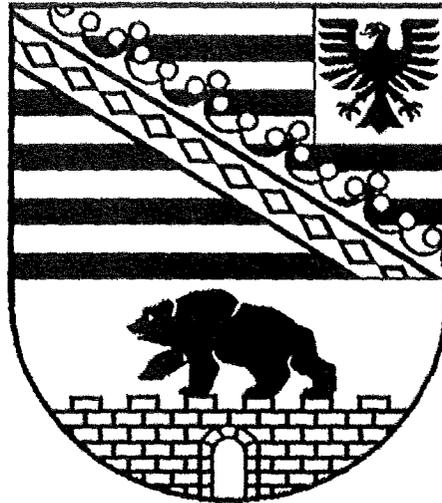


Landesrechnungshof  
Sachsen-Anhalt



Bericht über die  
turnusmäßige überörtliche Prüfung  
des Landkreises Jerichower Land

Aktenzeichen 42-04314-86/14/2  
Dessau-Roßlau, 22. November 2016

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
<b>I. Vorbemerkungen</b>	<b>5</b>
<b>II. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen</b>	<b>5</b>
<b>III. Prüfungsergebnisse</b>	<b>10</b>
1. Haushaltswirtschaft	10
1.1 Haushalts- und Finanzlage	10
1.1.1 Leistungskraft des Haushaltes	10
1.1.1.1 Haushaltsvolumen	10
1.1.1.2 Entwicklung des Verwaltungshaushaltes 2010 bis 2012	12
1.1.1.3 Entwicklung des Vermögenshaushaltes	16
1.1.2 Rücklagen- und Kreditwirtschaft	17
1.2 Grundlagen der Haushaltswirtschaft	19
1.2.1 Haushaltssatzungen, Haushaltspläne	19
1.2.2 Rechnungslegung	20
1.3 Haushaltsausführung	20
1.3.1 Vorläufige Haushaltsführung	20
1.3.2 Verpflichtungsermächtigungen	21
1.3.3 Über- und außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen	21
1.3.4 Haushaltskonsolidierung	22
1.3.5 Stand der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) im Landkreis	22
2. Kreisumlage	33
3. Programmprüfung	35
3.1 Verfahrensgrundlagen	35
3.2 Softwarelösungen im FB Finanzen und ihre Gültigkeit	36
3.3 Anwendungsprüfung und Freigabe der Softwarelösungen	37
3.4 Hinweise zum Verfahren	38
4. Vergabewesen	40
4.1 Die Organisation des Vergabewesens	40
4.2 Die Vergabedienstanzweisung des Landkreises	40
4.3 Feststellungen	43
4.4 Hinweise und Empfehlungen	51
4.5 Die Zentrale Vergabestelle als Bindeglied zur elektronischen Vergabe	57
5. Steuerabzug bei Bauleistungen	60
6. Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren	63
7. Unternehmen und Beteiligungen des Landkreises	65
7.1 Unternehmensform und Umfang	65
7.2 Beteiligungsmanagement/Beteiligungsbericht	65
7.3 Informations- und Prüfungsbefugnisse des Landkreises und des Landesrechnungshofes	68
7.4 Wirtschafts- und Finanzplanungen	69
7.5 NJL-Nahverkehrsgesellschaft Jerichower Land mbH (NJL)	70
7.6 Abfallwirtschaftsgesellschaft Jerichower Land mbH (AJL)	72

7.7	Technologie- und Gründerzentrum Jerichower Land GmbH (TGZ)	74
8.	Kreismusikschule „Joachim a Burck“	76
9.	Kassenwesen	78
9.1	Bestellungen durch den Landrat	78
9.2	Wahrnehmung der Kassenaufsicht über die Kreiskasse	79
9.3	Unvermutete Kassenprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes	81
9.4	Dienstanweisungen für das Kassenwesen	81
9.5	Die Verwaltung der Kassenmittel	82
9.6	Belegwesen	84
9.7	Sonstige Feststellungen und Hinweise	90
10.	Zuwendungen	91

### **Anlagenverzeichnis**

Anlage 1	Entwicklung Netto-Investitionsrate
Anlage 2	Haushalts- und Nachtragssatzungen
Anlage 3	Rechnungslegungen
Anlage 4	Über- und außerplanmäßige Ausgaben
Anlage 5	Gesellschafter der Unternehmen
Anlage 6	Patronatserklärung

