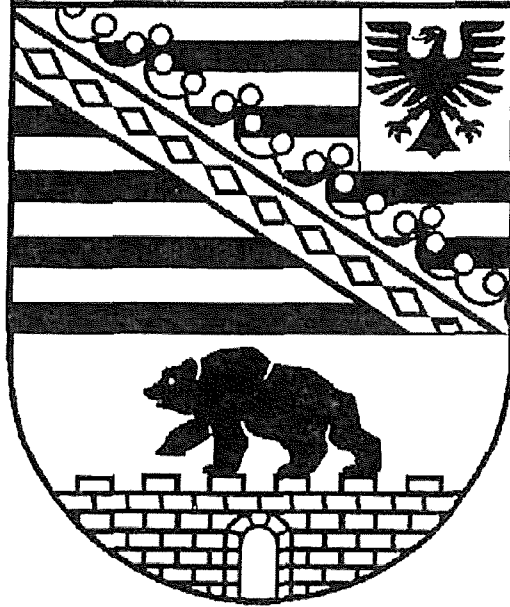


Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt



Bericht über die turnusmäßige überörtliche Prüfung der Hansestadt Stendal

Aktenzeichen:
Dessau-Roßlau,

41-04314-89
18. Dezember 2025

Inhaltsverzeichnis

Seite

Abkürzungsverzeichnis	4
I. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen	5
II. Prüfungsverlauf und Prüfungsziel	5
III. Prüfungsergebnisse	6
1. Haushalts- und Finanzwirtschaft.....	6
1.1 Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit	6
1.1.1 Beurteilung der Leistungsfähigkeit nach Jahresabschlüssen	6
1.1.2 Ausblick der dauernden Leistungsfähigkeit anhand Haushaltspläne	11
1.2 Jahresabschlüsse	13
1.2.1 Aufstellung Jahresabschlüsse	13
1.2.2 Versäumte Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten.....	14
1.3 Haushaltssatzungen	15
1.3.1 Grundsatz der Vorherigkeit.....	15
1.3.2 Planungsgrundsätze	15
1.4 Finanzsoftware	17
1.4.1 Zertifizierung und Freigabe	17
1.4.2 Keine Anwendungsprüfung.....	17
1.5 Keine Kosten- und Leistungsrechnung implementiert	18
1.6 Friedhofsgebührenkalkulation - Nachvollziehbarkeit und Kostenverursachung	19
2. Organisation	20
2.1 Konzepte und Ziele.....	20
2.2 Aufbauorganisation - Widersprüche zwischen den Organisationsplänen	21
2.3 Ordnung und Struktur der Verwaltung als wesentliche Steuerungsvoraussetzung ..	23
2.4 IT-Sicherheitskonzept.....	23
2.5 Prozessmanagement.....	24
2.6 Örtliche Rechnungsprüfung	25
3. Wirtschaftliche Betätigungen	26
3.1 Beteiligungsportfolio	27
3.2 Organisation und Aufgabenwahrnehmung des Beteiligungsmanagements.....	28
3.3 Dienstanweisung und Beteiligungsrichtlinie	29
3.4 Beteiligungssteuerung	30
3.5 Mandatsbetreuung.....	31
3.6 Offenlegung, Vorlage- und Anzeigepflichten.....	32
3.7 Fehlende Prüfungsrechte für Prüfungsinstanzen	32
3.8 Ausweis der Betriebskostenzuschüsse in der Kapitalrücklage	33

3.9	Feststellungen zu einzelnen Beteiligungsgesellschaften.....	34
3.9.1	Anteilserwerb Innovations- und Gründerzentrum BIC Altmark GmbH	34
3.9.2	Erweiterung des Beteiligungsportfolios	35
3.9.3	Defizitäre Gesellschaften.....	36
3.9.4	Stendaler Wohnungsbaugesellschaft mbH und Abwassergesellschaft Stendal mbH.....	38
4.	Beschaffungsprozess - Vergabe- und Auftragswesen.....	40
4.1	Organisation des Vergabe- und Auftragswesens - Zentrale Vergabestelle	40
4.1.1	Personelle Ausstattung der ZVS	41
4.1.2	Leistungserbringung für Dritte.....	41
4.1.3	Mangelhafter Bieterschutz durch Hauptsatzung.....	43
4.2	Mangelhafte Regelungen zur Meldepflicht nach VergStatVO.....	44
4.3	Nichteinhaltung des Verpflichtungsgesetzes.....	44
4.4	Steuerabzug bei Bauleistungen - Erfolgskontrolle.....	45
4.5	Feststellungen im Vergabebereich	46
4.5.1	Keine ausreichende Dokumentation der Vergabevorgänge außerhalb der ZVS	46
4.5.2	Unzulässige Stückelung von Aufträgen	48
4.5.3	Mangelhafte Vorgehensweise bei Wartungsverträgen	49
4.5.4	Mangelhafte Vorgehensweise mit Nachträgen.....	50
4.5.5	Zeichnungsrecht für verpflichtende Erklärungen.....	51
4.5.5.1	Mangelhafte Übertragungsbefugnisse	51
4.5.5.2	Nichtbeachtung der Übertragungsbefugnis - Cyber-Versicherung	52
4.6.	Bauernmarkthalle	53
4.6.1	Fehlende Bedarfsfeststellung	53
4.6.2	Verstoß gegen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit	53
4.6.3	Mangelhafte Überlassung eines Vermögensgegenstandes	54
4.7	Ehrenamtskarte	55
4.7.1	Fehlerhafte Abgrenzung zwischen Zuwendung und Auftragsvergabe.....	55
4.7.2	Vergabe und Abrechnung der Dienstleistung an DRK	57
4.8	Vertragsmanagement	59
IV.	Schlussfolgerungen	60

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Erläuterungen zur methodischen Vorgehensweise „Kommunales Auswertungssystem Sachsen-Anhalt (KAsSA)“
----------	---

Abkürzungsverzeichnis

ADA	Allgemeine Dienstanweisung
AGA	Allgemeine Geschäftsanweisung
AGS	Abwassergesellschaft Stendal mbH
AltOa	Altmark-Oase - Sport- und Freizeitbad - Stendal GmbH
BA	Beschaffungsamt in der Hansestadt Stendal
BIC	Wirtschaftsförderungs- und Gründerzentrum BIC Altmark GmbH
BS	Bedarfsstelle in der Hansestadt Stendal
BV	Beschlussvorlage
DA	Dienstanweisung
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
EÖB	Eröffnungsbilanz
EW	Einwohner
FB	Fachbereich
FSB mbH	Flugplatzgesellschaft Stendal-Borstel mbH
Gem. RdErl.	Gemeinsamer Runderlass
GvU	Grundstücksverwaltung Uchtspringe GmbH
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder
HGB	Handelsgesetzbuch
HKK	Haushaltskonsolidierungskonzept
KAsSA	Kommunales Auswertungssystem Sachsen-Anhalt
KAG LSA	Kommunalabgabengesetz Sachsen-Anhalt
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KomHVO	Kommunalhaushaltsverordnung
KomKBVO	Kommunale Kassen- und Buchführungsverordnung
KOWISA	Kommunalwirtschaft Sachsen-Anhalt GmbH
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LHO LSA	Landeshaushaltsordnung Sachsen-Anhalt
Lph	Leistungsphase(n)
LVG LSA	Landesvergabegesetz Sachsen-Anhalt
MBL. LSA	Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
MI	Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt
PCGK	Public Corporate Governance Kodex
RdErl.	Runderlass
RPA	Rechnungsprüfungsamt
SBV GmbH	Stendaler Beteiligungsverwaltungs GmbH
SDLE	Stendal Energy GmbH
StGB	Strafgesetzbuch
StK	Staatskanzlei und Ministerium für Kultur des Landes Sachsen-Anhalt
SWG	Stendaler Wohnungsbaugesellschaft mbH
SWS	Stadtwerke - Altmärkische Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke GmbH Stendal
Tz.	Textziffer
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WP	Wirtschaftsprüfer
ZVS	Zentrale Vergabestelle

I. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Jahresrechnungen 2016 bis 2020 der Hansestadt Stendal beurteilte der Landesrechnungshof als dauerhaft gesichert. Aufgrund mangelnder Ausgleiche in den Ergebnis- und Finanzhaushalten in den Haushaltsplänen 2021 bis 2024 und dem mittelfristigen Planungszeitraum zeichnet sich ein Konsolidierungsbedarf ab.

Die Hansestadt Stendal hat keinen vollständigen Überblick über ihre Verträge. Ein entsprechendes Vertragsmanagement hat sie bisher nicht eingerichtet. Das Instrument Organisationsuntersuchungen setzte die Hansestadt Stendal bisher nicht ein. Weiterhin stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Hansestadt Stendal Überlegungen anstellt, die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung nicht mehr in eigener personeller Verantwortung auszuüben.

Der Landesrechnungshof stellte Defizite im Bereich des Beteiligungsmanagements fest. Die Hansestadt Stendal versäumte es, das bestehende operative Beteiligungscontrolling zu nutzen, um eine strategische Steuerung der Beteiligungen sicherzustellen. Die im Beteiligungsbereich gesetzlich vorgesehenen Prüfungsmöglichkeiten für die örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfungseinrichtungen setzte sie bisher nicht vollumfänglich um. Die Hansestadt Stendal hat zudem im Bereich der Mandatsbetreuung gesteigerten Handlungsbedarf.

Bei der Prüfung der Vergabeverfahren stellte der Landesrechnungshof erhebliche Verfahrensfehler bei Vergaben, bei denen die Zentrale Vergabestelle (ZVS) nicht eingebunden war, fest. Die Hansestadt Stendal hat bei Vergaben die Grundsätze des Wettbewerbs außer Acht gelassen. Die Dokumentation der einzelnen Stufen der Vergabeverfahren war häufig unzureichend.

II. Prüfungsverlauf und Prüfungsziel

Der Landesrechnungshof führte gemäß § 137 KVG LSA eine turnusmäßige überörtliche Prüfung der Hansestadt Stendal durch. Die Prüfung verfolgte das Ziel, die Haushalts- und Wirtschaftsführung auf Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Der Prüfungszeitraum erstreckte sich schwerpunktmäßig auf die Haushaltsjahre 2016 bis 2020. Die Ergebnisse der vorangegangenen Prüfungen und der Prüfungen des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) wurden in die Betrachtungen einbezogen.

Das Eröffnungsgespräch fand am 03.06.2024 statt. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich mit Unterbrechungen von Juni 2024 bis Juli 2024. Der Berichtsentwurf vom 30.07.2025 wurde am 28.11.2025 in einem Abschlussgespräch erörtert.

III. Prüfungsergebnisse

1. Haushalts- und Finanzwirtschaft

1.1 Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit

Die dauernde Leistungsfähigkeit der Kommunen ist von zentraler Bedeutung für die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben (vgl. § 98 KVG LSA). Dieser Begriff wird daher auch in anderen Regelungen aufgegriffen, beispielsweise bei der Aufnahme von Investitionskrediten (vgl. § 108 Abs. 1 KVG LSA) und bei der Frage, wann die Kommunen zur Aufstellung von Haushaltskonsolidierungskonzepten (HKK) verpflichtet sind (vgl. § 100 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA).

Der Landesrechnungshof bewertet die dauernde Leistungsfähigkeit anhand eines mehrstufigen kennzahlengestützten Auswertungssystems - Kommunales Auswertungssystem Sachsen-Anhalt (KAsSA). Dieses System beruht einerseits auf kommunalrechtlichen Vorgaben und andererseits auf Erfahrungen des Landesrechnungshofes. Die Kennzahlen geben Auskunft über die finanzielle Situation der Kommunen, die Entwicklungen im Prüfungszeitraum und ermöglichen einen Ausblick auf die Finanzlage im mittelfristigen Planungszeitraum. Die Visualisierung erfolgt im Ampelsystem.

1.1.1 Beurteilung der Leistungsfähigkeit nach Jahresabschlüssen

Für die Bewertung der dauernden Leistungsfähigkeit der vergangenen Haushaltsjahre 2016 bis 2020 wurden die Kennzahlen aus den Daten der jeweiligen Jahresabschlüsse ermittelt. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Einzelbewertungen in den jeweiligen Kategorien und die Gesamtbewertung der dauernden Leistungsfähigkeit nach KAsSA.

		Beurteilung Daten Jahresabschlüsse				
		2016	2017	2018	2019	2020
ordentliches Ergebnis	≥ 0 €/EW grün, < 0 €/EW; > -45 €/EW gelb, ≤ -45 €/EW rot Werte/EW: absolute Werte:	 60 € 2.429 T€	 58 € 2.324 T€	 73 € 2.875 T€	 109 € 4.265 T€	 73 € 2.826 T€
Bestand ordentliche Rücklage bzw. Fehlbetragsvorträge	> 0 + steigender Bestand grün, > 0 + sinkender Bestand gelb, ≤ 0 rot absolute Werte:	 8.703 T€	 11.027 T€	 13.902 T€	 18.167 T€	 20.993 T€
kumulierte ordentliche Ergebnisse (Doppik)	> 0 + steigende Werte grün, > 0 + sinkende Werte gelb, ≤ 0 rot absolute Werte:	 8.014 T€	 10.339 T€	 13.214 T€	 17.479 T€	 20.305 T€
Ausweis Eigenkapital	> 0 + steigend Bestand grün, > 0 + sinkend gelb, ≤ 0 rot absolute Werte:	 121.073 T€	 123.565 T€	 121.390 T€	 125.458 T€	 128.193 T€
Finanzwirtschaftliches Gleichgewicht (Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit abz. Tilgung Investitionskredite)	≥ 38 €/EW grün, < 38 €/EW; > 0 €/EW gelb, ≤ 0 €/EW rot Werte/EW: absolute Werte:	 38 € 1.527 T€	 39 € 1.551 T€	 55 € 2.153 T€	 121 € 4.736 T€	 62 € 2.411 T€
Liquiditätskredite	$= 0$ grün; > 0 ; $\leq 20\%$ Einzahlungen lfd. Verwaltungstätigkeit gelb, $> 20\%$ rot Anteil in %:	 0	 0	 0	 0	 0
Bewertungsergebnisse	> 70 grün; ≤ 70 ; ≥ 40 gelb; < 40 rot Gesamtpunkte:	 100	 100	 97,5	 100	 100

Abbildung 1: KAsSA Beurteilung dauernde Leistungsfähigkeit nach Jahresabschlüssen, eig. Auswertung

a) Ordentliche Ergebnisse, ordentliche Rücklagen/Fehlbetragsvorträge und kumulierte ordentliche Ergebnisse

In den Kategorien ordentliche Ergebnisse und ordentliche Rücklagen wird der Ausgleich im Ergebnishaushalt gemäß § 98 Abs. 3 Nr. 1 KVG LSA betrachtet. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge mindestens die Höhe der Aufwendungen erreichen oder Fehlbeträge durch die Inanspruchnahme von Rücklagen gedeckt werden. Für die Kategorie ordentliche Ergebnisse werden positive Werte (≥ 0 €) durch die Farbe Grün abgebildet. Vereinzelte negative Jahresergebnisse sind in bestimmten Größen nicht problematisch, insbesondere wenn sie durch die Inanspruchnahme von Rücklagen gedeckt werden können. Im KAsSA werden Fehlbeträge bis -45 €/EW daher durch die Farbe Gelb dargestellt. Fehlbeträge unter -45 €/EW werden durch die Farbe Rot signalisiert.

Entgegen der Buchungssystematik der Rücklagen¹ wirken sich die ordentlichen Ergebnisse und Fehlbeträge im KAsSA bereits im laufenden Haushaltsjahr auf den Bestand der ordentlichen Rücklagen aus. Haushaltsjahre mit steigenden, positiven Rücklagen werden in der Farbe Grün abgebildet. Minderungen im positiven Bereich erhalten die Farbe Gelb. Übersteigen die ordentlichen Fehlbeträge den Bestand der ordentlichen Rücklagen, wird dies in der Farbe Rot signalisiert.

Die kumulierten ordentlichen Ergebnisse bringen die Betrachtung der Haushaltsergebnisse seit der Umstellung auf die kommunale Doppik zum Ausdruck und zeigen die Haushaltsentwicklung über Jahresgrenzen hinweg. Ergebnismehrungen werden in der Farbe Grün dargestellt. Minderungen im positiven Bereich erhalten die Farbe Gelb. Negative Werte werden durch die Farbe Rot signalisiert.

In den Jahren 2016 bis 2020 erreichte die Hansestadt Stendal durchweg den Haushaltsausgleich mit ordentlichen Jahresüberschüssen zwischen 58,37 €/EW (2.324 T€) und 109,08 €/EW (4.265 T€). Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune spiegelt sich in den grünen Ergebnis- und Rücklagenkennzahlen wider.

Die kumulierten ordentlichen Ergebnisse befinden sich im Betrachtungszeitraum durchweg im positiven Bereich. Insgesamt erhöhen sich die kumulierten ordentlichen Ergebnisse von 5.585 T€ im Jahr 2015 auf 20.305 T€ im Jahr 2020. Der Landesrechnungshof begrüßt die positive Ergebnisentwicklung.

b) Eigenkapital

Mit der Entwicklung des Eigenkapitals wird die Kapitalerhaltung betrachtet. Haushaltsjahre mit steigendem Eigenkapital werden in der Farbe Grün abgebildet. Minderungen im positiven Bereich erhalten die Farbe Gelb. Die Kommunen sind überschuldet, wenn das Eigenkapital aufgebraucht ist, dies wird mit der Farbe Rot signalisiert. Bei der Betrachtung der Eigenkapitalentwicklung werden die Korrekturbuchungen aus der Eröffnungsbilanz (EÖB) und die Sonderrücklagen berücksichtigt.

Die ordentlichen Überschüsse in den Jahren 2016 bis 2020 bewirkten den jährlichen Anstieg des Eigenkapitals. Die gelbe Kennzeichnung im Haushaltsjahr 2018 ist auf Korrekturbuchungen aus der EÖB zurückzuführen. Sie mindern die Rücklagen aus der EÖB und damit den Eigenkapitalbestand.

¹ Umbuchung der ordentlichen Ergebnisse in das passive Bestandskonto der ordentlichen Rücklagen erst nach Beschlussfassung des Jahresabschlusses durch die Vertretung.

Ergebnisbezogen konnte die Hansestadt Stendal eine kontinuierliche Stärkung des Eigenkapitals im Betrachtungszeitraum erzielen.

c) Finanzwirtschaftliches Gleichgewicht

Einen weiteren wesentlichen Haushaltsgrundsatz stellt der Ausgleich im Finanzhaushalt gemäß § 98 Abs. 3 Satz 2 KVG LSA dar. Dem Haushaltsgrundsatz wird entsprochen, wenn die Höhe der laufenden Einzahlungen den Wert der laufenden Auszahlungen zuzüglich der Tilgungen von Investitionskrediten decken. Kann der Ausgleich im Finanzhaushalt nicht erreicht werden, führt dies zum Verzehr des Finanzmittelbestandes und zu hohen Liquiditätskrediten, was in der Farbe Rot signalisiert wird. Erreicht der Zahlungsmittelfluss nach Abzug der Tilgungsleistungen den Korridor von 0 bis 38 €/EW, wird das Ergebnis durch die Farbe Gelb abgebildet. Werte über 38 €/EW werden durch die Farbe Grün dargestellt. Je höher das finanzwirtschaftliche Gleichgewicht, desto mehr Finanzmittel stehen der Hansestadt Stendal für eigene Investitionen oder weitere Tilgungsleistungen zur Verfügung.

Im Zeitraum 2016 bis 2020 erzielte die Hansestadt Stendal durchweg positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzhaushalt. Mit den positiven finanzwirtschaftlichen Ergebnissen zwischen 1.527 T€ und 4.736 T€ konnten die Investitionskredite getilgt und darüber hinaus Auszahlungen für eigene Investitionen aus den übrigen laufenden Salden gedeckt werden. Der Hansestadt Stendal gelang es weiterhin, die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten kontinuierlich abzubauen, wie in der nachfolgenden Grafik dargestellt:

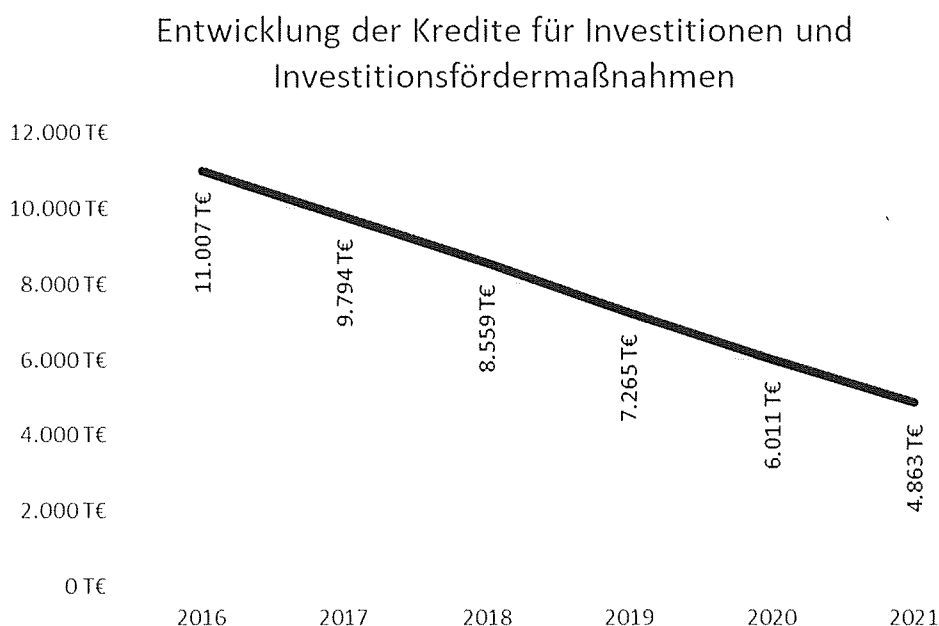


Abbildung 2: Entwicklung Investitionskredite, eigene Grafik

Die Pro-Kopf-Verschuldung der Hansestadt Stendal im Haushaltsjahr 2019 (185,80 €/EW) liegt im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt zum 31.12.2019 (846 €/EW²) deutlich unter dem Durchschnitt, was durch die grünen Ampelwerte signalisiert wird.

d) Bestand Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten

Als Krisenindikator wurden die Liquiditätskredite gemäß § 110 KVG LSA berücksichtigt und ebenfalls mit Ampelsignalen abgebildet. Grundsätzlich handelt es sich bei Liquiditätskrediten um kurzfristige Kredite, deren kurze Zinsbindungen, insbesondere in Zeiten des niedrigen Zinsniveaus, ein großes Zinsänderungsrisiko und damit Haushaltsrisiko darstellen. Kommunen, die ohne Liquiditätskredite auskommen, befinden sich in einer geordneten Finanzsituation, die durch die Farbe Grün abgebildet wird. Innerhalb des genehmigungsfreien Korridors wird der Kreditumfang durch die Farbe Gelb dargestellt. Übersteigt der Höchstbetrag der Liquiditätskredite ein Fünftel der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit im Finanzplan, werden Liquiditätskredite durch die Farbe Rot signalisiert.

Wie den grünen Ampelwerten entnommen werden kann, kam die Hansestadt Stendal in den Haushaltsjahren 2016 bis 2020 ohne Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten aus und erhielt dadurch die Höchstpunkte der Kategorie.

e) Gesamtergebnis nach Jahresabschlüssen

Die Gesamtauswertung der sechs Kategorien erfolgt anhand von Punkten, dabei kann eine Maximalpunktzahl von 100 erreicht werden. Ab einer Punktzahl unter 40 bewertet der Landesrechnungshof die dauernde Leistungsfähigkeit als nicht gesichert (Rot). Zwischen 40 bis einschließlich 70 Punkten wird die Haushaltslage als fragil (Gelb) beurteilt. Über 70 Punkte liegt eine dauernd gesicherte (Grün) Haushaltslage vor. Erläuterungen zur Bepunktung können der Anlage 1 entnommen werden. Mit einer Gewichtung von 40 % wirken die ordentlichen Ergebnisse im besonderen Maße auf das Gesamtergebnis ein. Ergänzt werden die Ergebnisbetrachtungen durch die Beurteilung der Entwicklung der ordentlichen Rücklagen und der kumulierten ordentlichen Ergebnisse mit jeweils 10 %.

² Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt: Schulden und Finanzvermögen, Personal. Schuldenstatistik zum Stichtag 31.12.2020.

Im Zeitraum 2016 bis 2020 erzielte die Hansestadt Stendal positive ordentliche Ergebnisse (zwischen 2.324 T€ und 4.265 T€), die für die Mehrung der Eigenkapitalwerte, der ordentlichen Rücklagen sowie der kumulierten ordentlichen Ergebnisse ursächlich sind. Sie geben die gesicherte dauernde Leistungsfähigkeit wieder. Das finanzwirtschaftliche Gleichgewicht wird in allen Haushaltsjahren erreicht. Darüber hinaus standen der Hansestadt Stendal Finanzmittel für eigene Investitionen zur Verfügung. Im Betrachtungszeitraum ist ein Aufbau an liquiden Finanzmitteln von 14.489 T€ (01.01.2016) auf 17.308 T€ (31.12.2020) zu verzeichnen, womit der Finanzrechnung eine positive Entwicklung zugestanden werden kann. Die Hansestadt Stendal konnte auf die Aufnahme von Krediten zur Sicherung der Liquidität gänzlich verzichten.

Den Bewertungsergebnissen können die Gesamtpunktwerte i. H. v. 97,5 Punkten (2018) und 100 Punkten (2016, 2017, 2019 und 2020) entnommen werden. Die Hansestadt Stendal erzielte in vier Haushaltsjahren die Höchstpunktwerte, die auf die positiven ordentlichen Ergebnisse und die finanzstarke Entwicklung im Finanzhaushalt zurückzuführen sind. Aufgrund von Bilanzkorrekturen im Haushaltsjahr 2018 reduzierten sich die Rücklagen aus der EÖB. Der Punktwert von 97,5 ist auf die Korrektur des Eigenkapitalbestandes zurückzuführen. Die Rücklagen aus ordentlichen Ergebnissen erhöhten sich auch im Haushaltsjahr 2018. Korrespondierend mit den ordentlichen Ergebnissrücklagen erhöhten sich die kumulierten ordentlichen Ergebnisse im gesamten Betrachtungszeitraum.

Der Landesrechnungshof bewertet die Leistungsfähigkeit der Hansestadt Stendal in den Haushaltsjahren 2016 bis 2020 als dauernd gesichert. In diesem Zeitraum gelang es der Stadt, die steigenden Aufwendungen (Auszahlungen) durch die Mehrung der Erträge (Einzahlungen) zu decken.

1.1.2 Ausblick der dauernden Leistungsfähigkeit anhand Haushaltspläne

Gemäß § 100 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA hat die Kommune für jedes Haushaltsjahr rechtzeitig vor dessen Beginn eine Haushaltssatzung zu erlassen. Mit Blick auf die gegenwärtige und mittelfristige Leistungsfähigkeit wurden die Werte aus den Haushaltsplänen 2021 bis 2024 und dem mittelfristigen Planungszeitraum ergänzend betrachtet.

		Ausblick Daten Haushaltspläne						
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
ordentliches Ergebnis	≥ 0 €/EW grün, < 0 €/EW; > - 45 €/EW gelb, ≤ - 45 €/EW rot							
	Werte/EW: absolute Werte:	-187 € -7.192 T€	-160 € -6.250 T€	-355 € -13.821 T€	-218 € -8.435 T€	-352 € -13.570 T€	-301 € -11.550 T€	-306 € -11.686 T€
Bestand ordentliche Rücklage bzw. Fehlbetragsvorräte	> 0 + steigender Bestand grün, > 0 + sinkender Bestand gelb, ≤ 0 rot							
	absolute Werte:	13.801 T€	7.551 T€	-6.270 T€	-14.705 T€	-28.275 T€	-39.824 T€	-51.510 T€
kumulierte ordentliche Ergebnisse (Doppik)	> 0 + steigende Werte grün, > 0 + sinkende Werte gelb, ≤ 0 rot							
	absolute Werte:	13.113 T€	6.863 T€	-6.958 T€	-15.393 T€	-28.963 T€	-40.513 T€	-52.199 T€
Ausweis Eigenkapital	> 0 + steigend Bestand grün, > 0 + sinkend gelb, ≤ 0 rot							
	absolute Werte:	128.317 T€	122.066 T€	108.246 T€	99.810 T€	86.241 T€	74.691 T€	63.005 T€
Finanzwirtschaftliches Gleichgewicht (Saldo aus lfd. Verwaltungstätigkeit abz. Tilgung Investitionskredite)	≥ 38 €/EW grün, < 38 €/EW; > 0 €/EW gelb, ≤ 0 €/EW rot							
	Werte/EW: absolute Werte:	-153 € -5.863 T€	-141 € -5.507 T€	-298 € -11.601 T€	-180 € -6.993 T€	-278 € -10.748 T€	-223 € -8.550 T€	-228 € -8.719 T€
Liquiditätskredite	= 0 grün; > 0; ≤ 20% Einzahlungen lfd. Verwaltungstätigkeit gelb, > 20% rot							
	Anteil in %:	0	0	0	3%	15%	23%	32%
Bewertungs- ergebnisse	> 70 grün; ≤ 70; ≥ 40 gelb; < 40 rot							
	Gesamtpunkte:	25	22,5	12,5	7,5	7,5	2,5	2,5

Abbildung 3: KAsSA Beurteilung Haushaltspläne, eigene Auswertung

Im prognostizierten gesamten Planungszeitraum gelingt es der Hansestadt Stendal nicht, den Haushaltsgrundsätzen zum Ausgleich der Finanz- und Ergebnishaushalte nachzukommen. Trotz der mittelfristigen defizitären Haushaltsplanung unternimmt die Hansestadt Stendal keine ausreichenden Maßnahmen, um den Haushaltsausgleich in der vorgeschriebenen Zeit sicherzustellen. Sollten die Jahresfehlbeträge entsprechend der Haushaltsplanung realisiert werden, kommt es im Haushaltjahr 2023 zur vollständigen Verwendung der ordentlichen Rücklage. Negative Salden im Finanzhaushalt steigern den Kapitalbedarf auf dem Finanzmarkt und dadurch das Haushalts- und Zinsänderungsrisiko. Um der zukünftigen konsolidierungsbedürftigen Haushaltssituation entgegenzuwirken, sind die Ursachen der defizitären Haushaltslage zu identifizieren, konkrete Konsolidierungsmaßnahmen zu erarbeiten und konsequent umzusetzen. Dabei sind auch die freiwilligen Leistungen kritisch zu betrachten. Sie wirken sich im Zeitraum 2018 bis 2023 mit einem Anstieg von 2.769 T€ deutlich auf die Finanzsituation aus. Insgesamt wurden im Haushaltsplan 2023 freiwillige Zuschüsse i. H. v. 10.430 T€ (10,4 % Anteil am gesamten Zuschussbedarf der allgemeinen Verwaltungstätigkeit) geplant. Zudem weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass die in Tz. 1.3.2 genannten Planungsgrundsätze einzuhalten sind.

Der Landesrechnungshof beurteilt den Ausblick der Haushalts- und Finanzlage kritisch. Er erwartet, dass die Hansestadt Stendal die Haushaltskonsolidierung konsequent verfolgt, um die zukünftige dauernde Leistungsfähigkeit sicherzustellen.

1.2 Jahresabschlüsse

1.2.1 Aufstellung Jahresabschlüsse

Die Jahresabschlüsse sind gemäß §§ 118, 120 Abs. 1 KVG LSA innerhalb von vier Monaten aufzustellen. Der Oberbürgermeister hat den Jahresabschluss festzustellen (Datum und Unterschrift) und mit dem Schlussbericht über die Prüfung dem Stadtrat innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres vorzulegen. In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof auf die RdErl. des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (MI) „Erleichterungen zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse“ vom 15.10.2020, 22.04.2022, 10.11.2022, 29.11.2023, 02.04.2024 und 29.05.2024 hin. Hierdurch wurden Möglichkeiten geschaffen, verkürzte Jahresabschlüsse bis einschließlich für das Jahr 2025 zu erstellen. Jahresabschlüsse sind eine unerlässliche Informationsbasis zur tatsächlichen Lage der Kommune und geben Rechenschaft über die vergangene Periode. Die nicht fristgemäße Erstellung ist daher nicht nur als bloßer „formeller Verstoß“ zu bewerten.³ Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass die Anwendung der Erleichterungen sowie der Umsetzungsplan von der Vertretung zu beschließen sind.

Die Hansestadt Stendal erstellte die Jahresabschlüsse ohne Anwendung der Erleichterungserlasse. Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen lagen dem Landesrechnungshof die Jahresabschlüsse bis 2019 final vor. Der Jahresabschluss 2020 lag bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen mit dem Schlussbericht des RPA vor.

Die Vorlage der Jahresabschlussunterlagen 2020 beim Stadtrat verzögerte sich über den Zeitraum der Einzelfallprüfungen hinaus. Die Jahresabschlüsse 2020 bis 2023 wurden nicht fristgerecht erstellt. Dies stellt einen groben Rechtsverstoß dar. Aufgrund der fehlenden Jahresrechnungen kann die Leistungsfähigkeit der Hansestadt Stendal für diesen Zeitraum nicht abschließend beurteilt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die fehlenden Jahresabschlüsse schnellstmöglich aufgestellt und dem RPA zur Prüfung vorgelegt werden. Sie sind Grundlage für die strategische Steuerung der Kommune.

³ Beschluss VG Magdeburg vom 05.04.2004, Az. 9 B 581/03, wonach eine geordnete Haushaltswirtschaft nur dann vorliegt, wenn die formellen Regelungen zur Aufstellung einer Haushaltssatzung beachtet werden. Hierfür ist das Vorliegen der Jahresabschlüsse des Vorvorjahres Datengrundlage zur Ermittlung der Planwerte.

1.2.2 Versäumte Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten

Gemäß § 120 Abs. 1 KVG LSA ist der Jahresabschluss mit dem Prüfungsbericht der Aufsichtsbehörde sowie der entsprechenden Stellungnahme unverzüglich der Vertretung zur Kenntnis zu bringen. Die Vertretung hat spätestens bis zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres über den Jahresabschluss zu beschließen. Mit der Beschlussfassung über die Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten schließt die Vertretung zivil-, straf- oder disziplinarrechtliche Ansprüche gegen den Hauptverwaltungsbeamten aus. Die Entlastung stellt somit eine abschließende Billigung der Haushaltsführung dar, sofern keine groben Verstöße gegen die Grundsätze einer geordneten Haushaltsführung vorliegen. Eine Einschränkung oder Verweigerung der Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten ist nur bei gravierenden Verstößen gegen die Grundsätze einer geordneten Haushaltsführung zulässig. In diesen Fällen muss die Vertretung der Kommune dienstrechtliche Konsequenzen ziehen und Schadensersatzansprüche geltend machen.

Die Jahresabschlüsse 2018 und 2019 wurden durch das RPA geprüft und vom Stadtrat in seiner Sitzung am 22.05.2023 beschlossen. In diesem Zuge wurde der Oberbürgermeister für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 beschränkt entlastet und das RPA beauftragt, die Verwendung der Mittel aus der flexiblen Haushaltsführung nachzuprüfen. Aufbauend auf den Prüfungsfeststellungen der Aufsichtsbehörde wurden verwaltungsseitige Anpassungen zur transparenten Abbildung von Haushaltsübertragungen, Deckungsvermerken und Zahlungsflüssen eingerichtet. Seit der Haushaltsplanung 2023 werden die Bewirtschaftungen von Ermächtigungen in Folgejahren und Zahlungsflüsse der städtischen Treuhandkonten im Vorbericht abgebildet. Eine vollständige Entlastung des Oberbürgermeisters wurde bisher nicht nachgeholt und keine Schadensersatzansprüche geltend gemacht.

Für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 wurde bislang keine rechtskonforme Entlastung durch die Vertretung der Hansestadt Stendal erteilt. Da die Vertretung keine zivil-, straf- oder disziplinarrechtlichen Ansprüche gegenüber dem Oberbürgermeister geltend gemacht hat, ist die Haushaltsführung der abgeschlossenen Haushaltsjahre abschließend zu bewerten. Folglich ist der Oberbürgermeister in Bezug auf diese Haushaltsjahre zu entlasten, um den rechtlichen Abschluss der Haushaltswirtschaft sicherzustellen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal den Vorschriften über eine ordnungsgemäße Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 nachkommt.

1.3 Haushaltssatzungen

1.3.1 Grundsatz der Vorherigkeit

Gemäß § 100 Abs. 1 Satz 1 KVG LSA haben die Kommunen für jedes Haushaltsjahr rechtzeitig vor dessen Beginn eine Haushaltssatzung zu erlassen.

Im gesamten Berichtszeitraum traten die Haushaltssatzungen erst im laufenden Haushaltsjahr und damit verspätet in Kraft. Beispielhaft werden die Haushaltssatzungen 2018 (Bekanntmachung am 28.03.2018) und 2023 (Bekanntmachung am 30.09.2023) benannt. Der Haushaltsgrundsatz der Vorherigkeit wurde im gesamten Prüfungszeitraum nicht eingehalten.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal ihre Haushaltssatzungen zukünftig fristgerecht erlässt.

1.3.2 Planungsgrundsätze

Bei der Aufstellung der Haushaltspläne sind die Planungsgrundsätze der Genauigkeit sowie Haushaltsklarheit und -wahrheit, gemäß § 9 KomHVO und § 100 Abs. 1 KVG LSA, zu beachten. Verlässliche Haushaltsdaten basieren im Wesentlichen auf den tatsächlichen Istwerten der vergangenen Perioden, die als zentrale Planungsgrundlage heranzuziehen sind.

In der nachfolgenden Grafik werden die Abweichungen der ordentlichen Ergebnisse der vorläufigen Jahresrechnungen (Ist) gegenüber den geplanten ordentlichen Ergebnissen (Plan) dargestellt:

	2017	2018	2019	2020	2021
Ist ordentliches Ergebnis	2.324 T€	2.875 T€	4.265 T€	2.826 T€	3.956 T€
Plan ordentliches Ergebnis	-2.585 T€	-2.791 T€	-2.104 T€	-3.747 T€	-7.192 T€
Abweichung	4.909 T€	5.666 T€	6.370 T€	6.573 T€	11.148 T€

Abbildung 4: Gegenüberstellung Plan – Istwerte sowie Abweichungen, eigene Grafik

Der Vergleich der ordentlichen Ergebnisse zeigt deutliche Abweichungen im gesamten Prüfungszeitraum. Im Haushaltsjahr 2021 beträgt die prozentuale Abweichung im Verhältnis zu den geplanten ordentlichen Erträgen **14,42 %**.

Wesentliche Planungsabweichungen wurden insbesondere bei den **Personalaufwendungen** sowie bei den **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** ermittelt. Auch die Erträge aus **Steuern und ähnlichen Abgaben** lagen in allen Jahren deutlich über den Planwerten. Die Gewerbesteuerschätzung muss zwar vorsichtig erfolgen, dennoch sind präzise Haushaltsplanungen unerlässlich.

Die folgende Aufstellung zeigt die wesentlichen Planungsabweichungen:

	Differenzen in €				
Bezeichnung Konto	2016	2017	2018	2019	2020
Steuern und ähnliche Abgaben	807 T€	1.599 T€	2.992 T€	3.353 T€	1.606 T€
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	-535 T€	556 T€	229 T€	-419 T€	-173 T€
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	-123 T€	-34 T€	-591 T€	-709 T€	-962 T€
privatrechtliche Leistungsentgelte, Kostenerstattungen	174 T€	399 T€	440 T€	307 T€	419 T€
sonstige ordentliche Erträge	178 T€	361 T€	654 T€	168 T€	201 T€
Finanzerträge	376 T€	309 T€	151 T€	31 T€	-80 T€
aktivierte Eigenleistungen, Bestandsveränderungen	29 T€	-11 T€	10 T€	45 T€	125 T€
ordentliche Erträge	905 T€	3.179 T€	3.885 T€	2.775 T€	1.138 T€
Personalaufwendungen	-1.753 T€	-564 T€	-974 T€	-1.379 T€	-1.761 T€
Versorgungsaufwendungen	0 T€	0 T€	5 T€	52 T€	1 T€
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	-1.600 T€	-1.201 T€	-442 T€	-1.125 T€	-2.384 T€
Transferaufwendungen	-248 T€	70 T€	-48 T€	-175 T€	298 T€
sonstige ordentliche Aufwendungen	0 T€	201 T€	49 T€	-471 T€	-824 T€
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	-87 T€	-45 T€	-39 T€	-25 T€	-18 T€
bilanzielle Abschreibungen	-421 T€	-192 T€	-332 T€	-471 T€	-747 T€
ordentliche Aufwendungen	-4.109 T€	-1.731 T€	-1.781 T€	-3.594 T€	-5.435 T€
ordentliches Ergebnis	5.014 T€	4.909 T€	5.666 T€	6.370 T€	6.573 T€

Abbildung 5: Abbildung der Differenzen zwischen Plan und Ist, eigene Grafik

Obwohl die ordentlichen Ergebnisse in allen betrachteten Jahren durchweg positiv waren, kritisiert der Landesrechnungshof die unzuverlässige Qualität der Planwerte und die offensichtlichen Verstöße gegen die geltenden Planungsprinzipien. Die Qualität und Aussagekraft der Haushaltspläne erfüllen daher nicht die rechtlichen Vorgaben.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal die Planzahlen in ihrer voraussichtlichen Höhe ermittelt bzw. sorgfältige Schätzungen vornimmt.