**Abkürzungsverzeichnis**

AAO	Aufwand/Auszahlungsanordnung
ADV	Automatisierte Datenverarbeitung
AGA	Allgemeine Geschäftsanweisung
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
BewertRL LSA	Bewertungsrichtlinie für das Land Sachsen-Anhalt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
DSG-LSA	Datenschutzgesetz Sachsen-Anhalt
EigBG	Eigenbetriebsgesetz
EigBVO	Eigenbetriebsverordnung
EStG	Einkommensteuergesetz
eVergabe	elektronische Vergabe
FB	Fachbereich
FSB	Freistellungsbescheinigung
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemHVO Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung Doppik
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GemKVO Doppik	Gemeindekassenverordnung Doppik
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO LSA	Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt
Gr.	Gruppe
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGr.	Hauptgruppe
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz
HJ	Haushaltsjahr
JR	Jahresrechnung
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz
KSB	Kreissportbund
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKO LSA	Landkreisordnung Sachsen-Anhalt
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
NHK 2000	Normalherstellungskosten 2000
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RStO	Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen
SB	Sachbearbeiter
SG	Sachgebiet
SGL	Sachgebietsleiter
SG GLM	Sachgebiet Gebäude- und Liegenschaftsmanagement
StGB	Strafgesetzbuch
UGr.	Untergruppe
UStG	Umsatzsteuergesetz
VermH	Vermögenshaushalt
VerwH	Verwaltungshaushalt
VV	Verwaltungsvorschriften
VgV	Vergabeverordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A
WiPI	Wirtschaftsplan

## I. Vorbemerkungen

Auf der Grundlage des § 137 KVG LSA führte der Landesrechnungshof eine turnusmäßige überörtliche Kommunalprüfung beim Landkreis Jerichower Land durch. Der Prüfungszeitraum umfasste die nach den Vorschriften der kameralen Buchführung abgeschlossenen Haushaltsjahre 2010 bis 2012 sowie die Haushaltsplanungen 2013 und 2014 nach den Grundsätzen der Doppik.

Eine Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 in prüffähiger Form lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vor. Die Aufstellung der Jahresabschlüsse für die Jahre 2013 und 2014 nach dem System der doppelten Buchführung steht noch aus. Bei einzelnen Geschäftsvorfällen wird auf die vorläufigen Ergebnisse der Haushaltsjahre 2013 und 2014 Bezug genommen. Die Prüfung und Bewertung von vor dem Umstellungszeitpunkt des Rechnungswesens liegenden Sachverhalten erfolgte an Hand der Vorschriften der LKO LSA, GO LSA, GemHVO und GemKVO in der bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über ein Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen geltenden Fassung.

Die Prüfung beschränkte sich im Wesentlichen auf folgende Schwerpunkte:

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

Die Ergebnisse der vorangegangenen Prüfungen des Landesrechnungshofes und des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes wurden in die Betrachtungen einbezogen.

Die örtlichen Erhebungen im Landkreis Jerichower Land erstreckten sich auf den Zeitraum vom 12.01.2015 bis zum 12.03.2015.

## II. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

### Haushaltswirtschaft

- Die Haushaltspläne des Landkreises wurden im Zeitraum 2010 bis 2014 unausgeglichen aufgestellt (Pkt. 1.1.1).
- Der Verwaltungshaushalt konnte bis zum Haushaltsjahr 2012 ergebnisseitig ausgeglichen werden. Zuführungen zum Vermögenshaushalt, die Netto-Investitionsrate, die Schuldendienstgrenze sowie die differenzierte freie Finanzspitze widerspiegeln für diesen Zeitraum eine stabile finanzielle Leistungsfähigkeit des Haushaltes (Pkt. 1.1.1.2).
- Mit der Jahresrechnung 2011 waren alle Altfehlbeträge ausgeglichen. Mit der Jahresrechnung 2012 war eine Zuführung zur allgemeinen Rücklage über die

Mindestzuführung hinaus möglich und der Landkreis konnte erstmals wieder den Mindestbestand der allgemeinen Rücklage nachweisen. Die Pro-Kopf-Verschuldung liegt sehr deutlich unter dem Durchschnitt der Landkreise des Landes Sachsen-Anhalt (Pkt. 1.1.2.).