1.4 Finanzsoftware

1.4.1 Zertifizierung und Freigabe

Gemäß § 25 Abs. 1 KomKBVO hat eine Kommune sicherzustellen, dass geeignete, fachlich geprüfte oder zertifizierte und freigegebene elektronische Verfahren eingesetzt werden. Sowohl die Möglichkeit der Zertifizierung als auch die Möglichkeit der Freigabe der genutzten Programme durch den Hauptverwaltungsbeamten stehen nicht im Ermessen der Kommunen.

Die dem Landesrechnungshof vorgelegte Zertifizierung der Finanzsoftware OK.FIS ist mit Wirkung zum 30.04.2023 abgelaufen. Es ist geplant, im Herbst 2024 eine erneute Prüfung durchzuführen, sodass Ende 2024/Anfang 2025 ein aktualisiertes Zertifikat vorliegen wird.

Die vorgefundene Situation verstößt gegen die Anforderungen des § 25 Abs.1 KomKBVO.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal sicherstellt, dass nur fachlich geprüfte oder zertifizierte und freigegebene elektronische Verfahren eingesetzt werden.

1.4.2 Keine Anwendungsprüfung

Nach § 25 Abs. 2 Satz 2 KomKBVO darf der Hauptverwaltungsbeamte die elektronischen Verfahren erst freigeben, wenn vorher eine Programm- und eine Anwendungsprüfung durchgeführt wurden. Mit der Anwendungsprüfung stellt die Kommune die ordnungsgemäße Funktion des jeweiligen elektronischen Programms innerhalb der bestehenden Organisations- und IT-Struktur der Kommune sicher (§ 25 Abs. 4 KomKBVO).

Nach Angaben der Hansestadt Stendal wurden aufgrund der langjährigen Zuverlässigkeit keine Anwendungsprüfungen durchgeführt.

Die Durchführung von Anwendungsprüfungen ist jedoch zwingende Voraussetzung für die Freigabe und Nutzung der Programme.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal Anwendungsprüfungen ihrer elektronischen Programme vor ihrer Freigabe durchführt und als Nachweis entsprechend dokumentiert.

1.5 Keine Kosten- und Leistungsrechnung implementiert

Gemäß § 20 Abs. 1 KomHVO ist zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu führen sowie ein unterjähriges Berichtswesen nach § 26 KomHVO zu erstellen (Berichtspflicht). Mit der Einführung der KLR für die gesamte Verwaltung wird das Ziel einer möglichst exakten und verursachungsgerechten Kostenzuordnung verfolgt. Sie hat die Aufgabe, Kosten und Leistungen nach Arten zu erfassen und den Kostenstellen und -trägern zuzuordnen. Damit soll eine Grundlage zur Kalkulation von Gebühren und Entgelten sowie die Bereitstellung von Informationen für Steuerungsentscheidungen und der Ergebniskontrolle geschaffen werden. Zudem ist sie Basis für Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Hansestadt Stendal keine KLR implementiert hat. Die Kosten und Leistungen werden weder nach Arten erfasst noch wurden den Buchungsvorgängen Kostenstellen und -träger zugeordnet. Lediglich eine Vermerkfunktion in der Finanzsoftware wird behelfsweise für die Erfassung einzelner Kosten verwendet. Die Hansestadt Stendal wendet lediglich die Teilkostenrechnung an. Kalkulationen erfolgen dabei durch die jeweiligen Fachbereiche (FB) mit Unterstützung der Abteilung Finanzmanagement. Der Hansestadt Stendal sind die Konsequenzen des Fehlens eines Konzepts für eine ordnungsgemäße KLR bewusst. Jedoch konnte aufgrund begrenzter personeller Kapazitäten sowie der vorrangigen Bearbeitung anderer priorisierter Aufgaben die Erstellung eines entsprechenden Konzepts bisher nicht wahrgenommen werden. Gleichwohl wurde weder ein Projektplan aufgestellt noch sind technische Umsetzungen vorgesehen.

Im Ergebnis führt dies zu einer mangelnden Transparenz bei der Kostenstruktur und -verteilung. Aussagen über Kostendeckungsgrade, Zuschussbedarfe und Kalkulationsgrundlagen sind nicht möglich. Zudem fehlt es an einem zentralen Rahmen bzw. einer einheitlichen Methodik, wodurch die Ergebnisse in Bezug auf Qualität und Nachvollziehbarkeit stark variieren. Eine klare Perspektive für die Implementierung der KLR ist bislang nicht erkennbar.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass zeitnah einheitliche konzeptionelle Grundlagen geschaffen und durch eine Dienstanweisung (DA) umgesetzt werden. Zudem sollte die KLR durch ein wirksames Controlling und Berichtswesen ergänzt und in die wesentlichen Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Der Landesrechnungshof regt an, einen Projektplan zu erstellen sowie sich frühzeitig auf technische Umsetzungsmöglichkeiten festzulegen.

1.6 Friedhofsgebührenkalkulation - Nachvollziehbarkeit und Kostenverursachung

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde die Kalkulation der Friedhofsgebühren der Hansestadt Stendal untersucht. Gemäß § 5 Abs. 2 KAG LSA sind Kommunen verpflichtet, ihre Kostenkalkulationen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen durchzuführen. Dies erfordert eine transparente Darstellung und Nachvollziehbarkeit der Berechnungsgrundlagen. Gleichwohl schreibt § 5 Abs. 3 KAG LSA vor, dass die Bemessung der Gebühren unter Berücksichtigung von Art und Umfang der Inanspruchnahme zu erfolgen hat. Demnach sind die Gebühren nach dem Verursachungsprinzip zu bemessen, damit die von den Nutzern erhobenen Gebühren die tatsächlich entstehenden Kosten decken.

Die Kalkulation ist in einigen Punkten nicht vollumfänglich für Dritte nachvollziehbar. Beispielsweise ist unklar, welche Positionen in die Berechnung einfließen. Ebenso ist die Verteilung der Vor- und Endkostenstellen nicht ausreichend dokumentiert. Dies schränkt die Transparenz und Nachprüfbarkeit durch Dritte ein.

Die unzureichende Dokumentation der Kostenkalkulation beeinträchtigt die Rechtssicherheit und erschwert die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse für externe Stellen.

Die Kalkulation der Grabnutzungsgebühren berücksichtigt neben der Grabfläche auch den Pflegeaufwand (Pflegeäquivalenz) sowie die Anzahl der Nutzungsrechte pro Grab (Belegungsäquivalenz). Ziel dieser Vorgehensweise ist es, die Gebühren für unterschiedliche Grabarten differenziert und spezifisch darzustellen. Dadurch sollen Kostenvorteile von Grabinhabern mit mehr Nutzungsrechten gegenüber Inhabern mit weniger Nutzungsrechten kompensiert werden.

Dieser Ausgleich ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes problematisch, da dies eine Umverteilung darstellt, die möglicherweise nicht im Sinne des Verursacherprinzips ist.

Die betriebswirtschaftlichen Grundlagen der Kalkulation sollten vor dem Hintergrund der Transparenz und Nachvollziehbarkeit klar erläutert werden.

Zudem sollte die Methode der Belegungsäquivalenz kritisch überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Gebühren stärker an den tatsächlichen Kosten der einzelnen Grabarten auszurichten, um dem Verursachungsprinzip konsequent Rechnung zu tragen.

2. Organisation

Eine ordnungsgemäße Organisation gewährleistet, dass die kommunalen Aufgaben effizient, effektiv und ergebnisorientiert sowie im Sinne des Gemeinwohls erfüllt werden. Sie schafft und prüft die notwendigen Rahmenbedingungen innerhalb der Verwaltung und entwickelt diese kontinuierlich weiter. Dadurch können Kommunen durch das Einleiten von entsprechenden Maßnahmen ihre Dienstleistungen gegenüber den Bürgern und Unternehmen verbessern, Ressourcen optimal einsetzen und dadurch ihre Verantwortung im Umgang mit öffentlichen Mitteln gerecht werden.

2.1 Konzepte und Ziele

Die konzeptionellen Grundlagen einer Kommune sollen deren Ziele enthalten. Die Verwaltung ist an diese gebunden und soll daraus entsprechendes stringentes Handeln ableiten.

Die Hansestadt Stendal legte für den Erhebungszeitraum fünf beschlossene Konzepte vor:

- Integriertes Stadtentwicklungskonzept der Hansestadt Stendal Prioritätsgebiet „Stendal-Stadtsee“ vom 10.07.2017 für den Zeitraum 2017 bis 2025,
- Integrierte Sportentwicklungsplanung für die Hansestadt Stendal vom 11.02.2020,
- Schulentwicklungsplanung der Hansestadt Stendal ab dem Schuljahr 2017/18 vom 07.12.2015,
- Stadtentwicklungskonzept Teilthema Klima und Umwelt vom 04.10.2022 und
- Tiergartenentwicklung vom 11.10.2021.

Diese Konzepte definieren strukturiert entsprechende Zielvorgaben. Ein notwendiges Monitoring der Zielerreichung wurde ebenfalls durchgeführt.

Beim integrierten Sportentwicklungskonzept fehlt es jedoch an der stringenten Umsetzung. So enthält dieses Konzept aus dem Jahr 2020 insgesamt 21 konkrete Maßnahmen. Die Hansestadt Stendal schloss davon lediglich eine Maßnahme ab.

Drei Maßnahmen befanden sich in der Planung, vier in der Umsetzung und mit 13 Maßnahmen wurde noch nicht begonnen.

Konzepte sollen so aufgestellt werden, dass die formulierten Ziele umsetzbar sind. Der Erfolg ist entsprechend zu kontrollieren und nachzuhalten. Darüber hinaus empfiehlt es sich, dass Zieldefinitionen der Anwendung der SMART-Kriterien⁴ entsprechen. Diese Ziele werden zum gegebenen Termin mit der erreichten Wirklichkeit verglichen, sodass klar wird, ob und in welchem Maß das Ziel erreicht wurde, um daraus nächste Handlungsschritte zu entwickeln.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, Ziele so zu gestalten, dass diese erfüllbar und abrechenbar sind. Die Hansestadt Stendal sollte darüber hinaus Kontrollmaßnahmen implementieren und Ergebnisse nachprüfbar dokumentieren.

2.2 Aufbauorganisation - Widersprüche zwischen den Organisationsplänen

Die Aufbauorganisation gliedert die Verwaltung in Organisationseinheiten und weist ihnen konkrete Aufgaben zu. Aus Gründen der Wirtschaftlich- und Zweckmäßigkeit sollten möglichst große Organisationseinheiten gebildet werden (Gebot des organisatorischen Minimums). Dabei soll die Mindestleitungsspanne grundsätzlich nicht unterschritten werden. Bei Ortsinstanzen sollte eine Führungskraft für mindestens 12 direkt unterstellte Personen zuständig sein.⁵

Für die Aufbauorganisation sind grundlegende Dokumente erforderlich, die verwaltungsspezifisch erstellt, fortgeschrieben und intern zu veröffentlichen sind.

Hierzu zählen u. a.:

- Verwaltungsgliederungsplan, der einen Gesamtüberblick zur Gliederung der Verwaltung gibt,
- Organigramm, das die Aufbauorganisation mit den hierarchischen Strukturen und Zuständigkeiten grafisch darstellt,
- Geschäftsverteilungsplan, in dem Zuständigkeiten von Organisationseinheiten und Personal dokumentiert und klar abgegrenzt sind,
- Aufgabengliederungsplan, der detailliert alle Aufgaben der Kommune darstellt,
- Dienst- oder Geschäftsordnung, die die Regelungen zur Ablauforganisation und zum Dienstbetrieb zusammenfasst.

⁴ Spezifisch, Messbar, Attraktiv, Realistisch, Terminiert.

⁵ Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für die Verwaltungsorganisation (Organisationsgrundsätze) Bek. des LRH vom 20.11.2024 - 22-01375/2024, Abschnitt 8, veröffentlicht im MBl. LSA Nr. 45/2024 vom 23.12.2024.

Die vorgelegten Organisationspläne zeigen eine Inkongruenz hinsichtlich Aktualität und sind untereinander nicht abgestimmt.

- Der Verwaltungsgliederungsplan mit Stand vom 22.03.2024 gliedert die Verwaltung unter Führung des Oberbürgermeisters lediglich in drei FB. Amtsbezeichnungen unterhalb der Leitung der FB wurden nicht ausgewiesen.
- Der Geschäftsverteilungsplan mit Stand 07/2016 ist veraltet und auf Grund der neuen Verwaltungsstruktur (seit 2023) nicht anwendbar. Nach Auskunft der Verwaltung arbeitet sie gegenwärtig an einem neuen Entwurf.
- Der Entwurf des Aufgabengliederungsplanes vom 01.05.2024 ist entsprechend des geltenden Verwaltungsgliederungsplanes gegliedert. Es fehlen jedoch die Organisationseinheiten Sachsen-Anhalt-Tag-OrgBüro, Rechnungsprüfung und Gleichstellung.
- Der Stellenplan wurde entsprechend des verbindlichen Musters 7 zu § 5 KomHVO und mit den entsprechenden Amts-/Funktionsbezeichnungen aufgestellt. Neben dem Stellenplan lag ein Stellenbesetzungsplanentwurf aus dem Jahr 2023 vor, der noch auf die Organisationseinheiten der Verwaltungsstruktur von vor 2023 beruht.
- Die gegenwärtig gültige Allgemeine Dienstanweisung (ADA) 2006/02.4 in der Fassung vom 01.06.2012 stellt unter 3.03 die Verwaltungsführung und den personellen Aufbau dar. Hiernach bestehen neben dem Oberbürgermeister folgende Amtsbezeichnungen/Funktionsbezeichnungen: Amtsleiter, Sachgebietsleiter, Sachbearbeiter und übrige Mitarbeiter. Der Entwurf der ADA Nr. 2024/02 enthält unter der Nr. 3 die künftigen Amtsbezeichnungen: Fachbereichsleiter/Abteilungsleiter, Teamleiter/Bereichsleiter und Sachbearbeiter.

Die im Jahr 2023 neu geschaffene Verwaltungsstruktur ist mit den Organisationsplänen nicht vollständig aufeinander abgestimmt. Insbesondere finden Amts-/Funktionsbezeichnungen keine einheitliche Anwendung, so dass bezüglich von Aufgabenverteilung und Zuständigkeiten in den jeweiligen Verantwortungsbereichen Unklarheiten bestehen können.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Hansestadt Stendal, eine umfassende Abstimmung zwischen den einzelnen Organisationsplänen entsprechend der neuen Verwaltungsstruktur, unter Verwendung einheitlicher Amts-/Funktionsbezeichnungen, zu erarbeiten und regelmäßig auf Aktualität zu überprüfen.

2.3 Ordnung und Struktur der Verwaltung als wesentliche Steuerungsvoraussetzung

Unabdingbar für eine ordnungsgemäße Verwaltung ist die effiziente und effektive Gestaltung der Organisationsstrukturen. Um dies zu gewährleisten, sind regelmäßige Organisationsuntersuchungen notwendig.⁶ Anhand von Organisationsuntersuchungen sollen Verbesserungspotenziale, u. a. bei Aufgaben, Strukturen, Personal und Prozessen, aufgedeckt werden. Darüber hinaus kann eine Untersuchung der Organisation die Aufgabenerledigung sinnvoll und zielgerichtet unterstützen.

Die Hansestadt Stendal führte bisher keine Organisationsuntersuchung durch. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist, auch vor dem Hintergrund der mittelfristigen Finanzplanung, eine kontinuierliche Aufgabenkritik verbunden mit einer Personalbestandsüberprüfung anzuregen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, regelmäßige Organisationsuntersuchungen aller Ämter der Stadtverwaltung durchzuführen. Die Ergebnisse der Untersuchung sind umzusetzen und einer Kontrolle zu unterziehen.

2.4 IT-Sicherheitskonzept

Der Hauptverwaltungsbeamte ist gemäß § 66 Abs. 1 KVG LSA für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und für den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich und regelt ihre innere Organisation. Er haftet, wenn in Folge mangelnder Regelungen, nicht geeigneten Personals bzw. fehlender Kontrollen Fehler oder Ausfälle von Funktionen der IT eintreten und daraus Schäden für Dritte resultieren. So haben z. B. Personen nach Art. 82 DSGVO Anspruch auf Schadensersatz, wenn aufgrund eines nicht den technischen Anforderungen entsprechenden Systems (IT-System/Datensicherheitssysteme) Daten von Personen rechtswidrig öffentlich gemacht werden.

Ein Sicherheitskonzept dient zur Umsetzung der Sicherheitsstrategie und beschreibt die geplante Vorgehensweise, um die gesetzten Sicherheitsziele einer Institution (Behörde) zu erreichen. Im Sicherheitskonzept müssen aus den Sicherheitszielen der Behörde, dem identifizierten Schutzbedarf und der Risikobewertung konkrete Sicherheitsmaßnahmen passend zum betrachteten Informationsverbund abgeleitet werden.

Mit Bericht über die Prüfung der Sicherheit der IT in den Kommunen Sachsen-Anhalts vom 29.06.2023 wurde auf das Fehlen eines IT-Sicherheitskonzeptes hingewiesen.

⁶ Vgl. Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt, Februar 2018, Abschnitt 1.3.

Die Hansestadt Stendal hat nach wie vor kein beschlossenes IT-Sicherheitskonzept. Der vorgelegte Entwurf des IT-Sicherheitskonzeptes der Hansestadt Stendal beinhaltet noch keine abschließende Aufnahme maßgeblicher Geschäftsprozesse, Benennung von Prozessverantwortlichen, einer schadensauswirkenden Schutzbedarfsfeststellung sowie einer Risikoanalyse.

Ein IT-Sicherheitskonzept kann nur angemessen ausgestaltet werden, wenn es auf Grundlage einer Risikoanalyse und deren Ergebnisse entsprechend auf die jeweilige Organisationseinheit zugeschnitten ist. Dafür gilt es, Risiken zu identifizieren, zu bewerten und zu steuern, um wachsenden Cyberattacken entgegenzuwirken, die das Erreichen der Behördenziele gefährden.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, umgehend den Entwurf des IT-Sicherheitskonzeptes fertigzustellen, zu beschließen und umzusetzen.

2.5 Prozessmanagement

Gemäß § 66 Abs. 1 KVG LSA ist der Hauptverwaltungsbeamte für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und für den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich und regelt ihre innere Organisation.

Vor dem Hintergrund wachsender technologischer Potenziale, steigender Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an eine moderne Verwaltung und finanzieller Engpässe sind strukturierte Prozesse ein wichtiger Hebel, Kommunen zukunftsfest aufzustellen. Im Vordergrund stehen dabei die systematische und kontinuierliche Erfassung, Optimierung und Steuerung der Organisation über Prozesse. Die Ziele sind eine effiziente Leistungserbringung, die Orientierung an den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer sowie die Ausrichtung der Prozesse an den strategischen Zielen einer Kommune.

Die Hansestadt Stendal hat keinen Überblick über wesentliche Prozesse bzw. keine Beschreibung ihrer Kernprozesse.