- Haushaltssatzungen traten im gesamten Berichtszeitraum nicht am 01.01. des jeweiligen Haushaltsjahres in Kraft (Pkt. 1.2), so dass der Landkreis in der Haushaltsausführung den Beschränkungen zur vorläufigen Haushaltsführung unterlag (Pkt. 1.3.1).
- Der Jahresabschluss des Haushaltsjahres 2013 war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht abschließend erarbeitet. Auf Grund der noch ausstehenden Buchung von Personalkosten und weiterer Abschlussbuchungen für das Haushaltsjahr 2013 und der noch nicht vollständig abgeschlossenen Bewertung des Vermögens ist der Landkreis mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 deutlich in Verzug geraten (Pkt. 1.2.2, Pkt. 1.3.5).
- Über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen wurden nicht immer schlüssig begründet oder ergaben sich aus einer ungenügenden Planung von Maßnahmen (Pkt. 1.3.3).
- Nach den Angaben in der Finanzplanung zeichnet sich für den Landkreis in den kommenden Haushaltsjahren eine deutlich eingeschränkte Leistungsfähigkeit des Haushaltes ab. Die Erarbeitung eines Haushaltskonsolidierungskonzeptes ist dringend erforderlich (Pkt. 1.3.4).
- Die vom Landkreis beabsichtigte Bilanzierung übernommener Schulden aus der Kreisgebietsneugliederung als Schuldendiensthilfen in der Eröffnungsbilanz ist nicht zulässig (Pkt. 1.3.5).
- In Anbetracht sinkender Zuweisungen nach dem FAG erhöht der Landkreis die Erträge aus der Erhebung der Kreisumlage (Pkt. 2).

#### Programmprüfung und -freigabe

- Für die eingesetzte Finanzsoftware der Kreisverwaltung lagen nach den Grundsätzen der Doppik keine zertifizierten (gültige), geprüften und vom Landrat freigegebenen Programme vor (Pkt. 3).
- Zur Gewährleistung fachspezifischer, fachübergreifender und datenschutzrechtlicher Anforderungen empfiehlt der Landesrechnungshof die Festlegung des Verfahrensablaufs in einer DA (Pkt. 3.1).

### Vergabe- und Auftragswesen

- Die Dienstanweisung als ein wichtiges Handlungsinstrument zur Steuerung eines ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs, insbesondere um die Manipulationsicherheit der Arbeitsabläufe zu erhöhen, sollte die Festlegungen eindeutig und präzise ausweisen. Letztendlich dient diese Vorsorge auch dem Schutz der am Vergabeverfahren beteiligten Mitarbeiter (Pkt. 4.2).
- Die zweiteilige Führung der Vergabeakte erschwert die Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Einzelentscheidungen (Pkt. 4.3).
- Die Stückelung zusammengehörender bzw. gleichartiger Leistungen ist unzulässig. Bei der Beschaffung wiederkehrender Lieferungen und Leistungen muss mindestens der Jahresbedarf einbezogen werden. I. d. R. sind die Bedarfe der Einrichtungen einzubeziehen. Dies ist bei der Ermittlung des Auftragswerts zu berücksichtigen (Pkt. 4.4).
- Die AGB der öffentlichen Hand - VOL/B - fanden zu wenig Beachtung (Pkt. 4.4).
- Der Landesrechnungshof empfiehlt, ein Vertragsmanagement aufzubauen, um rechtzeitig die Neuvergabe von wiederkehrenden Lieferungen und Leistungen einzuleiten (Pkt. 4.5).
- Um kostenoptimiert (u. a. durch koordinierte Beschaffung) und rechtssicher beschaffen zu können und die Umsetzung der 2014 erlassenen EU-Richtlinien in deutsches Recht fristgerecht zu realisieren (u. a. Einführung der eVergabe), muss die Zentralen Vergabestelle entsprechend ausgestattet werden. Des Weiteren muss die Zentralen Vergabestelle mit entsprechenden Kompetenzen zur Wahrung des Vier-Augen-Prinzips ausgestattet werden (Pkt. 4.5).