Nur mit klaren Prozessstandards, klar definierten Verantwortlichkeiten und dem optimalen Zusammenspiel von Daten und Prozessen wird die Hansestadt Stendal in Zukunft in der Lage sein, ihr Leistungsportfolio voll auszuschöpfen und zu verbessern.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Hansestadt Stendal, ein effektives und effizientes Prozessmanagement aufzubauen, um künftig in der Lage zu sein, die eigenen Ressourcen auf eine nachhaltige Entwicklung und langfristige Stabilität auszurichten.

2.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Gemäß § 138 Abs. 1 KVG LSA müssen Landkreise und Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern ein RPA als besonderes Amt einrichten, sofern sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA bedienen.

Andere Gemeinden (bis 25.000 Einwohner) und Verbandsgemeinden können ein RPA einrichten, wenn die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zum Umfang der Verwaltung stehen. Ist in diesen Kommunen ein RPA nicht eingerichtet und bedienen sie sich nicht eines anderen kommunalen RPA, obliegt die Rechnungsprüfung dem RPA des Landkreises auf Kosten der Kommune.

Von Gesetzes wegen stehen für Landkreise und Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern somit die Möglichkeiten „Einrichtung eines eigenen RPA“ oder „sich eines anderen kommunalen RPA bedienen“ gleichrangig nebeneinander. Möchte z. B. eine Gemeinde mit mehr als 25.000 Einwohnern dafür keine eigene Organisationseinheit vorhalten, sondern sich eines anderen kommunalen RPA bedienen, muss sie eine Vereinbarung mit der Körperschaft (z. B. Stadt oder Landkreis) eines anderen RPA abschließen. Die Regelung für andere Gemeinden (bis 25.000 Einwohnern) und Verbandsgemeinden, wonach die Rechnungsprüfung dem RPA des Landkreises obliegt, gilt nicht für Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern. Sie ist restriktiv auszulegen. Andernfalls könnte auch ein Landkreis oder eine kreisfreie Stadt das eigene RPA ohne Weiteres abschaffen. Bereits die vom Gesetzgeber gewählte Formulierung „sich bedienen“ enthält die Vorgabe zu einem aktiven Handeln. Der jeweilige Landkreis könnte demnach das Begehren, die Aufgabe des örtlichen RPA für eine Gemeinde mit mehr als 25.000 Einwohnern zu übernehmen, auch ablehnen.

Die Hansestadt Stendal stellte bereits im Haushaltsjahr 2023 Überlegungen an, die Aufgaben des eigenen RPA dem RPA des Landkreises Stendal zu übertragen. Gegenwärtig sind neben der Leiterin des RPA eine Prüferin für den Haushalt und ein technischer Prüfer tätig. Die Leiterin des RPA wird nach ihren Angaben zum nächstmöglichen Zeitpunkt das RPA verlassen, so dass die gegenwärtig nicht weiter vorangetriebenen Überlegungen, die Aufgaben dem RPA des Landkreises zu übertragen, erneut in Betracht kommen könnten.

Die örtliche Rechnungsprüfung stellt für die Landkreise und Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern eine Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis dar. Auch im Fall der Aufgabenerfüllung durch einen Dritten verbleibt die Verantwortung für die Erfüllung dieser Pflichtaufgabe bei der jeweiligen Kommune.

Sofern sich die Kommune zur Erfüllung dieser Aufgabe eines anderen RPA bedienen möchte, setzt dies zudem vorab eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sowie eine Beschlussfassung der Vertretung voraus. Die Aufgabenübertragung auf einen Dritten setzt des Weiteren eine öffentlich-rechtliche Kooperationsvereinbarung mit dem betreffenden Rechtsträger des RPA voraus, das die Aufgabe zukünftig erfüllen soll. Diese Vereinbarung sollte auch den Kostenersatz und die Abrechnung der Leistungen enthalten.

Hierin sind insbesondere Pflichtprüfungen nach § 140 Abs.1 KVG LSA als auch die weiteren übertragbaren Aufgaben nach § 140 Abs. 2 KVG LSA (z. B. Prüfung der Organisation, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände der Kommune und der Eigenbetriebe, Prüfung der Wirtschaftsführung der Sondervermögen, Prüfung der Betätigung der Kommune als Gesellschafter oder Aktionär, Buch-, Betriebs- und Kassenprüfungen, die sich die Kommune bei einer Beteiligung vorbehalten hat) zu regeln.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, die Leistungsfähigkeit des RPA aufrechtzuerhalten und empfiehlt, eine örtliche Kontrolleinheit vorzuhalten, die mit der Verwaltung vertraut ist. Vor einer möglichen Auflösung des eigenen RPA hat die Hansestadt Stendal die notwendigen Schritte durchzuführen. Dazu gehören eine vorherige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, der Beschluss des Stadtrates als auch eine schriftliche Vereinbarung mit dem Rechtsträger, dessen RPA die Aufgabe zukünftig übernehmen soll.

3. Wirtschaftliche Betätigungen

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung können Kommunen unter Beachtung der kommunalrechtlichen Vorschriften entscheiden, in welcher Organisationsform sie ihre öffentlichen Aufgaben erfüllen. Auch bei der Ausgliederung verbleibt die Aufgabenverantwortung bei der Kommune. Sie hat gegenüber ihren Unternehmen die ihr als Gesellschafterin obliegenden Verpflichtungen sicherzustellen. Dies beinhaltet, Unternehmensziele in Einklang mit den gesamtstädtischen Zielen zu entwickeln und deren Umsetzung zu überwachen.

Die Steuerung der kommunalen Unternehmen und Beteiligungen hat essentielle Bedeutung für die Gesamtsteuerung der Kommune und ist eine wesentliche Aufgabe von Stadtrat und Verwaltungsführung. Daher ist es unerlässlich, ein leistungsfähiges Beteiligungsmanagement in der Verwaltung einzurichten.

3.1 Beteiligungsportfolio

Die Hansestadt Stendal betätigt sich als Gesellschafterin in privatrechtlich organisierten Unternehmen und unterhält einen Eigenbetrieb. Zum 31.12.2023 setzte sich das Beteiligungsportfolio der Hansestadt Stendal wie folgt zusammen:

Gesellschaft/ Eigenbetrieb	Rechts- form	Stammkapital (in €)	Anteil der Kommune am Stammkapital	
			in €	in %
Technologiepark Altmark	Eigen- betrieb	55.000,00	55.000,00	100,00
Stendaler Wohnungsbau- gesellschaft mbH	GmbH	2.556.459,41	2.556.459,41	100,00
Abwassergesellschaft Stendal GmbH	GmbH	30.000,00	30.000,00	100,00
Altmark-Oase - Sport- und Freizeitbad - Stendal GmbH	GmbH	51.150,00	51.150,00	100,00
Grundstücksverwaltung Uchtsprunge GmbH	GmbH	25.600,00	25.600,00	100,00
Stendaler Beteiligungsver- waltungs GmbH ⁷	GmbH	60.000,00	60.000,00	100,00
Innovations- und Gründer- zentrum BIC Altmark GmbH	GmbH	25.000,00	11.000,00	44,00
Flugplatzgesellschaft Stendal-Borstel mbH	GmbH	25.564,59	10.225,84	40,00
Stadtwerke - Altmärkische Gas-, Wasser- und Elekt- rizitätswerke GmbH Sten- dal	GmbH	5.000.000,00	1.255.000,00	25,10
Gesellschaft für Arbeits- förderung des LK Stendal mbH	GmbH	49.420,00	6.760,00	13,68

Abbildung 5: Übersicht über die städtischen Beteiligungen

⁷ Gegründet mit Gesellschaftsvertrag vom 15.12.2023; die Eintragung der Gesellschaft in das Handelsregister erfolgte am 16.01.2024.

Die Hansestadt Stendal hat außerdem eine mittelbare Beteiligung an der neu gegründeten Stendal Energy GmbH.⁸

Darüber hinaus ist die Hansestadt Stendal mit rund 0,1 % an der Kommunalwirtschaft Sachsen-Anhalt GmbH (KOWISA) beteiligt und hält Stückaktien an der E.ON Avaccon AG.

3.2 Organisation und Aufgabenwahrnehmung des Beteiligungsmanagements

Ist eine Kommune mit mindestens 5 % mittel- oder unmittelbar an Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen oder des Privatrechts beteiligt, muss sie gemäß § 130 Abs. 4 KVG LSA ein leistungsfähiges Beteiligungsmanagement gewährleisten. Dies umfasst die drei Kernkompetenzen Beteiligungsverwaltung und -steuerung sowie Mandatsbetreuung.

Das Beteiligungsmanagement der Hansestadt Stendal ist als Abteilung für Beteiligungscontrolling und Wirtschaftsförderung⁹ direkt dem Oberbürgermeister unterstellt. Die Aufgabenwahrnehmung des Beteiligungsmanagements obliegt nach der vorgelegten Stellenbeschreibung dem Abteilungsleiter. Eine Mitarbeiterin der Abteilung ist mit 65 % Anteil an ihrer Arbeitszeit für die Sachbearbeitung des Eigenbetriebes Technologiepark zuständig. Neben der Abteilungsleitung erfüllt der Abteilungsleiter gleichzeitig die Aufgaben des Beteiligungscontrollings und darüber hinaus noch die Funktion der Betriebsleitung des Eigenbetriebes Technologiepark. Seit Dezember 2023 nimmt er die Geschäftsführung der neu gegründeten Stendaler Beteiligungsverwaltungs GmbH (SBV GmbH) und deren Tochterunternehmen Stendal Energy GmbH (SDLE) wahr. Hierbei handelt es sich um eine nebenberufliche Tätigkeit in Form eines Minijobs. Weiterhin hat der Abteilungsleiter Vertretungsbefugnisse für die Geschäftsführung der Abwassergesellschaft Stendal mbH (AGS).¹⁰

Diese Mehrfachfunktionen können sich aus Sicht des Landesrechnungshofes negativ auf die Leistungsfähigkeit des Beteiligungsmanagements auswirken. Darüber hinaus ist aufgrund der fehlenden Vertretungsregelung für die Aufgaben des Beteiligungsmanagements die dauernde Sicherstellung der Aufgabenerfüllung gefährdet. Außerdem ist die vorgelegte Stellenbeschreibung¹¹ veraltet und spiegelt nicht den aktuellen Stand laut Verwaltungsstruktur wider.

⁸ Gegründet als Tochtergesellschaft der SBV (100 %) mit Gesellschaftsvertrag vom 15.12.2023; die Eintragung der Gesellschaft in das Handelsregister erfolgte am 24.01.2024.

⁹ Verwaltungsstruktur Stand 03.2024.

¹⁰ Vgl. Stellenbeschreibung 80/2.

¹¹ Stellenbeschreibung entspricht noch der vorhergehenden Verwaltungsstruktur, als das Beteiligungsmanagement noch ein Amt und keine Abteilung war.

Den aktuellen Strukturen liegt keine Bedarfsbemessung für die Personalausstattung zugrunde, sodass die Leistungsfähigkeit des Beteiligungsmanagements nicht abschließend beurteilt werden kann.

Der Landesrechnungshof merkt außerdem kritisch an, dass der Abteilungsleiter bzw. Beteiligungscontroller gleichzeitig als Geschäftsführer von zwei Gesellschaften aus dem Beteiligungsportfolio sowie als Abwesenheitsvertreter der Geschäftsführung einer Beteiligungsgesellschaft fungiert. Der Landesrechnungshof sieht hierin einen unzulässigen Interessenkonflikt zwischen der Funktion als Steuerungs- und Überwachungsorgan im Sinne der städtischen Ziele (Beteiligungsmanagement) und der Leitung der Gesellschaften (Geschäftsführung). Dadurch besteht die Gefahr, dass Entscheidungen nicht unabhängig und objektiv getroffen werden.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, umgehend eine Vertretungsregelung für die Aufgaben des Beteiligungsmanagements festzulegen sowie die Stellenbeschreibung des Beteiligungscontrollers an die geänderte Verwaltungsstruktur¹² anzupassen. Hierzu ist es notwendig, die Personalausstattung des Beteiligungsmanagements auf Grundlage einer Bedarfsbemessung zu prüfen.

Weiterhin erwartet der Landesrechnungshof, dass die bestehenden Interessenkonflikte umgehend beseitigt werden, um die Integrität des städtischen Beteiligungsmanagements zu gewährleisten.

3.3 Dienstanweisung und Beteiligungsrichtlinie

Der Hauptverwaltungsbeamte ist gemäß § 66 Abs. 1 KVG LSA für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich und regelt ihre innere Organisation. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der kommunalen Unternehmen und Beteiligungen sollte die Stadt eine starke Position als (Mit-)Gesellschafterin einnehmen. Ein leistungsfähiges Beteiligungsmanagement benötigt daher eine entsprechend konzipierte DA, welche die wesentliche Arbeitsgrundlage bildet.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen verfügte die Hansestadt Stendal über keine DA für das Beteiligungsmanagement.

¹² Stand 03/2024.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die DA die Umsetzung der Kernaufgaben Beteiligungsverwaltung und -steuerung sowie der Mandatsbetreuung für die Hansestadt Stendal regeln. Im Hinblick auf die operative Steuerung der Beteiligungen ist es darüber hinaus sinnvoll, eine Beteiligungsrichtlinie (oder auch Public Corporate Governance Kodex (PCGK)) zu erlassen.

Diese beinhaltet zum einen die Zielvorgaben der Stadt und regelt zum anderen die Zusammenarbeit zwischen Stadtrat, Stadtverwaltung und den kommunalen Unternehmen und Beteiligungen.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, eine Beteiligungsrichtlinie zu erlassen. Diese sollte die Prozesse zwischen dem Stadtrat, der Stadtverwaltung und den Unternehmen regeln, Kontroll- und Steuerungsmechanismen definieren sowie die Rechte und Pflichten der Beteiligten darstellen. Darauf aufbauend muss eine DA für das Beteiligungsmanagement erarbeitet und erlassen werden. Diese bildet die Arbeits- und Handlungsgrundlage des Beteiligungsmanagements als Grundvoraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung der städtischen Unternehmen und Beteiligungen im Rahmen der Gesamtsteuerung des „Konzerns Kommune“.

3.4 Beteiligungssteuerung

Die Festlegung kommunaler Ziele, aus denen Unternehmensziele für die jeweilige Beteiligung abgeleitet werden, bilden die Basis für eine fundierte Beteiligungssteuerung. Das Beteiligungscontrolling als Teil der Beteiligungssteuerung stellt durch betriebswirtschaftliche Analysen die notwendigen Informationen bereit, um die Erreichung der Unternehmensziele zu kontrollieren und gegebenenfalls Entscheidungen zur Steuerung der jeweiligen Beteiligung vorzubereiten.

In der Hansestadt Stendal existierten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine konkreten Zielsetzungen für die jeweiligen Beteiligungen.¹³

Zwar konnte im Rahmen der örtlichen Erhebungen festgestellt werden, dass der Beteiligungscontroller der Hansestadt Stendal Auswertungen der Wirtschaftsplan- und Jahresabschlussdaten für die städtischen Beteiligungen erstellt, jedoch werden diese Daten nicht als Grundlage für die Steuerung der Gesellschaften genutzt. Fehlende Zielvorgaben erschweren die Beteiligungssteuerung erheblich.

¹³ Es bestanden lediglich Zielvereinbarungen mit den Geschäftsführern von zwei Beteiligungsgesellschaften.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, das bestehende Beteiligungscontrolling zu nutzen, um die Steuerung der Beteiligungen sicherzustellen. Hierzu ist es unerlässlich, kommunalpolitische Zielvorgaben zu treffen.

3.5 Mandatsbetreuung

Um die Beteiligungssteuerung sicherzustellen, bedarf es einer leistungsstarken Mandatsbetreuung. Gemäß § 131 Abs. 1 KVG LSA vertritt der Oberbürgermeister oder ein von ihm beauftragter Vertreter die Stadt in den Gesellschafterversammlungen oder in den entsprechenden Organen der Beteiligungsunternehmen. Daher ist es unerlässlich, dass diesem oder dem von ihm beauftragten Vertreter alle notwendigen Informationen im Vorfeld der Gremiensitzungen vorliegen.

Im Zuge der örtlichen Erhebungen erklärte die Hansestadt Stendal, dass das Beteiligungsmanagement die Einladungen zu den Gremiensitzungen der Beteiligungen erhält und nach Möglichkeit daran teilnimmt. Die Vorbereitung des Oberbürgermeisters auf die Sitzungen erfolgt anlassbezogen nach Bedarf. Darüber hinaus werden die Tagesordnungen der Gremiensitzungen durch das Beteiligungsmanagement an die Fraktionsvorsitzenden des Stadtrates zur Information versendet. Außerdem findet ein monatlicher Beratungstermin zwischen dem Oberbürgermeister und dem Beteiligungsmanagement statt.

Die beschriebene Vorgehensweise stellt nach Auffassung des Landesrechnungshofes keine umfassende Mandatsbetreuung dar. Den Mandatsträgern müssen die Ziele, die gegenwärtige Situation der Kommune und der Beteiligungen sowie ergänzende Informationen die Tagesordnung betreffend bekannt sein.

Weiterhin gehört zu einer fundierten Mandatsbetreuung die Information der Mandats-träger über ihre Rechte und Pflichten. Mitglieder kommunaler Aufsichtsräte haften nach § 52 Abs. 1 GmbHG i. V. m. §§ 116 und 93 AktG für Pflichtverletzungen, durch die der Gesellschaft ein Schaden entsteht.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen erklärte die Hansestadt Stendal, dass keine Belehrung der Mandatsträger in den Aufsichtsräten und Gesellschafterversammlungen über ihre Rechte und Pflichten erfolgt ist.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Hansestadt Stendal, die Mandatsbetreuung zu intensivieren. Hierzu sollte ein Prozess etabliert werden, um die Mandats-träger auf die Gremiensitzungen vorzubereiten.

Denn nur informierte und fachlich versierte Mandatsträger können ihre Funktion in den Gremien der Beteiligungen im Sinne der kommunalen Zielsetzungen ausüben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Hansestadt Stendal außerdem, die entsandten Gremienmitglieder künftig über ihre Rechte und Pflichten als Mitglieder des Aufsichtsrates bzw. der Gesellschafterversammlung zu belehren. Weiterhin ist es sinnvoll, die Mandatsträger durch Schulungen auf die Wahrnehmung der Mandate vorzubereiten.

3.6 Offenlegung, Vorlage- und Anzeigepflichten

Gemäß § 133 Abs. 1 Nr. 2 KVG LSA hat die Kommune bei ihren Beteiligungsunternehmen dafür zu sorgen, dass die Feststellung des Jahresabschlusses, die Verwendung des Ergebnisses sowie das Ergebnis der Jahresabschlussprüfung ortsüblich bekannt gegeben werden und der Jahresabschluss und Lagebericht öffentlich ausgelegt werden. In der Veröffentlichung ist auf die Auslegung hinzuweisen.

Es erfolgte eine Stichprobenprüfung für das Geschäftsjahr 2021 aller Eigen- und Beteiligungsgesellschaften. Dabei stellte der Landesrechnungshof fest, dass lediglich zwei von sieben Gesellschaften die entsprechenden Unterlagen ortsüblich bekannt gemacht, ausgelegt und in der Bekanntmachung auf die Auslegung hingewiesen haben.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal zukünftig sicherstellt, dass die gesetzlich erforderlichen Dokumente ortsüblich bekannt gemacht und ausgelegt werden.

3.7 Fehlende Prüfungsrechte für Prüfungsinstanzen

Nach § 140 Abs. 3 KVG LSA haben Kommunen darauf hinzuwirken, dass den für sie zuständigen Prüfungseinrichtungen die in § 54 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden, wenn ihnen Anteile an einem Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang gehören.

Die Hansestadt Stendal hat die geforderten Prüfungsbefugnisse im Rahmen einer Anpassung der Gesellschaftsverträge zum 31.05.2023 bei den betreffenden Gesellschaften eingeräumt. Ausgenommen hiervon ist jedoch die Stadtwerke - Altmärkische Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerke GmbH Stendal (SWS).

Diese räumt weiterhin weder der zuständigen kommunalen Prüfungseinrichtung noch dem Landesrechnungshof die Prüfungsrechte ein.

Wie der Landesrechnungshof bereits in der vorangegangenen Turnusprüfung feststellte, hat die Hansestadt Stendal mit der Weiterveräußerung von Geschäftsanteilen der SWS im Jahr 2007 die Einbindung privater Unternehmen fortgesetzt. Daher bleibt die Einflussnahme der Hansestadt Stendal auf die Gesellschaft entsprechend dem Umfang der ihr verbliebenen Geschäftsanteile eingeschränkt. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Kommune sich nur beteiligen darf, wenn die Voraussetzungen des § 128 KVG LSA vorliegen und wenn der Kommune nach § 129 Abs. 1 Nr. 3 KVG LSA ein angemessener Einfluss durch Gesellschaftsvertrag oder Satzung gesichert wird.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal nunmehr ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkommt und als Gesellschafterin dafür sorgt, dass entsprechende Prüfungsrechte sowohl für die örtliche Prüfungseinrichtung als auch für den Landesrechnungshof eingeräumt werden.

3.8 Ausweis der Betriebskostenzuschüsse in der Kapitalrücklage

In der vorangegangenen Turnusprüfung¹⁴ stellte der Landesrechnungshof bereits fest, dass der Ausweis der von der Hansestadt Stendal geleisteten unterjährigen Betriebskostenzuschüsse für einzelne Unternehmen über die Kapitalrücklage nicht sachgerecht ist.

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.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass diese Verfahrensweise beibehalten wurde.

Der Landesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass durch die Hansestadt Stendal eine Überprüfung der bisherigen Praxis der Bilanzierung der unterjährigen Betriebskostenzuschüsse zu veranlassen ist.

¹⁴ Bericht über die turnusmäßige überörtliche Prüfung der Hansestadt Stendal vom 27.03.2014.

3.9 Feststellungen zu einzelnen Beteiligungsgesellschaften

3.9.1 Anteilserwerb Innovations- und Gründerzentrum BIC Altmark GmbH

Die Kommune darf gemäß § 129 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA ein Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts nur unterhalten, errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso durch einen Zweckverband, einen Eigenbetrieb oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts erfüllt werden kann.

Die Hansestadt Stendal war bisher mit 44 % an der BIC beteiligt. Übrige Gesellschafter waren der Landkreis Stendal (46 %) sowie der Förderkreis für den Standort Stendal der Hochschule Magdeburg-Stendal e. V. (10 %). In seiner Sitzung am 04.12.2023 hat der Stadtrat den Kauf der Anteile der weiteren o. g. Anteilseigner zum Nennwert anteilig der jeweiligen Stammeinlage beschlossen.¹⁵

Die Hansestadt Stendal prüfte im Vorfeld des Anteilserwerbs lediglich die Möglichkeit, die Projekte, die bisher in der BIC abgewickelt wurden, verwaltungsintern in die Abteilung Wirtschaftsförderung einzugliedern. Dies wurde aber aufgrund beihilferechtlicher Bedenken verworfen. Es erfolgte keine Prüfung, ob der öffentliche Zweck nicht durch eine der in § 129 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA genannten Organisationsformen ebenso erfüllt werden könnte.

Darüber hinaus ist gemäß § 135 Abs. 1 KVG LSA durch den Hauptverwaltungsbeamten eine Analyse der Vor- und Nachteile der öffentlichen und privatrechtlichen Organisationsformen im konkreten Einzelfall zu erstellen, wenn die Kommune beabsichtigt, ein Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts zu errichten, zu übernehmen oder wesentlich zu erweitern. Dabei sind die organisatorischen, personalwirtschaftlichen, mitbestimmungsrechtlichen sowie die wirtschaftlichen, finanziellen, haftungsrechtlichen und steuerlichen Unterschiede sowie die Auswirkungen auf den Haushalt der Kommune sowie die Entgeltgestaltung gegenüberzustellen. Diese Analyse ist nach § 135 Abs. 1 Satz 3 KVG LSA der beschließenden Vertretung zur Vorbereitung und der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde spätestens sechs Wochen vor Beschlussfassung vorzulegen.

Mit Schreiben vom 05.10.2023 informierte die Hansestadt Stendal die zuständige Kommunalaufsicht über den beabsichtigten Anteilskauf an der BIC. Die darin enthaltene Analyse nach § 135 Abs. 1 KVG LSA stellt die organisatorischen, personalwirtschaftlichen und mitbestimmungsrechtlichen Veränderungen dar, die sich daraus ergeben, wenn die Hansestadt Stendal Alleingesellschafterin der BIC ist.

¹⁵ Vgl. BV VII/0946.

Die Vor- und Nachteile der o. g. verschiedenen Organisationsformen wurden nicht gegenübergestellt. Die Hansestadt Stendal stellte lediglich auf die Veränderungen, die sich aus der Änderung der Anteilsverhältnisse ergeben, ab. Dies entspricht nicht der gesetzlich vorgeschriebenen Analyse.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal die Prüfung der verschiedenen Organisationsformen nach § 129 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA sowie die Analyse der Vor- und Nachteile dieser gemäß § 135 Abs. 1 KVG LSA vornimmt. Dadurch wird gewährleistet, dass Veränderungen im Beteiligungsportfolio der Hansestadt Stendal der städtischen Leistungsfähigkeit entsprechen.

3.9.2 Erweiterung des Beteiligungsportfolios

Gemäß § 128 Abs. 1 KVG LSA darf sich eine Kommune in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch außerhalb der Verwaltung in öffentlichen oder privaten Rechtsformen wirtschaftlich betätigen, wenn ein öffentlicher Zweck die wirtschaftliche Betätigung der Kommune rechtfertigt, die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht und dieser nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt werden kann.

In seiner Sitzung am 03.07.2023 hat der Stadtrat der Hansestadt Stendal die Gründung der Eigengesellschaft SBV GmbH beschlossen. Weiterhin wies er die Vertreter der Gesellschafterversammlung der SBV GmbH an, nach erfolgter Gründung und Eintragung in das Handelsregister, die Gründung der SDLE vorzunehmen und alle dafür notwendigen Schritte einzuleiten.

Gegenstand der SBV GmbH ist laut Gesellschaftsvertrag¹⁶ u. a. die Gründung und der Erwerb sowie die Beteiligung an Unternehmen, die einen öffentlichen Zweck erbringen und/oder Hilfstätigkeiten zur Erbringung eines öffentlichen Zwecks leisten, Veräußerung von Unternehmen und Beteiligungen, Übernahme der Geschäftsführung dieser Unternehmen, Führung und Entwicklung der Beteiligungen und Unternehmen sowie Erbringung zentraler Dienstleistungen innerhalb des Konzerns der Stadt und die damit im Zusammenhang stehende Verwaltung eigenen Vermögens für die Stadt.

Der Unternehmensgegenstand der SBV GmbH entspricht dem einer kommunalen Holdinggesellschaft. Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass dieser primär keinen öffentlichen Zweck i. S. d. § 128 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA darstellt.

¹⁶ Notariell beurkundet am 15.12.2023; die Eintragung der Gesellschaft in das Handelsregister erfolgte am 16.01.2024.

Wenngleich der öffentliche Zweck ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, wird ein öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung unterstellt.¹⁷ Es besteht nach Ansicht des Landesrechnungshofes kein öffentliches Interesse an der Gründung einer städtischen Holding-Gesellschaft. Diese Strukturen führen zu Kontroll- und Steuerungsverlusten der Vertretung.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, dass sie in ihrem Beteiligungsportfolio nur solche Gesellschaften hält, die einen öffentlichen Zweck erfüllen. Die Gründung der Holding-Gesellschaft ist kritisch zu überprüfen. Vorsorglich weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass Steuerverbünde beihilferechtliche Relevanz entwickeln können.

3.9.3 Defizitäre Gesellschaften

Die Kommunen haben gemäß § 98 Abs. 2 KVG LSA ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Aufgrund der angespannten Haushaltssituation der Hansestadt Stendal zeichnet sich ein Konsolidierungsbedarf ab.

Das Beteiligungsportfolio der Hansestadt Stendal ist durch drei (dauer-) defizitäre Gesellschaften geprägt. Die **Flugplatzgesellschaft Stendal-Borstel mbH** (FSB mbH) erzielte im Prüfungszeitraum 2019 bis 2023 einen durchschnittlichen Jahresfehlbetrag i. H. v. 104 T€. Dementsprechend lag der jährliche Gesellschafterzuschuss zum Verlustausgleich der Hansestadt Stendal in den Jahren 2019 bis 2022 bei rund 52 T€. Weiterhin erhielt die Gesellschaft in den Jahren 2019 bis 2021 Kapitalzuweisungen i. H. v. insgesamt rund 125 T€ von der Hansestadt Stendal. Der Wirtschaftsprüfer (WP) weist in den Prüfberichten zu den Jahresabschlüssen des Prüfungszeitraumes jeweils darauf hin, dass die Gesellschaft aufgrund der unzureichenden Ertragslage weiterhin auf die Kofinanzierung der Gesellschafter angewiesen ist. Nachfolgende Tabelle stellt die Entwicklung der o. g. Parameter dar:

Jahresabschluss Flugplatzgesellschaft Stendal-Borstel mbH								
	2019 (in €)	2020 (in €)	2021 (in €)	2022 (in €)	2023 (in €)	Durchschnitt (in €)	Abweichung 2019 zu 2022 bzw. 2023 (in €)	Abweichung 2019 zu 2022 bzw. 2023 (in %)
Jahresfehlbetrag	72.502	78.041	128.280	117.466	124.266	104.111	51.764	71,4%
Eigenkapital	25.565	25.565	25.565	25.565	25.565	n.a.	-	0,0%
Gesellschafterzuschüsse zum Verlustausgleich	47.200	62.000	50.400	46.400	Die Daten lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vor.	51.500	- 800	-1,7%
Kapitalzuweisung zur Investitionsfinanzierung	50.528	25.800	48.500	-		41.609	- 50.528	-100,0%

Abbildung 6: Jahresabschlusssdaten der FSB mbH im Prüfungszeitraum¹⁸

¹⁷ Vgl. Grimberg, Gundlach, Jochheim, Miller, Schneider „Kommentar zum KVG LSA“, Nr. 3.1.

¹⁸ Die Daten wurden den jeweiligen Prüfberichten des Wirtschaftsprüfers der FSB mbH sowie den Beteiligungsberichten der Hansestadt Stendal entnommen.

Wie bereits während der vorangegangenen Turnusprüfung befindet sich die **Grundstücksverwaltung Uchtsprunge GmbH (GvU)** in einer sehr angespannten wirtschaftlichen Lage. Aufgrund anhaltender Jahresfehlbeträge ist die Gesellschaft bilanziell überschuldet und weist zum 31.12.2022 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rund 777 T€ aus. Der WP weist in seinen Prüfberichten darauf hin, dass die Unternehmensfortführung weiterhin nur unter der Prämisse der Unterstützung der Gesellschafterin gewährleistet werden kann. Die langfristigen Verbindlichkeiten belaufen sich auf rund 5.341 T€ zum Bilanzstichtag 2022. Ein erheblicher Leerstand (44,2 % zum 31.12.2022) der bewirtschafteten Wohnungseinheiten sowie die Instandhaltungsrückstände belasten das Unternehmen außerordentlich. Nachfolgend die Entwicklung der wesentlichen Jahresabschlussdaten:

Jahresabschluss Grundstücksverwaltung Uchtsprunge GmbH								
	2019 (in €)	2020 (in €)	2021 (in €)	2022 (in €)	2023 (in €)	Durchschnitt (in €)	Abweichung 2019 zu 2022 (in €)	Abweichung 2019 zu 2022 (in %)
Jahresergebnis	- 82.348	26.985	- 19.239	- 38.285	Prüfbericht lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vor.	- 28.222	44.064	-53,5%
nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	746.472	719.468	738.725	777.009		n.a.	30.538	4,1%
langfristige Verbindlichkeiten (> 1 Jahr)	6.047.503	5.826.175	5.599.829	5.341.349		5.703.714	- 706.154	-11,7%

Abbildung 7: Jahresabschlussdaten der GvU im Prüfungszeitraum¹⁹

Die **Altmark Oase - Sport- und Freizeitbad - Stendal GmbH (AltOa)** erzielte in den Jahren 2019 bis 2023 einen durchschnittlichen Jahresfehlbetrag von 408 T€. Aufgrund dessen verringerte sich das Eigenkapital im Prüfungszeitraum stetig und beträgt zum 31.12.2022 rund 2.049 T€. Die Hansestadt Stendal gewährte der Gesellschaft einen durchschnittlichen Zuschuss von rund 440 T€ (2019 bis 2023). Im Folgenden ist die Entwicklung wesentlicher Jahresabschlussdaten der Gesellschaft dargestellt:

Jahresabschluss Altmark Oase - Sport- und Freizeitbad - Stendal GmbH								
	2019 (in €)	2020 (in €)	2021 (in €)	2022 (in €)	2023 (in €)	Durchschnitt (in €)	Abweichung 2019 zu 2023 (in €)	Abweichung 2019 zu 2023 (in %)
Jahresfehlbetrag	432.807	316.146	419.499	476.708	396.752	408.383	- 36.055	-8,3%
Eigenkapital	2.459.223	2.442.077	2.322.578	2.145.870	2.049.117	n.a.	- 410.106	-16,7%
anteiliger Verlustausgleich zur Liquiditätssicherung	293.300	559.000	450.000	450.000	450.000	440.460	156.700	53,4%
Nutzungsentgelt gem. Nutzungsvertrag	409.034	409.034	409.034	409.034	409.034	409.034	0	0,0%
Besucherzahlen	142.825	78.901	64.180	124.663	140.678	110.249	- 2.147	-1,5%
davon Schulen und Vereine	33.471	n.a.	n.a.	28.266	29.241	30.326	- 4.230	-12,6%

Abbildung 8: Jahresabschlussdaten der AltOa im Prüfungszeitraum²⁰

Die Gesellschaft erhält von der Hansestadt Stendal ein jährliches Nutzungsentgelt i. H. v. rund 409 T€ zur Sicherstellung des Schul- und Vereinssports.

¹⁹ Die Daten wurden den jeweiligen Prüfberichten des Wirtschaftsprüfers der GvU sowie den Beteiligungsberichten der Hansestadt Stendal entnommen.

²⁰ Die Daten wurden den jeweiligen Prüfberichten des Wirtschaftsprüfers der AltOa sowie den Beteiligungsberichten der Hansestadt Stendal entnommen.

Bereits im Rahmen der vorhergehenden Turnusprüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass die zugrunde gelegten Parameter zur Entgeltbemessung nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Der Nutzungsvertrag zwischen der Hansestadt Stendal und der Gesellschaft hatte eine Vertragslaufzeit bis zum 31.12.2023. Dennoch nutzte die Hansestadt Stendal den Neuabschluss des Nutzungsvertrages nicht zur Anpassung der Bemessungsparameter und verlängerte den Vertrag zu gleichbleibenden Konditionen.²¹

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Hansestadt Stendal, mögliche Konsolidierungsmaßnahmen in Bezug auf die defizitären Gesellschaften zu prüfen. Insbesondere für die GvU sollten langfristige Möglichkeiten zur Fortführung der Gesellschaft erwogen werden (z. B. Verschmelzung). Weiterhin sieht der Landesrechnungshof die Hansestadt Stendal in der Pflicht, die Bemessung des Nutzungsentgeltes an die AltOa zu überprüfen und ggf. neu zu vereinbaren.

3.9.4 Stendaler Wohnungsbaugesellschaft mbH und Abwassergesellschaft Stendal mbH

Unter Punkt 1.1.2 (Ausblick der dauernden Leistungsfähigkeit anhand Haushaltspläne) fordert der Landesrechnungshof die Hansestadt Stendal zur konsequenten Verfolgung der Haushaltskonsolidierung auf, um die dauernde Leistungsfähigkeit der Hansestadt Stendal zu sichern. Die Prüfung möglicher Konsolidierungsmaßnahmen muss sich gemäß § 100 Abs. 3 KVG LSA auf alle Einnahmen und Ausgaben beziehen.²² Daher sollten auch die Beteiligungen in die notwendige Konsolidierung einbezogen werden.

Die **Stendaler Wohnungsbaugesellschaft mbH (SWG)** erwirtschaftete im Betrachtungszeitraum 2019 bis 2022 einen durchschnittlichen Jahresüberschuss von rund 1.282 T€. Aufgrund der wiederkehrenden Einstellung der Jahresüberschüsse in die Gewinnrücklage erhöhte sich das Eigenkapital zum 31.12.2022 im Vergleich zum Bilanzstichtag 2019 um 4.458 T€ (13,6 %). Die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten wurden im gleichen Zeitraum um 4.214 T€ verringert.

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Entwicklung der Jahresabschlussdaten der Gesellschaft:

²¹ Dem Vertrag liegt eine jährliche Besucherzahl von 40.000 (Schul- und Vereinssport) zugrunde. In den Jahren 2019 bis 2023 (ausgenommen die Jahre 2020 und 2021 aufgrund der Corona Pandemie) lag die durchschnittliche Besucherzahl bei rund 30.000 Besuchern (Schul- und Vereinssport).

²² Vgl. RdErl. des MI vom 29.04.2004.

	2019 (in €)	2020 (in €)	2021 (in €)	2022 (in €)	2023 (in €)	Durchschnitt (in €)	Abweichung 2019 zu 2022 (in €)	Abweichung 2019 zu 2022 (in %)
Jahresüberschuss	669.489	1.468.448	1.740.544	1.248.606	Prüfbericht lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vor	1.281.772	579.117	86,5%
Eigenkapital	32.660.787	34.129.235	35.870.352	37.118.958		n.a.	4.458.170	13,6%
Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	51.545.044	51.429.408	49.244.306	47.330.993		49.887.438	- 4.214.051	-8,2%
Verbindlichkeiten ggü. Gesellschaftern	1.004.934	867.741	728.166	586.170		796.753	- 418.764	-41,7%

Abbildung 9: Jahresabschlussdaten der SWG im Prüfungszeitraum²³

Im Prüfungszeitraum akzeptierte die Hansestadt Stendal, dass die SWG regelmäßig Jahresüberschüsse auf neue Rechnung vortrug. Wie auch im Rahmen der letzten Turnusprüfung vertritt der Landesrechnungshof die Auffassung, dass die Gesellschaft in der Lage ist, verstärkt Eigenmittel für die Finanzierung von Investitionen einzusetzen und/oder Schulden gegenüber Banken abzulösen. Weiterhin ist die Hansestadt Stendal unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit angehalten, bei einer guten Vermögens- und Ertragslage des Unternehmens darauf hinzuwirken, dass bei einer auskömmlichen Kapitalausstattung Gewinne an den städtischen Haushalt abzuführen sind.

Die Hansestadt Stendal bedient sich der **Abwassergesellschaft Stendal mbH (AGS)** als Erfüllungsgehilfe und Konzessionär bei der Schmutzwasserbeseitigung.²⁴ Gemäß § 16 Nr. 1 des Betreibervertrages vom 06.06.2006 kalkuliert die AGS für die von ihr zu erbringenden Leistungen kostendeckende privatrechtliche Entgelte und rechnet diese in eigenem Namen und auf eigene Rechnung gegenüber den Kunden ab.

Die AGS erwirtschaftete in den Jahren 2019 bis 2023 einen durchschnittlichen Jahresüberschuss i. H. v. rund 2.195 T€. Die Gewinne wurden entsprechend den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung regelmäßig auf neue Rechnung vorgetragen. Dies führt über den o. g. Betrachtungszeitraum zu einer Erhöhung des Eigenkapitals um rund 8.522 T€ (40,1 %) auf 29.791 T€ zum 31.12.2023:

Jahresabschluss Abwassergesellschaft Stendal mbH								
	2019 (in €)	2020 (in €)	2021 (in €)	2022 (in €)	2023 (in €)	Durchschnitt (in €)	Abweichung 2019 zu 2023 (in €)	Abweichung 2019 zu 2023 (in %)
Jahresüberschuss	2.451.505	2.313.853	2.314.380	2.344.826	1.548.717	2.194.656	- 902.788	-36,8%
Eigenkapital	21.269.311	23.583.165	25.897.545	28.242.371	29.791.088	n.a.	8.521.776	40,1%
Verbindlichkeiten ggü. Kreditinstituten	11.216.274	10.437.174	9.648.313	6.524.104	8.875.002	9.340.173	- 2.341.272	-20,9%
Verbindlichkeiten ggü. Gesellschaftern	747.652	666.007	629.300	58.168	8.372	421.900	- 739.280	-98,9%

Abbildung 10: Jahresabschlussdaten der AGS im Prüfungszeitraum²⁵

²³ Die Daten wurden den jeweiligen Prüfberichten des Wirtschaftsprüfers der SWG sowie den Beteiligungsberichten der Hansestadt Stendal entnommen.