### Steuerabzug bei Bauleistungen

- Die Sammlung und Überprüfung der eingehenden Freistellungsbescheinigungen erfolgt an verschiedenen Stellen des SG GLM. Der Landesrechnungshof empfiehlt aus wirtschaftlicher Sicht eine zentrale Sammlung, Erfassung und Pflege der Freistellungsbescheinigungen. Den mit der Prüfung der Rechnungslegungen für Bauleistungen beauftragten Mitarbeitern sind entsprechende Leseberechtigungen einzuräumen. Des Weiteren sind diese mit der Online-Prüfung zu beauftragen (Pkt. 5.).
- Die Online-Prüfung erfolgte bisher nicht, so dass künftig vor Anweisung der Rechnungsbeträge an die Auftragnehmer von Bauleistungen eine entsprechende Überprüfung vorzunehmen ist, um vor Zahlungsanweisung den aktuellen

Stand abzurufen. Nur so kann der Steuergesetzgebung sachgerecht entsprechen werden (Pkt. 5.).

#### Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren

- Die Möglichkeit der Verpflichtung der für den Landkreis freiberuflich tätigen Architekten, Planer und Ingenieure wurde bisher nicht genutzt. Sie ist die Voraussetzung der strafrechtlichen Verantwortung der Personen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (Pkt. 6.).
- Da die Verpflichtung eine wesentliche Maßnahme der Korruptionsprävention ist, empfiehlt der Landesrechnungshof, die DA für das Vergabewesen um entsprechende Festlegungen zu ergänzen (Pkt. 6.).

#### Unternehmen, Beteiligungen und Musikschule

- Der Landkreis hat die personelle und organisatorische Neuordnung des Sachgebietes Beteiligungsmanagement veranlasst, um eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu gewährleisten (Pkt. 7.2).
- Die Einräumung von Prüfungsbefugnissen für das örtliche Rechnungsprüfungsamt und den Landesrechnungshof über entsprechende Bestimmungen im Gesellschaftsvertrag einzelner Unternehmen ist noch nicht abgeschlossen (Pkt. 7.3).
- Jahresüberschüsse der NJL-Nahverkehrsgesellschaft Jerichower Land mbH wurden regelmäßig der Gesellschaft belassen. Der Landkreis sollte bei der Gewährung zusätzlicher Finanzmittel die Kapitalausstattung der Gesellschaft verstärkt berücksichtigen (Pkt. 7.5).
- Die Zuständigkeit des Aufsichtsrates der NJL- Nahverkehrsgesellschaft Jerichower Land mbH für die Angelegenheiten der Tochtergesellschaften ist nicht Gegenstand einer Regelung in den Gesellschaftsverträgen (Pkt. 7.5).
- Die Einflussnahme des Landkreises auf die Abfallwirtschaftsgesellschaft Jerichower Land mbH über die Mandate in der Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat ist durch die mit Gesellschaftsvertrag vorgegebenen qualifizierten Beschlussmehrheiten eingeschränkt (Pkt. 7.6).
- Die Einrichtung eines Beirates entsprechend den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages für die Technologie- und Gründerzentrum Jerichower Land GmbH ist noch nicht abgeschlossen (Pkt. 7.7).
- Das Verwaltungsverfahren bezüglich der von der Kommunalaufsicht nicht genehmigten Patronatserklärung der Gesellschafter der Technologie- und Gründerzentrum Jerichower Land GmbH ist abzuschließen (Pkt. 7.7).

- Eine Neukalkulation der seit dem 01.08.2010 geltenden Benutzungsentgelte der Kreismusikschule steht noch aus (Pkt. 8).
- Regelungen der Honorarordnung für Lehrkräfte der Musikschule wurden noch nicht vollständig in die Honorarverträge übernommen. Die Bestimmungen zur Staffelung der Fahrtkostenerstattung führen zu einer Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten / Honorarkräfte (Pkt. 8).

#### Kassenwesen

- Der stellvertretende Kassenverwalter/die stellvertretende Kassenverwalterin waren bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht durch den Landrat bestellt worden (Pkt. 9.1).
- Die Wahrnehmung der Kassenaufsicht war unzureichend dokumentiert. Beim Ausscheiden des Kassenverwalters Ende 2014 erfolgte nicht die gesetzlich festgeschriebene Kassenprüfung (Pkt. 9.2).
- Unter Einbeziehung der FB und SG erfolgte durch die Kassenverwalterin eine nachvollziehbare Liquiditätsplanung. Die Aufbewahrungsfristen für die Dokumentation wurden nicht beachtet. Liquide Mittel sind möglichst als Tagesgeld anzulegen (Pkt. 9.5).
- Die Nachweise zur Genehmigung der Einnahmekassen und Handvorschüsse (sog. Bürokassen) einschlich deren Änderungen waren für Dritte nicht nachvollziehbar (Pkt. 9.6).

#### Zuwendungen

- Die Zuschüsse zur Beschaffung von Sportgeräten im Einzelwert von bis zu 150,00 Euro wurden aus dem Vermögenhaushalt finanziert, obwohl es sich um geringwertige Wirtschaftsgüter handelte (Pkt. 10).
- Jährliche Informationsvorlagen sollte den Kreistag über die Verwendung der durch den Landkreis gewährten Zuwendungen an Dritte, insbesondere über die aus dem Zuwendungsvertrag mit dem Kreissportbund Jerichower Land e. V. erfolgten Fördermaßnahmen, informieren (Pkt. 10).

### III. Prüfungsergebnisse

#### 1. Haushaltswirtschaft

##### 1.1 Haushalts- und Finanzlage

Der Landkreis führte seinen Haushalt bis zum Abschluss des Haushaltsjahres 2012 nach den Vorschriften für das kamerale Rechnungswesen. Es galten somit bis zur Umstellung auf das System der doppelten Buchführung die Vorschriften der LKO LSA sowie die §§ 156 bis 179 GO LSA.

Die Haushaltswirtschaft ist so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung der Aufgaben des Landkreises gesichert ist (§ 156 Abs. 1 GO LSA/§ 90 Abs. 1 GO LSA). Hierzu ist der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Einnahmen und Ausgaben bzw. nach dem NKHR in Erträgen und Aufwendungen auszugleichen (§ 156 Abs. 3 GO LSA/§ 90 Abs. 3 GO LSA/§ 98 Abs. 3 KVG LSA).

Anhand dieser Kriterien bewertet der Landesrechnungshof im Folgenden die Entwicklung in den abgeschlossenen Haushaltsjahren 2010 bis 2012 und die geplante Entwicklung bis zum Ende des Ergebnis- und Finanzplanzeitraumes 2017 (§ 8 Abs. 1 GemHVO Doppik).

##### 1.1.1 Leistungskraft des Haushaltes

###### 1.1.1.1 Haushaltsvolumen

Das veranschlagte Haushaltsvolumen entwickelte sich im Berichtszeitraum wie folgt:

HJ	VerwH			VermH		
	T€	Veränderung zum Vorjahr		T€	Veränderung zum Vorjahr	
		T€	v. H.		T€	v. H.
2010 Einnahmen	103.339,2	./ 1.353,8	./ 1,3	17.834,3	+ 176,2	+ 1,0
Ausgaben	119.407,8	+ 4.527,8	+ 3,9	17.834,3	+ 176,2	+ 1,0
1. Nachtrag 2010 Einnahmen	111.028,6	+ 6.335,6	+ 6,0	19.471,4	+ 1.813,3	+ 10,3
Ausgaben	117.262,6	+ 2.382,6	+ 2,0	19.471,4	+ 1.813,3	+ 10,3
2011 Einnahmen	108.855,2	./ 2.173,4	./ 2,0	17.244,5	./ 2.226,9	./ 11,4
Ausgaben	115.422,3	./ 1.840,3	./ 1,6	17.244,5	./ 2.226,9	./ 11,4
1. Nachtrag 2011 Einnahmen	111.530,6	+ 502,0	+ 0,4	23.197,8	+ 3.726,4	+ 19,1
Ausgaben	113.409,5	./ 3.853,1	./ 3,3	23.197,8	+ 3.726,4	+ 19,1
2012 Einnahmen	112.800,0	+ 1.269,4	+ 1,1	11.126,1	./ 11.102,9	./ 52,0
Ausgaben	113.171,2	./ 238,3	./ 0,2	11.126,1	./ 11.102,9	./ 52,0
1. Nachtrag 2012 Einnahmen	112.946,5	+ 1.415,9	+ 1,3	16.684,9	./ 6.512,9	./ 28,1
Ausgaben	113.337,7	./ 71,8	./ 0,1	16.684,9	./ 6.512,9	./ 28,1