²⁴ Vgl. Betreibervertrag zwischen der Hansestadt Stendal und der AGS vom 06.06.2006.

²⁵ Die Daten wurden den jeweiligen Prüfberichten des Wirtschaftsprüfers der AGS sowie den Beteiligungsberichten der Hansestadt Stendal entnommen.

Eine derartige Steigerung des Eigenkapitals ist ein begründeter Anhaltspunkt, dass die privatrechtlichen Entgelte entgegen der vertraglichen Vereinbarungen zwischen der Hansestadt Stendal und der AGS nicht kostendeckend kalkuliert wurden.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, dass sie auf die Einhaltung der Haushaltsgrundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in ihren Beteiligungsgesellschaften hinwirkt. Der Landesrechnungshof erachtet es als dringend notwendig, dass die Hansestadt Stendal eine Prüfung der Entgeltkalkulation der AGS vornimmt.

4. Beschaffungsprozess - Vergabe- und Auftragswesen

4.1 Organisation des Vergabe- und Auftragswesens - Zentrale Vergabestelle

Die ZVS ist für die rechtssichere Durchführung von Vergabeverfahren nach nationalem und europäischem Vergaberecht zuständig. Sie agiert nach dem Mehraugenprinzip und trägt damit im erheblichen Maße zur Korruptionsprävention bei. Aufgrund der sich ständig verändernden vergaberechtlichen Vorgaben ist es unumgänglich, in der ZVS die Fachkompetenz zu bündeln.

Die Anzahl der Vergaben in der Hansestadt Stendal untergliederte sich im Prüfungszeitraum wie folgt:

Jahr	VOB		VOL		VOF		jährliche Vergaben	jährliches Vergabevolumen in T€
	Anzahl	in T€	Anzahl	in T€	Anzahl	in T€		
2018	60	7.123	16	3.369	0	0	76	10.492
2019	73	7.956	11	759	2	399	86	9.114
2020	100	15.693	16	1.471	0	0	116	17.164
2021	54	7.891	14	1.186	3	2.559	71	11.636
2022	51	7.873	10	782	4	4.689	65	13.344
2023	22	5.351	9	633	3	16.581	34	22.565
Ø Anzahl der Vergabeverfahren der ZVS pro Jahr							75	

Abbildung 11: Übersicht Anzahl der Vergaben, eigene Auswertung der Vergabestatistik

Es bleibt festzuhalten, dass es im Ergebnis der stichprobenartigen Prüfung von Vergabevorgängen in den Fällen, in denen die ZVS eingebunden war, keine beanstandungswürdigen Feststellungen gab. Die stichprobenartige Prüfung von Vergaben, bei denen die ZVS nicht eingebunden war, zeigten Verfahrensfehler, welche im Weiteren gesondert aufgezeigt werden.

4.1.1 Personelle Ausstattung der ZVS

Die ZVS der Hansestadt Stendal war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nach dem Verwaltungsgliederungsplan dem Rechtsamt im FB I zugeordnet.

Der Stellenplan für das Haushaltsjahr 2024 (Stand 31.10.2023) weist für das Rechtsamt einschließlich der ZVS insgesamt 4,923 Stellen aus, wovon 2,850 Stellen für die ZVS vorgesehen sind. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren 2,250 Stellen für die ZVS besetzt. Laut Stellenplan für das Haushaltsjahr 2024 wird unter der Stellen-Nr. 30.4 eine unbesetzte Sachbearbeiterstelle Recht und ZVS mit einem Zeitanteil für die ZVS von 60 % (0,60 VZÄ) ausgewiesen. Diese Stelle ist, ausgehend von den vorangegangenen Stellenplänen, seit mehr als zwei Jahren unbesetzt. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes konnte die ZVS mit der Besetzung von 2,25 VZÄ ihre aktuellen Aufgaben in der erforderlichen Quantität und Qualität erfüllen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Hansestadt Stendal zu prüfen, ob die vorhandene Personalausstattung der ZVS mit 2,250 Stellen angemessen ist, und im Ergebnis die Stellen im Stellenplan zu reduzieren.

4.1.2 Leistungserbringung für Dritte

Die ZVS der Hansestadt Stendal führte im Prüfungszeitraum Vergabeverfahren für den Landkreis Stendal²⁶ durch. Hierzu schlossen die Beteiligten nach Abschluss der Vergabeverfahren jeweils eine Vergütungsvereinbarung und rechneten nach Zeitaufwand zum Stundenlohn²⁷ ab.

Verstoß gegen Wirtschaftlichkeitsprinzip

Nach §§ 98 Abs. 2 i. V. m. 99 KVG LSA haben Kommunen ihren Haushalt sparsam und wirtschaftlich zu führen und die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel zu beschaffen.

Die Hansestadt Stendal berechnete ihre Leistungen für den Landkreis Stendal nach Zeitaufwand zum Stundenlohn der mit der Aufgabe betrauten Mitarbeiterin. Im Jahr 2022 berechnete sie einen Stundensatz von 34,60 € und im Jahr 2023 von 36,44 €.

²⁶ Zwei Vergabeverfahren im Oktober 2022 und ein Vergabeverfahren im Jahr 2023.

²⁷ Bruttolohn zuzüglich der Arbeitgeberanteile für die Sozialversicherung.

Bei der Berechnung der Stundensätze berücksichtigte die Hansestadt Stendal jedoch nicht die Sachkosten eines Arbeitsplatzes. Die angewendeten Stundensätze waren somit nicht kostendeckend.

Unter Berücksichtigung der im Prüfungszeitraum maßgeblichen Kosten eines Arbeitsplatzes nach KGSt hätte die Hansestadt Stendal im Jahr 2022 einen Stundensatz von rund 52,00 € und im Jahr 2023 einen Stundensatz von 58,00 € berechnen müssen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der verrechnete Stundensatz sogar unterhalb der im damaligen Zeitpunkt geltenden Verwaltungskostensatzung der Hansestadt Stendal von 39,60 € lag. Maßstab dafür war der Vergleich der Kosten eines Arbeitsplatzes der KGSt aus dem Zeitraum 2011/2012. Der verwendete Stundensatz war in den Jahren 2022 bzw. 2023 bereits nicht mehr aktuell.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, dass sie zukünftig bei der Erbringung von Leistungen gegenüber Dritten wirtschaftlich handelt und auf der Basis einer aktuellen Verwaltungskostensatzung kostendeckend abrechnet.

Verstoß gegen Schriftformerfordernis

Nach § 73 Abs. 1 KVG LSA bedürfen Erklärungen, durch welche die Kommune verpflichtet werden soll, der Schriftform.

Zum Zeitpunkt der Aufgabenerledigung durch die ZVS der Hansestadt Stendal lagen keine Vereinbarungen zwischen ihr und dem Landkreis Stendal vor. Die Beteiligten schlossen die Vergütungsvereinbarungen jeweils erst nach Leistungserbringung ab. Die Hansestadt Stendal führte Leistungen ohne vorherige schriftliche Vereinbarung aus und verstieß damit gegen das Schriftformerfordernis. Denn ein Verpflichtungsgeschäft kommt erst dann zustande, wenn ein Vertrag, hier schriftlich, abgeschlossen wird.

Der Landesrechnungshof fordert die Hansestadt Stendal auf, zukünftig Verträge vor der Leistungserbringung abzuschließen.

4.1.3 Mangelhafter Bieterschutz durch Hauptsatzung

Gemäß § 14 Abs. 7 der geltenden Hauptsatzung der Hansestadt Stendal (Stand 02.03.2024) berichtet der Oberbürgermeister den Vorsitzenden der im Stadtrat vertretenen Fraktionen sowie den Mitgliedern des Wirtschaftsförderungs- und Liegenschaftsausschusses fortlaufend in Textform unter Beifügung der jeweiligen Vergabedokumentation über durchgeführte Vergaben mit einer Auftragssumme von mehr als 20.000 € (brutto).

Nach Nummer 1.3 der DA Vergabewesen haben dazu die ZVS und die Beschaffungsämter/Bedarfsstellen (BA/BS) die betreffenden Vergaben unaufgefordert in eine Übersicht einzutragen und die Vergabedokumentation beizufügen. Diese sind den Vorsitzenden der im Stadtrat vertretenen Fraktionen sowie den Mitgliedern des Wirtschaftsförderungs- und Liegenschaftsausschusses elektronisch zugänglich zu machen. Zum Monatsende überträgt Abteilung 1.3/IT die in Rede stehende Übersicht (Übersicht vergebene Aufträge) und die dazugehörigen Vergabedokumentationen in eine Cloud und räumt dem betreffenden Personenkreis ein Leserecht ein. Dem genannten Kreis von Stadträten wird somit die Möglichkeit geschaffen, die vollständige Vergabedokumentation aus sämtlichen Auftragsarten einzusehen.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass der ausgewählte Personenkreis mit diesem Verfahren weit über das ihm zustehende Maß Informationen zum Vergabeverfahren (Namen und Anschriften der Bieter, die Endbeträge der Angebote, Ergebnisse des Eröffnungstermins, den Preis betreffende Angaben und die Zahl der jeweiligen Nebenangebote) erhält. Diese umfassen besonders schutzwürdige Informationen, die selbst im Vergabeprozess nicht an Dritte übermittelt werden dürfen.²⁸ Der Landesrechnungshof erkennt dabei nicht das Informationsrecht des Gemeinderates als Gesamtorgan und dass Gemeinderäte verpflichtet sind, über Angelegenheiten, die ihnen bei ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit bekannt geworden sind, Verschwiegenheit zu wahren haben. In vorliegender Konstellation überwiegt aus der Sicht des Landesrechnungshofes der Bieterschutz das Informationsrecht. Außerdem werden fraktionslose Stadträte benachteiligt, weil ihnen nach der Hauptsatzung diese Informationen vorenthalten werden.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, die Regelungen in der Hauptsatzung und der DA zum Vergabewesen hinsichtlich der Zugangsrechte von Stadträten zu Vergabedokumentationen mit besonders schutzwürdigen Informationen auf deren Rechtssicherheit zu prüfen.

²⁸ Siehe § 55 Abs. 2 VgV bzw. § 40 Abs. 2 UVgO.

4.2 Mangelhafte Regelungen zur Meldepflicht nach VergStatVO

Die Vergabestatistikverordnung (VergStatVO) regelt die Statistik über die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen. Danach sind öffentliche Auftraggeber verpflichtet, für alle Aufträge statistische Daten zu erheben und u. a. ab einem Auftragswert von 25.000 € (netto) elektronisch zu übermitteln.

Gemäß der DA Vergabewesen sind die jeweiligen Organisationseinheiten (ZVS, Beschaffungsstellen, Bedarfsstellen, Eigenbetrieb) für die verpflichtende Meldung an „Destatis“ zuständig.

Nach eigenen Angaben ist die ZVS als Berichtsstelle der Hansestadt Stendal mit einem Meldekonto auf dem Erhebungsportal registriert. Bei Vergaben, bei denen die ZVS beteiligt war, wurde die Meldung regelmäßig in der Vergabeakte dokumentiert. Bei Vergaben ohne Beteiligung der ZVS stellte der Landesrechnungshof fest, dass der Vollzug der Meldung nicht nachprüfbar dokumentiert war.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um ein ordnungsgemäßes und zweckmäßiges Meldewesen sicherzustellen.

4.3 Nichteinhaltung des Verpflichtungsgesetzes

Nach der Verwaltungsvorschrift (VV) zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption²⁹ waren bis zum 16.01.2017 private Leistungserbringer, die im Bereich der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung beauftragt waren, auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten aus dem Auftrag nach dem Verpflichtungsgesetz zu verpflichten. Nach dem 16.01.2017 entfiel zwar diese konkrete Bestimmung in der VV zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption, die Verpflichtung nach Verpflichtungsgesetz³⁰ gilt jedoch unverändert.

Aus der Stichprobenprüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass bei geprüften Vergaben derartige förmliche Verpflichtungen nicht immer bzw. unvollständig vorlagen. Beispiele für fehlende bzw. mangelhafte Verpflichtungserklärungen:

- Sanierung Bauernmarkthalle - fehlende Verpflichtung des beauftragten Sicherheits- und Gesundheitskoordinators (SiGeKo).
- Freianlagenplanung Ladenzeile Stendal - unvollständige Niederschrift (ohne Datum und Vertragsgegenstand).

²⁹ RdErl. des MI, der StK und der übrigen Ministerien vom 30.06.2010 34.31-02080/100.

³⁰ Gem. RdErl. des MJ, der StK, der übr. Min., des Präs. des LT und des Präs. des LRH vom 21.11.2002 (MBL LSA 2002, S. 1185).

Die Niederschrift über die Verpflichtung wurde seitens der Hansestadt Stendal vom Sachbearbeiter Tiefbau unterzeichnet bzw. vorgenommen.

Dem Grunde nach muss der Leiter der Behörde oder eine von ihm benannte Person die Niederschrift unterschreiben bzw. die Verpflichtung vornehmen. Es ist nicht dokumentiert, dass der Sachbearbeiter Tiefbau mit dieser Aufgabe betraut wurde, da in anderen Fällen die Verpflichtung vom Oberbürgermeister vorgenommen wurde.

- Bestellung Datenschutzbeauftragter - Die Hansestadt Stendal nahm die Verpflichtung erst nachträglich im Zuge einer Vertragsverlängerung vor. Auch hier war die Verpflichtung unvollständig. Der Vertragsgegenstand war nicht dokumentiert. Ferner wurden die formellen Anforderungen hinsichtlich der Unterschrift nach der Allgemeinen Geschäftsanweisung (AGA) nicht beachtet.

Mit den fehlenden bzw. unvollständigen förmlichen Verpflichtungen verstieß die Hansestadt Stendal gegen ihre Pflicht nach § 1 Verpflichtungsgesetz. Eine Verpflichtung ist die Voraussetzung der strafrechtlichen Verantwortung der Personen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen. Mit einer Verpflichtungserklärung werden diese Erfüllungsgehilfen den eigenen Mitarbeitern gleichgestellt (u. a. Pflicht zur Amtsverschwiegenheit gemäß Punkt 2.02 der aktuellen AGA der Hansestadt Stendal). Die verpflichteten Personen werden strafrechtlich Amtsträgern gleichgestellt, insbesondere im Blick auf §§ 331, 332 und 353 StGB.

Der Landesrechnungshof fordert die Hansestadt Stendal auf, zukünftig dafür Sorge zu tragen, dass regelmäßig Verpflichtungen nach dem Verpflichtungsgesetz vorgenommen werden.

4.4 Steuerabzug bei Bauleistungen - Erfolgskontrolle

Der Landesrechnungshof stellte in vorangegangenen Turnusprüfungen Mängel bei dem Verfahren zum Steuerabzug für Bauleistungen in der Hansestadt Stendal fest.

Am 31.03.2023 erließ sie eine DA zur Besteuerung der Hansestadt Stendal (DA 2023/01). § 7 der DA verweist im Hinblick auf den Steuerabzug bei Bauleistungen auf die Zuständigkeit des FB 3 (Bauverwaltung). Weitere schriftliche Festlegungen zum Verfahren innerhalb des FB existieren nicht.

Die Nachkontrolle ergab, dass die Hansestadt Stendal in der Praxis ein schlüssiges und nachvollziehbares Verfahren anwendet. Für die praktizierte Verfahrensweise liegt jedoch keine schriftliche Arbeitsanweisung vor.

Eine verschriftlichte Arbeitsanweisung stellt eine wichtige Voraussetzung für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und die Vorgabe für die ordnungsgemäße Ausführung eines bestimmten Arbeitsprozesses dar. Sie beschreibt für den Ausführenden verständlich, verbindlich und verpflichtend, was, wann, wo und auf welche Art die Tätigkeit auszuführen ist.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, dass sie für den Steuerabzug bei Bauleistungen eine interne schriftliche Anweisung für das praktizierte Verfahren veranlasst.

4.5 Feststellungen im Vergabebereich

4.5.1 Keine ausreichende Dokumentation der Vergabevorgänge außerhalb der ZVS

Nach § 8 Abs. 1 VgV sind Vergabeverfahren von Anbeginn fortlaufend zu dokumentieren, so dass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen nachvollziehbar festgehalten werden. Die Hansestadt Stendal legte in ihrer DA zum Vergabewesen fest, dass im Falle einer Freihändigen Vergabe/Verhandlungsvergabe ohne Beteiligung der ZVS als Vergabedokumentation die Anlage A der DA Vergabewesen als verkürzter Vergabevermerk genügt. Mit der Anlage A der DA Vergabewesen erfolgt in der Hauptsache die nach der DA verpflichtende Meldung an das RPA (Nr. 6. 3 DA Vergabewesen). Darüber hinaus wird den Beschaffungsstellen/Bedarfsstellen (BA/BS) bei Vergaben mit Fördermitteln bzw. ab einem Auftragswert von mehr als 40.000 € (netto) die ausführliche Vergabedokumentation auf Basis des vorgegebenen Formulars der ZVS empfohlen (Nr. 4.2 DA Vergabewesen).

Mit der Anlage A der DA Vergabewesen werden drei Merkmale einer Vergabedokumentation dargestellt (Auftragskerndaten, Vergabebestimmungen und Bestätigung der Finanzierung). Weitere wesentliche Merkmale (einzelne Stufen des Vergabeverfahrens, einzelne Maßnahmen, Begründung der einzelnen Entscheidungen) einer Vergabedokumentation werden nicht abgebildet.

Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass die Anlage A der DA Vergabewesen nicht das Vergabeverfahren fortlaufend abbildet.

Folglich beachtete die Hansestadt Stendal die Dokumentationsanforderungen im Vergaberecht nicht ausreichend und kommt ihrer Dokumentationspflicht nicht allumfassend nach.

Unabhängig davon stellte der Landesrechnungshof fest, dass die BA/BS für die Dokumentation der Vergabeverfahren nicht immer die Anlage A der DA Vergabewesen verwendeten und in Einzelfällen die Vergabeakten unvollständig und nicht in der zeitlichen Folge führten.

Beispielhaft für die mangelhafte Dokumentation sind folgende Vergabeverfahren

- Sporthalle Haferbreite, Objektplanung Umbau südl. Kopfbau Lph 5 bis 9 - fehlende Anlage A,
- Kauf Transporter 3,5 t Pritsche für Bauhof (Gebrauchtfahrzeug) - fehlende Anlage A,
- Kauf von Schneid- und Rettungsgeräten im Jahr 2023 - unvollständiger Vergabevermerk

zu nennen.

Die sich wiederholenden festgestellten Mängel bei der Dokumentation der Vergabeverfahren und bei der Führung der Vergabeakten bei Vergaben, bei denen die ZVS nicht eingebunden war, ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass die BA/BS der Dokumentation der Vergabeverfahren und der Führung von Vergabeakten eher eine geringe Bedeutung beimessen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal zukünftig alle Vergabeverfahren ordnungsgemäß dokumentiert.

In diesem Zusammenhang empfiehlt der Landesrechnungshof der Hansestadt Stendal, die Anlage A der DA Vergabewesen um die fehlenden erforderlichen Angaben, die das Vergabeverfahren fortlaufend abbilden, zu vervollständigen.

Auch hat die Hansestadt Stendal organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um dem Fehlverhalten der BA/BS entgegenzuwirken.

4.5.2 Unzulässige Stückelung von Aufträgen

Gemäß § 1 LVG LSA³¹ müssen Auftragswerte unverändert nach § 3 VgV geschätzt werden. Maßstab ist der voraussichtliche Gesamtwert der vorgesehenen Leistungen, nicht der Auftragswert der Einzelleistung. Auch sind nach § 3 Abs. 2 VgV wirtschaftlich zusammenhängende Aufträge zusammenzufassen. Eine Aufteilung des Gesamtauftragswertes (Stückelung) zur Umgehung der vorgeschriebenen Vergabeart oder Zuständigkeit ist nicht zulässig.

Die Hansestadt Stendal regelte in ihrer DA Vergabewesen, dass bei der Schätzung des Auftragswertes das Gesamtmaßnahmeprinzip im Sinne von § 3 VgV Anwendung findet; es gilt der Wert für das Einzellos (Nr. 2.1 DA Vergabewesen). Ferner legte sie in der DA zum Vergabewesen fest, dass das Aufteilen von Aufträgen zur Umgehung der Ausschreibungs- und Vergabegrenzen unzulässig ist (Nr. 5.5 DA Vergabewesen). Aus der Stichprobenprüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Hansestadt Stendal Aufträge/Leistungen aufteilte, obwohl eine losweise Vergabe dem Grunde nach möglich war.

Beispiele für die unzulässige Stückelung von Aufträgen:

Technologiepark Altmark Schließanlage Haus 1 und Haus 2:

Im Jahr 2020 beauftragte der Eigenbetrieb der Hansestadt Stendal jeweils eine Schließanlage, getrennt für die Häuser 1 und 2, mit zwei Einzelaufträgen. Der Gesamtauftragswert betrug 95.840,16 € (Schließanlage Haus 1: 42.096,19 € und Haus 2: 53.743,97 €).

Bauwerkshauptprüfung:

Im Zuge der Hauptprüfung von Brücken im Jahr 2022 beauftragte die Hansestadt Stendal am 04.05.2022 die Prüfungsleistungen in drei Einzelaufträgen an ein und dasselbe Ingenieurbüro mit einer Gesamtauftragssumme über 97.191,74 €.

Beauftragung Prüfung von Feuerlöschern in verschiedenen Objekten

(Unabhängig des Wartungsvertrages in weiteren Objekten siehe Tz. 4.5.3).

Aus den vorgelegten Unterlagen war nicht erkennbar, ob die Hansestadt Stendal prüfte, die Leistungen zu bündeln, nach Losen auszuschreiben und zu vergeben.

³¹ Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge in Sachsen-Anhalt (Landesvergabeengesetz - LVG LSA) in der im Prüfungszeitraum geltenden Fassung.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, dass sie bei allen Vergaben sämtliche Vergabegrundsätze beachtet und die vergaberechtswidrige Stückelung von Aufträgen unterlässt. Der Landesrechnungshof fordert die Hansestadt Stendal auf, entsprechende organisatorische Vorkehrungen zu treffen.

4.5.3 Mangelhafte Vorgehensweise bei Wartungsverträgen

Aus der Stichprobenprüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Hansestadt Stendal Wartungsleistungen nicht regelmäßig dem Wettbewerb unterstellte. Beispielsweise basierte teilweise die Prüfung von Feuerlöschern in verschiedenen Objekten der Hansestadt Stendal auf einem Vertrag aus dem Jahre 2008. Nach Nummer 2 des in Rede stehenden Prüfvertrages für Feuerlöscher galt die Preisliste vom 10.03.2008 zzgl. der jeweils geltenden Mehrwertsteuer. Nach den vorgelegten Unterlagen erfolgte die letzte Preisanpassung im Jahr 2020, wobei die Hansestadt Stendal ihre Zustimmung zur Preisanpassung nicht nachweislich dokumentierte.

Auch stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Einzelpreise der vorgelegten Rechnung vom 12.04.2024 nicht mit der Preisliste aus dem Jahr 2020 übereinstimmten. Die Rechnung wurde seitens der Hansestadt Stendal am 16.04.2024 als sachlich und rechnerisch richtig bestätigt.

Auch in weiteren Objekten ließ die Hansestadt Stendal die Prüfung der Feuerlöscher über einen längeren Zeitraum mittels Direktauftrag durch ein und dieselbe Firma vornehmen. Auch hier versäumte sie der Preiserhöhung schriftlich zuzustimmen.

Die Hansestadt Stendal greift seit mehr als 15 Jahren auf einen Vertrag über die Wartung von Feuerlöschern zurück, ohne dabei dessen Wirtschaftlichkeit zu prüfen und das Ergebnis zu dokumentieren. Damit schloss die Hansestadt Stendal auch andere Bieter über einen sehr langen Zeitraum vom Wettbewerb aus. Bei einer derart langen Vertragslaufzeit ist ein Verstoß gegen den Wettbewerbsgrundsatz offensichtlich.

Abgeschlossene Verträge sind für beide Vertragsparteien bindend. Das gilt auch für die vereinbarten Konditionen. Wenn eine Klausel abgeändert werden soll, müssen beide Vertragsparteien dieser Änderung zustimmen. Die Hansestadt Stendal versäumte, ihre Zustimmung zu den Preisanpassungen zu dokumentieren und missachtete damit das Schriftformerfordernis nach § 73 Abs. 1 KVG LSA.

Der Landesrechnungshof fordert die Hansestadt Stendal auf, Wartungsleistungen regelmäßig dem Wettbewerb zu unterstellen.

Er regt hinsichtlich des regelmäßigen Bedarfs an Wartungsleistungen in städtischen Objekten den Abschluss einer Rahmenvereinbarung nach Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens an, um damit auch eine unzulässige Stückelung von Aufträgen auszuschließen.

Um regelmäßig die Wirtschaftlichkeit von mehrjährigen Verträgen zu überprüfen, empfiehlt der Landesrechnungshof der Hansestadt Stendal, in Anlehnung an die Regelung zu Rahmenvereinbarungen (§ 15 Abs. 4 UVgO) eine Höchstlaufzeit solcher Verträge von sechs Jahren zu vereinbaren.

Der Landesrechnungshof fordert die Hansestadt Stendal auf, zukünftig Vertragsänderungen schriftlich zuzustimmen.

4.5.4 Mangelhafte Vorgehensweise mit Nachträgen

Aus der Stichprobenprüfung stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Hansestadt Stendal im Zuge der energetischen Sanierung im Theater der Altmark (TdA)³² am 17.02.2021 einen Nachtrag für die Überprüfung der Bestandsanlage der Elektrik des TdA an das ausführende Unternehmen der Elektroarbeiten erteilte.

Der Hauptauftrag für die Elektroarbeiten wurde nach VOB/A erteilt. Das Nachtragsangebot zur Überprüfung der Bestandsanlage des TdA endete mit einer Angebotssumme über 30.812,55 € (brutto).

Die Hansestadt Stendal begründete die Entscheidung, die Leistung als Nachtrag zu den Elektroarbeiten zu erteilen, mit der Orts- und Sachverhaltskenntnis des ausführenden Unternehmens. Ein anderes Unternehmen müsste sich diese erst aneignen. Dieser Argumentation folgt der Landesrechnungshof nicht.

Die Überprüfung von ortsfesten elektrischen Anlagen ist eine unabhängige (Dienst-) Leistung und hätte zum Zeitpunkt des Nachtrages nach VOL/A vergeben werden müssen. Außerdem sind die Überprüfungsleistungen eindeutig und klar in DIN-Vorschriften definiert.

Eine besondere Orts- und Sachverhaltskenntnis kann der Landesrechnungshof bei dieser Leistung nicht erkennen. Insofern wäre eine Vergabe der Leistung nach vorherigem Wettbewerb durchaus möglich gewesen. Auch folgt der Landesrechnungshof nicht der Argumentation, dass aus Zeitgründen kein Wettbewerb stattfinden können, da die Abstimmungsprozesse zwischen dem ausführenden Unternehmen und einem weiteren Unternehmen zu zeitaufwendig seien.

Die Hansestadt Stendal missachtete bei der Beauftragung der Überprüfungsleistung die Unterscheidung zwischen VOB und VOL.

³² Elektroarbeiten mit einem Auftragswert von 562.077,92 € brutto aus dem Jahr 2020.

Die Überprüfung ist eine Dienstleistung und unterliegt der VOL. Der Hauptauftrag unterlag der VOB. Die Leistungsabgrenzung der zusätzlichen Leistung zum Hauptauftrag war offensichtlich und hätte von der Hansestadt Stendal erkannt und beachtet werden müssen.

Unabhängig der mangelhaften Differenzierung zwischen VOB und VOL war auch die Beauftragung als Nachtrag unzulässig. Die Überprüfungsleistung war nicht an den Hauptauftrag (Elektroarbeiten) gebunden und hätte damit in einem gesonderten Vergabeverfahren beauftragt werden müssen. Mit der Beauftragung als Nachtrag vernachlässigte die Hansestadt Stendal den Wettbewerb und verstieß damit ebenso gegen den Wettbewerbsgrundsatz.

Der Landesrechnungshof fordert die Hansestadt Stendal auf, zukünftig sorgfältig zwischen den Leistungsarten abzugrenzen. Sie hat dabei auf die Relevanz und die Kriterien für die Abgrenzung der Leistungsarten zu achten. Auch fordert er die Hansestadt Stendal auf, zukünftig Nachträge nur im zulässigen Rahmen zu beauftragen.

4.5.5 Zeichnungsrecht für verpflichtende Erklärungen

Nach § 66 Abs. 1 KVG LSA ist der Hauptverwaltungsbeamte für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsgemäßen Gang der Verwaltung verantwortlich und regelt die innere Organisation der Verwaltung. Die Hansestadt Stendal regelte in ihrer ADA mit dem Verweis auf einzelne erlassene Arbeitsanweisungen das Zeichnungsrecht für verpflichtende Erklärungen.

4.5.5.1 Mangelhafte Übertragungsbefugnisse

Im Zuge der örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof fest, dass teilweise Arbeitsanweisungen über die Erteilung von Aufträgen unvollständig waren.

Beispielsweise verwiesen folgende Arbeitsanweisungen hinsichtlich der Befugnisse der einzelnen Sachbearbeiter für die Erteilung von Aufträgen, Bestellungen für die Lieferungen und Leistungen pauschal auf die Vergabeordnung 2023/02. Eine namentliche Benennung der Sachbearbeiter erfolgte nicht.

- Festlegung der Unterschriftsberechtigten der Abteilung Feuerschutz (2.1.3 Feuerschutz) zum 01.01.2024,
- Festlegung der Unterschriftsberechtigten des FB II 2.1.1 Ordnung/Standesamt zum 01.06.2023,

- Festlegung der Unterschriftsberechtigten des FB II 2.1.1 Ordnung/Einwohnermeldewesen zum 01.06.2023.

Der Landesrechnungshof fordert die Hansestadt Stendal auf, sämtliche amtsinternen Regelungen für die Erteilung von Aufträgen (Arbeitsanweisungen) auf deren Schlüssigkeit zu prüfen und gegebenenfalls die Befugnisse personenbezogen mit Unterschriftsprobe zu konkretisieren.

4.5.5.2 Nichtbeachtung der Übertragungsbefugnis - Cyber-Versicherung

Nach Ziffer 1.2 der DA Vergabewesen der Hansestadt Stendal (alt: DA 2018/03, neu DA 2023/02) wurden die Befugnisse zur Auftragserteilung festgelegt. Danach erhielten u. a. die Sachbearbeiter erst mit Ermächtigung des zuständigen Amtsleiters die Befugnis, Aufträge bis zu ursprünglich 2.500 € bzw. nunmehr bis 5.000 € zu erteilen.

Für eine wirksame Übertragung der Befugnisse für die Erteilung von Aufträgen auf die verantwortlichen Sachbearbeiter genügt es nicht, pauschal auf die DA Vergabewesen zu verweisen. Vielmehr müssen die betreffenden Sachbearbeiter namentlich benannt und Unterschriftsproben hinterlegt werden.

Im Dezember 2019 schloss die Hansestadt Stendal eine unbefristete Cyber-Versicherung zum 01.01.2020 mit einem Jahresbeitrag über 7.080,50 € ab. Die Auftragserteilung erfolgte durch den stellvertretenden Oberbürgermeister. Im September 2022 nahm die Hansestadt Stendal ein neues Angebot derselben Versicherung an, wonach ab 01.01.2023 ein Jahresbeitrag von 8.744,42 € fällig wurde. Das Angebot über den neuen Jahresbeitrag bestätigte eine Sachbearbeiterin.

Unter der Maßgabe der damals geltenden Wertgrenzen für die Auftragserteilung waren Sachbearbeiter mit der Ermächtigung des jeweiligen Abteilungsleiters bis 2.500 € befugt.

Den Vergabeunterlagen lag keine gesonderte übertragene Befugnis für die Änderung des Versicherungsbeitrages durch die Sachbearbeiterin bei.

Der Landesrechnungshof fordert die Hansestadt Stendal auf, organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um die Einhaltung innerbehördliche Regelungen sicherzustellen und damit derartiges Fehlverhalten auszuschließen.

4.6. Bauernmarkthalle

4.6.1 Fehlende Bedarfsfeststellung

Die Kommune hat nach § 98 Abs. 2 KVG LSA die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Ergänzende Regelungen zu den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bietet im Baubereich die DIN 18 205³³. Danach hat die Kommune u. a. eine Bedarfsermittlung vorzunehmen und die gewünschte Leistung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben. Die Umsetzung der wirtschaftlichsten Variante ist über eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung festzustellen.

Die Hansestadt Stendal hat die Bedarfsfeststellung in ihrer DA zum Vergabewesen als ersten Arbeitsschritt für eine Beschaffungsmaßnahme festgelegt. Zuständig dafür sind die jeweiligen Beschaffungsstellen bzw. Bedarfsstellen.

Der Stadtrat der Hansestadt Stendal beschloss am 21.02.2022 die Sanierung der Bauernmarkthalle mit einem geschätzten Kostenumfang von 800.000 €. Im Ergebnis vorangegangener Stadtratsbefassungen forderte der Stadtrat ein Nutzungskonzept.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass weder zum Zeitpunkt der Beschlussfassung im Jahr 2022 noch zu den örtlichen Erhebungen des Landesrechnungshofes ein Nutzungskonzept, aus dem ein konkreter Bedarf abzuleiten war, vorlag.

Ein Nutzungskonzept ist ein fundamentales Instrument der Bedarfsfeststellung. Es definiert eindeutig, welche Fläche wie bewirtschaftet werden soll und stellt somit sicher, dass ein Vorhaben erfolgreich und dauerhaft umgesetzt wird.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, zukünftig den Bedarf von Beschaffungsvorgängen nachprüfbar zu dokumentieren. Dabei sollte sie zwingend auch auf Nutzungskonzepte aufbauen, um festzustellen, ob die konkrete Nutzung mit den bestehenden Ressourcen zusammenpasst.

4.6.2 Verstoß gegen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

Nach § 11 Abs. 2 KomHVO soll bei Investitionen und Instandsetzungen im Vorfeld eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgen.

³³ DIN 18205 Ausgabe 2016-11 Bedarfsplanung im Bauwesen.

Wie bereits ausgeführt, beschloss der Stadtrat der Hansestadt Stendal die Sanierung der Bauernmarkthalle mit einem geschätzten Kostenumfang von 800.000 €. Nach eigenen Angaben der Hansestadt Stendal war die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme Bauernmarkthalle nach Maßgabe kommunaler Vorschriften nicht gegeben. Dies wurde in der Beschlussvorlage zu dem eingangs genannten Beschluss auch dargelegt. Mit der gewählten Variante 1 würde die Unrentierbarkeit der Maßnahme im Gegensatz zu den Varianten 2 (Teilneubau, Neuinstallations- und Sanierungsmaßnahmen) und 3 (Komplettabriss und Neubau) geringer ausfallen. Der Variantenvergleich stellte jedoch ausschließlich auf die Bauausgaben ab. So fehlen wesentliche Bestandteile, wie z. B. Abschreibungen und eine sorgfältige Schätzung der Folgekosten.

Die Hansestadt Stendal versäumte es, die wirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt zu ermitteln und darzustellen.

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist eine Grundregel für kommunales Handeln. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist bei allen Maßnahmen zu beachten, die sich auf den Haushalt unmittelbar oder mittelbar auswirken können.

Das gilt umso mehr für das Vorhalten, wie das der Bauernmarkthalle, da diese nicht zu den originären Aufgaben einer Kommune gehören.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, dass sie zukünftig bei Investitionsvorhaben eine belastbare Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vornimmt.

4.6.3 Mangelhafte Überlassung eines Vermögensgegenstandes

Nach § 115 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 und § 99 KVG LSA dürfen Kommunen Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht brauchen, Dritten zur Nutzung überlassen. Dabei sind zunächst der volle Wert des Vermögensgegenstandes und generell die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten.

Die Hansestadt Stendal überließ dem Maschinen- und Betriebshilfering Altmark e. V. (Verein) das Gebäude Bruchstraße 3/Priesterstraße 17 (Bauernmarkthalle) als Markthalle zur weiteren Untervermietung. Darüber schloss die Hansestadt Stendal im September 2023 mit dem Verein einen (Staffel)-Mietvertrag ab.

Die Hansestadt Stendal vereinbarte ab 21.10.2023 zunächst einen monatlichen Mietzins von 4,00 €/m² für die Verkaufsfläche von rund 452 m². Für die Nebenfläche von rund 68 m² vereinbarte sie einen Mietzins von 2,50 €/m².

Ab dem 01.01.2027 soll die monatliche Kaltmiete 4,50 €/m² für die Verkaufsfläche und 2,80 €/m² für die Nebenfläche betragen. Die Betriebskosten des Grundstückes sind in der Miete nicht berücksichtigt und werden neben der Miete fällig.

Als Grundlage für die Ermittlung des Mietzinses verwendete die Hansestadt Stendal den Grundstücksmarktbericht Sachsen-Anhalt 2023 und bezog sich dabei auf die Nettokaltmiete bei einer Verkaufsfläche ab 100 m². Am 14.09.2023 dokumentierte sie ihre Mietzinsermittlung auf einen behördeninternen Vordruck (Bewertung von Immobilien). Weitergehende Angaben zur Begründung des Mietzinses gehen aus dem Dokument nicht hervor.

Auch war aus den vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich, dass die Hansestadt Stendal bei der Vermietung der Bauernmarkthalle im Vorfeld eine Markterkundung vornahm.

Die Hansestadt Stendal versäumte, die beabsichtigte Vermietung öffentlichkeitswirksam zu machen. Aufgrund der fehlenden Transparenz der Vermietungsabsicht entzog sie diese dem Wettbewerb. Damit verstieß die Hansestadt Stendal gegen die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal zukünftig ihre Vermietungsobjekte optimal bewirtschaftet.

4.7 Ehrenamtskarte

4.7.1 Fehlerhafte Abgrenzung zwischen Zuwendung und Auftragsvergabe

Kommunen sind als öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe von Aufträgen gesetzlich verpflichtet, die jeweils geltenden Vergabebestimmungen unter Berücksichtigung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), der VgV und des LVG LSA³⁴ zu beachten. Das GWB regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge, einschließlich Dienstleistungsaufträge.

Mit Beschluss vom 01.04.2019 traf der Stadtrat der Hansestadt Stendal die Entscheidung zur Einführung einer Ehrenamtskarte.

In den Jahren 2020 und 2021 gewährte die Hansestadt Stendal der Freiwilligen Agentur Altmark e. V. (FAA) eine institutionelle Förderung über jährlich 22.000 €.

³⁴ In der im Prüfungszeitraum geltenden Fassung.

Bereits mit Vertrag vom 27.04.2020 und mit Änderungsvertrag vom 29.04.2021 vereinbarte die Hansestadt Stendal mit der FAA, dass diese die Abwicklung der mit der Einführung der Ehrenamtskarte anfallenden Aufgaben übernimmt. Mit Änderungsvertrag vom 29.04.2021 konkretisierte die Hansestadt Stendal den Auftrag an die FAA und beauftragte sie mit der Ausführung folgender Leistungen:

Aufgaben zur Einführung der Ehrenamtskarte der Hansestadt Stendal, insbesondere die Annahme, Prüfung und Entscheidung über die Anträge, Organisation der Ausgabe der Ehrenamtskarte sowie die Akzeptanzstellenwerbung und -betreuung als externe Prüf- und Vergabestelle.

Hierfür gewährte die Hansestadt Stendal von der jährlich vereinbarten institutionellen Förderung anteilig 10.000 €.

Der Landesrechnungshof bewertet die Dienstleistung „Einführung einer Ehrenamtskarte mit der Bearbeitung, Herstellung und Ausgabe der Karten“ über eine institutionelle Zuwendung als nicht anwendbar.

Nach § 29 KomHVO i. V. m. §§ 23 und 44 LHO LSA ist eine institutionelle Förderung eine Zuwendung zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben eines Zuwendungsempfängers. Das bedeutet, die Institution wird als Solche gefördert. Dabei wird typischerweise die Wahrnehmung der satzungsmäßigen Aufgaben der Institution gefördert.

Die Bearbeitung, Herstellung und Ausgabe der Ehrenamtskarte stellt eine klassische Dienstleistung im Sinne des GWB dar. Im konkreten Fall ging es um den Austausch einer Leistung, hier die Abwicklung der mit der Einführung der Ehrenamtskarte anfallenden Aufgaben, gegen eine entsprechende Vergütung.

Bei ein dem Vergaberecht unterliegenden öffentlichen Auftrag bleibt kein Raum für die Anwendung des Zuwendungsrechts.

Der Landesrechnungshof fordert die Hansestadt Stendal auf, dass sie sorgfältig zwischen den Rechtsgebieten Zuwendungen und Vergaben abgrenzt und Zuwendungen nur gewährt, wenn die zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Sie hat dabei den maßgeblich in § 106 Abs. 1 GWB festgeschriebenen vergaberechtlichen Auftragsbegriff für die Abgrenzung zwischen einer ausschreibungspflichtigen Auftragsvergabe und einer vergaberechtsfreien Zuwendung zu beachten.

Unabhängig von der Feststellung zur fehlerhaften Anwendung des Zuwendungsrechts hat der Landesrechnungshof die Verwendungsnachweise zur institutionellen Förderung an die FAA kontrolliert.

Für das Jahr 2021 reichte die FAA am 30.03.2022 vertragsgemäß den Verwendungsnachweis über die Förderung von 22.000 € bei der Hansestadt Stendal ein. Diese bestätigte mit Schreiben vom 11.08.2022 der FAA die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsmittel von 22.000 € für das Jahr 2021.

Aus dem Vermerk der Hansestadt Stendal über die Prüfung des Verwendungsnachweises der FAA für das Jahr 2021 ist nicht ersichtlich, wie die FAA die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung für die in Rede stehende Leistung nachwies. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Hansestadt Stendal nicht festhielt, ob die Mittel zweckentsprechend verwendet und der angestrebte Erfolg erreicht wurde.

Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, welche konkreten Aufgaben die FAA erledigte. Er stellte fest, dass die Richtlinie zur Vergabe der Ehrenamtskarte der Hansestadt Stendal tatsächlich erst zum 01.01.2022 in Kraft trat. Insofern befand sich die FAA rechtlich gar nicht in der Lage, die Aufgabe zu erledigen.

Der Landesrechnungshof fordert die Hansestadt Stendal auf, zukünftig bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen insbesondere auf die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen zu achten und Unstimmigkeiten aufzuklären. Sie hat das Prüfungsergebnis nachvollziehbar festzuhalten.

4.7.2 Vergabe und Abrechnung der Dienstleistung an DRK

Vergabe

Nach § 7 VgV müssen Unternehmen vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden, wenn diese den Auftraggeber im Vorfeld berieten bzw. auf eine andere Art und Weise an der Vorbereitung des Vergabeverfahrens beteiligt waren. Es sei denn, der Auftraggeber ergreift zur Vermeidung der Wettbewerbsverzerrung angemessene Maßnahmen und gleicht den Informationsvorsprung aus.

Ausgangspunkt für die Vergabe der Prüf- und Vergabestelle als Dienstleistung war § 4 Abs. 1 der zum 01.01.2022 in Kraft getretenen Richtlinie zur Vergabe der Ehrenamtskarte der Hansestadt Stendal.

Die Hansestadt Stendal forderte im Zuge einer Freihändigen Vergabe acht Bieter, darunter auch die FAA, auf, ein Angebot abzugeben.

Im Ergebnis dessen beauftragte sie den Deutschen Roten Kreuz Kreisverband Östliche Altmark e. V. (DRK) mit der Prüf- und Vergabestelle für die Ehrenamtskarte. Bei einer Laufzeit von drei Jahren (01/2022 bis 12/2024) betrug der Gesamtauftragswert 46.429,20 €.

Die Angebotseinholung basierte auf der Kostenaufstellung der FAA, welche ursächlich mit der Aufgabenerfüllung beauftragt war (siehe Tz. 4.7.1).

Aus vergaberechtlicher Sicht bewertet der Landesrechnungshof die Beteiligung der FAA bei der Vergabe kritisch, auch unabhängig der Tatsache, dass die FAA nicht mit der Leistung beauftragt wurde. Zum einen wirkte die FAA bei der Entwicklung des Konzeptes für die Einführung der Ehrenamtskarte aktiv mit und zum anderen nutzte die Hansestadt Stendal die Übersicht der Kostenaufstellung als Leistungsverzeichnis für die Freihändige Vergabe. Damit besaß die FAA im Vergleich zu den anderen Bewerbern einen Informationsvorsprung.

Aus den Vergabeunterlagen war nicht ersichtlich, dass die Hansestadt Stendal prüfte, wie der Informationsvorsprung der FAA auszugleichen sei. Aufgrund dessen hätte die FAA vom Wettbewerb ausgeschlossen werden müssen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich der Mitwirkung von Bietern an der Vorbereitung von Vergabeverfahren beachtet. Potenzielle Bieter, die sie bei der Vorbereitung des Vorhabens unterstützten, dürfen nicht am Vergabeverfahren beteiligt werden, es sei denn, sie gleicht deren Informationsvorsprung aus.

Abrechnung

Der Kontenrahmen für Kommunen in Sachsen-Anhalt ist in der Kommunalen Doppik-Verordnung (KDV-LSA) geregelt. Er ist verpflichtend von den Kommunen anzuwenden.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Hansestadt Stendal im Haushalt 2022 die finanziellen Mittel für die Prüf- und Vergabestelle der Ehrenamtskarte unter dem Produkt 315601 (Förderung anderer Träger, Vereine u. Ä.) dem Konto 531815 (Zuschüsse an übrige Bereiche) zuordnete. Die Vergütung nach einem Dienstleistungsvertrag stellt jedoch eine Aufwendung und keinen Zuschuss dar und ist unter Berücksichtigung des geltenden Kontenrahmens unter der Kontengruppe 54 (Ordentliche Aufwendungen) entsprechend zu verbuchen.

Außerdem stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Hansestadt Stendal bei der Abrechnung der Leistung Elemente des Zuwendungsrechts verwendete und in den einzelnen Phasen der Einführung der Ehrenamtskarte zwischen dem Zuwendungsrecht und Vergaberecht nicht korrekt abgrenzte.

So legte sie für die Leistungsvergütung eine Verwaltungskostenpauschale fest und forderte bei der Abrechnung einen Nachweis der Mittelverwendung.

Der Landesrechnungshof fordert die Hansestadt Stendal auf, zukünftig bei der Umsetzung derartiger Projekte sorgfältig zwischen den Rechtsgebieten abzugrenzen und auf die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen zu achten.

4.8 Vertragsmanagement

Kommunen sind nach haushaltsrechtlichen Vorschriften³⁵ gehalten, aus Verträgen hervorgehende Verpflichtungen vor einer Auszahlung - jedoch spätestens mit der Rechnungslegung - laufend zu prüfen und zu überwachen.

Die Einführung eines Vertragsmanagements zur aktiven Vertragssteuerung ermöglicht u. a. die Bündelung von Verträgen und trägt letztendlich zur Minimierung des Verwaltungsaufwandes im Beschaffungswesen bei.

Ein Vertragsmanagement gewährleistet u. a. die systematische Erfassung, Pflege und Anpassung/Steuerung aller Verträge, die in einer Kommune vorhanden sind. Damit kann es entscheidend dazu beitragen, Informationsasymmetrien in Kommunen zu verringern und die Datenbasis für wirtschaftliche Entscheidungen zu liefern.

Ein Vertragsmanagement beinhaltet die folgenden Hauptbestandteile:

- **Vertragsverwaltung (Ausführungsverantwortung)**
(z. B. Vertragserstellung und -verhandlungen, Genehmigungsprozesse, Vertragserfassung),
- **Vertragssteuerung**
(z. B. Termin- und Zahlungsüberwachung, Finanzplanung, Berichte für Jahresabschlüsse, Steuerung von Risiken und Zahlungsverpflichtungen),
- **Vertragsarchivierung**
(z. B. Gewährleistung einer revisionssicheren Archivierung aller vertragsrelevanten Dokumente).

³⁵ Z. B. Feststellungsvermerk der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit in Verbindung mit der Anordnung i. S. d. § 3 KomKBVO.

Die Hansestadt Stendal verfügte nicht über ein zentrales standardisiertes Vertragsregister. Eine systematische und umfassende Analyse der Verträge und sonstigen schriftlichen Vereinbarungen innerhalb der Abteilungen, so wie es die DA³⁶ zur Besteuerung der Hansestadt Stendal vorsieht, wurde nach eigenen Angaben nicht vorgenommen. Aktuell sind nur Sachverhalte erfasst, in denen die Stadt Leistungen gegen Entgelt erbringt. Der umgekehrte Fall (Stadt als Leistungsempfänger) ist nicht erfasst. Insofern fand ein geordnetes Vertragsmanagement nicht statt. Im Ergebnis liegt ein erheblicher Verstoß gegen die DA vor. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen stellte der Landesrechnungshof darüber hinaus fest, dass ein Gesamtüberblick über Anzahl und Umfang aller Geschäftsbeziehungen nicht existierte. In diesem Zusammenhang wurde mitgeteilt, dass die Hansestadt Stendal den Aufbau eines zentralen Vertragsregister beabsichtigt und die Umsetzung plant.

Ein zentrales standardisiertes Vertragsregister schafft innerhalb der Verwaltung die Möglichkeit zur einheitlichen Informationsgewinnung. Mit einem eingerichteten Vertragsmanagement können Termine überwacht und Zahlungsfälligkeiten gesteuert werden. Auch die revisionssichere Archivierung von vertragsrelevanten Dokumenten kann zentral erfolgen.

Der Landesrechnungshof bewertet die Absicht der Hansestadt Stendal positiv, ein zentrales Vertragsregister aufzubauen. Der Landesrechnungshof empfiehlt vor diesem Hintergrund, sich mit den aufgezeigten Schwachstellen auseinanderzusetzen und ein ordnungsgemäßes Vertragsregister umgehend zu implementieren.

Dazu regt der Landesrechnungshof an, die in Aussicht gestellte DA zum zentralen Vertragsmanagement zu erlassen und sich einen Gesamtüberblick über die von ihr unterhaltenen Vertragsbeziehungen zu verschaffen.

IV. Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof sieht Handlungsbedarf bei der Hansestadt Stendal, um eine ordnungsgemäße Haushaltsführung sicherzustellen. Er erwartet, dass die Hansestadt Stendal zeitnah eine fundierte Ursachenanalyse durchführt, um die Gründe für die künftige Haushaltslage zu identifizieren und darauf basierend konkrete Gegenmaßnahmen zu erarbeiten.

³⁶ DA 2023/01 vom 31.03.2023.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Hansestadt Stendal, dass sie ein funktionierendes Beteiligungsmanagement unterhält, mit dem sie ihre Beteiligungen aktiv steuern und kontrollieren kann. Dies setzt auch voraus, dass die Prüfungsbefugnisse der örtlichen und überörtlichen Kommunalprüfung in den bestehenden Gesellschaftsverträgen der städtischen Unternehmen verankert werden.

Auch im Vergabewesen besteht Handlungsbedarf. Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Hansestadt Stendal zukünftig die Einhaltung der Vergabevorschriften sicherstellt. Für alle haushalts- bzw. finanzwirksamen Maßnahmen sollte die generelle Einbeziehung der Zentralen Vergabestelle geprüft werden.



Kay Barthel
Präsident



Florian Philipp
Mitglied des Landesrechnungshofes

Erläuterungen zur methodischen Vorgehensweise „Kommunales Auswertungssystem Sachsen-Anhalt (KAsSA)“

Anlehnend an das kommunale Auswertungssystem Hessen (kash) 2.0 wurde ein mehrstufiges Kennzahlenset für die Beurteilung der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommunen Sachsen-Anhalts durch den Landesrechnungshof erarbeitet. Das Kommunale Auswertungssystem Sachsen-Anhalt bietet den geprüften Gebietskörperschaften ein transparentes, objektives und nachvollziehbares Bewertungssystem. Die Erläuterungen gliedern sich in Kennzahlenermittlung und Beurteilung der Leistungsfähigkeit.

A. Kennzahlenermittlung

Die Datengrundlage bilden primär die Ist-Werte aus den Jahresabschlüssen. Liegen zum Zeitpunkt der Bewertung nicht alle Jahresabschlüsse fristgemäß (§ 120 Abs. 1 KVG LSA) vor, werden ersatzweise die Plan-Werte bzw. vorläufigen Jahresergebnisse herangezogen. Die Kennzahlenermittlung gliedert sich in vier Kategorien:

- a. ordentliche Ergebnisse, kumulierte ordentliche Ergebnisse, ordentliche Rücklagen/Fehlbetragsvorträge,
- b. Eigenkapital,
- c. Finanzwirtschaftliches Gleichgewicht,
- d. Bestand Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten.

a. Ordentliche Ergebnisse (Werte je Einwohner), ordentliche Rücklagen/Fehlbetragsvorträge sowie kumulierte ordentliche Ergebnisse

Der am höchsten gewichtete Indikator ist das haushaltsjahrbezogene ordentliche Ergebnis, gemäß § 98 Abs. 3 Nr. 1 KVG LSA, als bedeutendste Kenngröße zur Beurteilung der Generationengerechtigkeit. Mit einer Gewichtung von 40 % wirken die ordentlichen Ergebnisse im besonderen Maße auf das Gesamtergebnis ein. Je geringer die ordentlichen Fehlbeträge bzw. je höher die ordentlichen Überschüsse, desto höher der zugeordnete Indikator. Ergänzt werden die haushaltsjahrbezogenen Ergebnisbetrachtungen durch die Beurteilung der mehrjahresbezogenen Entwicklung der ordentlichen Rücklagen und der kumulierten ordentlichen Ergebnisse mit jeweils 10 %.

Indikator		Bewertung ggf. der Entwicklung nach Indikator		Gewichtung der Indikatoren	
a.	Ordentliches Ergebnis	Überschuss größer als 45 €/EW	1	40	
		jahresbezogener Haushaltsausgleich im Korridor ≤ 45 €/EW und > 10 €/EW	0,75		
		Korridor Haushaltsausgleich/Fehlbetrag + 10 €/EW bis -10 €/EW	0,5		
		defizitär im Korridor < -10 €/EW bis -45 €/EW	0,25		
		defizitär kleiner als -45 €/EW	0		
		Zwischensumme			
	Bestand ordentliche Rücklage	Bestand positiv sowie steigend oder stagnierend (Vergleich VJ)	1	10	
		Bestand positiv sowie sinkend (Vergleich VJ)	0,5		
		kein Bestand (0 €)	0		
		Zwischensumme			
	kumulierte ordentliche Ergebnisse nach doppischer Rechnungslegung	positiver Wert sowie steigend oder gleich (Vergleich VJ)	1	10	
		positiver Wert aber sinkend (Vergleich VJ)	0,5		
		Verrechnungswert < 0 € (Fehlbetragsbestand)	0		
		Zwischensumme			

b. Bestand Eigenkapital

In dieser Kategorie wird die Entwicklung des Eigenkapitals und damit die Kapitalerhaltung betrachtet. Sollte das Eigenkapital einen negativen Bestandswert aufzeigen, liegt ein Verstoß gegen das Überschuldungsverbot gemäß § 98 Abs. 5 KVG LSA vor. Verglichen werden die Bestandsveränderungen mit den Vorjahreswerten und anschließend den jeweiligen Indikatoren zugeordnet. Zur Beurteilung der Eigenkapitalentwicklung werden Korrekturbuchungen aus der Eröffnungsbilanz, Buchungen von Sonderrücklagen oder außerordentlichen Rücklagen ergänzend betrachtet.

Indikator		Bewertung ggf. der Entwicklung nach Indikator		Gewichtung der Indikatoren	
b	Ausweis von Eigenkapital (nach letzter geprüfter Bilanz)	positiver Eigenkapitalbestand, sowie Bestand steigend oder stagnierend (Vergleich VJ)	1	5	
		positiver Eigenkapitalbestand, sowie Bestand sinkend (Vergleich VJ)	0,5		
		negativer Eigenkapitalbestand	0		
		Zwischensumme			

c. Finanzwirtschaftliche Gleichgewicht (Werte je Einwohner)

Die dritte Kategorie betrachtet die Geldflussrechnung, insbesondere den Ausgleich des Finanzhaushaltes, gemäß § 98 Abs. 3 S. 2 KVG LSA i. V. m. § 8 Abs. 3 KomHVO. Erreichen die Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens den Wert der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zuzüglich Kredittilgung, ist der Ausgleich im Finanzhaushalt gegeben.

Je höher der übersteigende Betrag, desto stärker die Finanzkraft und finanzielle Unabhängigkeit der Kommune. Dies spiegelt sich in der Bepunktung wider.

Indikator		Bewertung ggf. der Entwicklung nach Indikator		Gewichtung der Indikatoren
C	Finanzwirtschaftliche Gleichgewicht (Saldo lfd. Verwaltungstätigkeit abzgl. Tilgung Investitionskredite)	Saldo > 38 €/EW	1	25
		Im Korridor von 0 bis 38 €/EW	0,5	
		Saldo < 0 €/EW	0	
		Zwischensumme		

d. Bestand Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten

Den kurzfristigen Liquiditätskrediten stehen, anders als bei Investitionskrediten, in der Regel keine Vermögensgegenstände gegenüber. Die maximale Laufzeit soll zwei³⁷ Jahre grundsätzlich nicht übersteigen. Ausnahmen bilden die Festbetragsliquiditätskredite mit einer Laufzeit von bis zu 10³⁸ Jahren. Die Bewertung und Gewichtung der Indikatoren orientieren sich an den landesrechtlichen Vorgaben des § 110 Abs. 2 KVG LSA. Kommt die Kommune ohne Kassenverstärkungsmittel aus, wird der höchste Punktwert berücksichtigt.

Indikator		Bewertung ggf. der Entwicklung nach Indikator		Gewichtung der Indikatoren
d	Kassenkreditverbindlichkeiten (Kommune eventuell plus Sondervermögen)	Kein Bestand	1	10
		Bestand bis einschl. 20 % Einz. Lfd. Verwaltungstätigkeit Finanzrechng.	0,5	
		Bestand über 20 % Einz. Lfd. Verwaltungstätigkeit Finanzrechng.	0	
		Zwischensumme		

e) Gesamtergebnisse nach Jahresabschlüssen

Zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit werden im ersten Schritt die Ergebnisse der vier Kategorien kumuliert und die Gesamtwerte je Betrachtungsjahr ermittelt. Die jährlichen Bewertungsergebnisse liegen zwischen 0 und 100 Punkten und werden im Ampelsystem (grün, gelb, rot) wie folgt abgebildet:

0 bis < 40 Punkte	≥ 40 und ≤ 70 Punkte	> 70 Punkte
dauernde Leistungsfähigkeit nicht gesichert	fragile Haushaltslage	gesicherte dauernde Leistungsfähigkeit

Letztlich wird je nach Häufigkeit der Ampelphasen die Leistungsfähigkeit im Prüfungszeitraum bestimmt und ggf. Handlungsempfehlungen gegeben. Dabei wird folgende Klassifizierung verwendet:

³⁷ Herleitung aus § 110 Abs. 1 KVG LSA.

³⁸ RdErl. MI vom 17.12.2021 „Umschuldung von Liquiditätskrediten in Festbetragsliquiditätskredite [...]“.

gesicherte dauernde Leistungsfähigkeit	fragile Haushaltslage	dauernde Leistungsfähigkeit nicht gesichert
- mindestens vier der fünf Jahre wurden grün bewertet - Ausnahme letzte Jahr rot, dann Haushaltslage als fragil einstufen	- drei der fünf Jahre grün bewertet	- mindestens drei der fünf Jahre rot - Ausnahme: letzten beiden Jahre grün, dann als fragil einstufen

f. Ausblick der dauernden Leistungsfähigkeit anhand Haushaltsdaten

Neben der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der zurückliegenden Haushaltsjahre werden im Nachgang die Werte aus dem aktuellen Haushaltsplan (den aktuellen Haushaltsplänen) und der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung in das Bewertungssystem einbezogen und im Ampelsystem abgebildet. Je sorgfältiger die Planansätze in den Haushaltsjahren ermittelt wurden, desto genauer die Beurteilung der gegenwärtigen und zukünftigen Leistungsfähigkeit.