HJ	Ergebnisplan			Finanzplan			
	T€	Veränderung zum Vorjahr			T€	Veränderung zum Vorjahr	
		T€	v. H.			T€	v. H.
2013 Erträge	119.143,8	-	-	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	116.093,5	-	-
Aufwendungen	121.969,6	-	-	Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	118.813,7	-	-
				Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit	6.861,2	-	-
				Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit	10.403,8	-	-
				Einzahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	3.542,6	-	-
				Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	2.767,2	-	-
2014 Erträge	118.461,3	./. 682,5	./. 0,6	Einzahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	114.642,0	./. 1.451,5	./. 1,3
Aufwendungen	118.845,2	./. 3.124,4	./. 2,6	Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit	118.463,3	./. 350,4	./. 0,1
				Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit	9.420,5	+ 2.559,3	+ 37,3
				Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit	13.353,9	+ 2.950,1	+ 28,4
				Einzahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	3.933,4	+ 390,8	+ 11,0
				Auszahlungen aus der Finanzierungstätigkeit	2.437,3	./. 329,9	./. 11,9

Der VerwH wurde in den Haushaltsjahren 2010 bis 2012 in Einnahmen und Ausgaben unausgeglichen aufgestellt. Ebenso konnten die Erträge und Aufwendungen in den Ergebnisplänen 2013 und 2014 nicht ausgeglichen werden.

Die Haushaltspläne 2010 bis 2012 sowie die Ergebnispläne 2013 und 2014 stehen demnach mit dem Grundsatz des Haushaltsausgleichs (§ 156 Abs. 3 GO LSA/§ 90 Abs. 3 Satz 1 GO LSA) nicht im Einklang.

Der Landkreis beabsichtigt, den voraussichtlichen Fehlbetrag 2013 unter Anwendung des Erlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 20.12.2012 auszugleichen (Verrechnung des negativen Jahresergebnisses mit der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz).

Mit der Umstellung auf das NKHR bestanden für den Landkreis keine kameralen Altfehlbeträge. Das Haushaltsjahr 2012 konnte mit einem Bestand der allgemeinen Rücklage i. H. v. 1,8 Mio. Euro abgeschlossen werden.

### 1.1.1.2 Entwicklung des Verwaltungshaushaltes 2010 bis 2012

#### *Einnahmen des Verwaltungshaushaltes*

Die Einnahmen des VerwH lagen im Berichtszeitraum zwischen 109,1 Mio. Euro und 113,0 Mio. Euro. Haupteinnahmequellen des Landkreises sind die Landeszuweisungen (Gr. 04-06), allgemeine Umlagen (Gr. 07) und Ausgleichszahlungen (Gr. 09), die sich wie folgt entwickelten:

- Angaben in Euro -

	2010	2011	2012
HGr. 0 - 2 Einnahmen des VerwH ges.	109.107.404,13	111.040.673,91	112.975.003,98
davon Gr. 04 - 09 Allgemeine Zuweisungen, Umlagen und Ausgleichsleistungen	69.421.864,38	67.044.921,93	66.264.923,15
v. H.	63,6	60,4	58,7

Insgesamt sind die allgemeinen Zuweisungen, Umlagen und Ausgleichsleistungen vom Haushaltsjahr 2010 bis 2012 um 3,2 Mio. Euro gesunken.

Im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen entwickelten sich die Einnahmen der Kreisumlage wie folgt:

- Angaben in Euro -

	2010	2011	2012	Plan 2013	Plan 2014
HGr. 02 Einnahmen des VerwH ges.	109.107.404,13	111.040.673,91	112.975.003,98		
Erträge des Ergebnisplanes ges.	-	-	-	119.143.800	118.461.300
UGr. 072 Kreisumlage Ertragskonto 418210 Kreisumlage	32.050.599,00	30.041.166,00	30.042.020,00	30.500.000	33.271.900
v. H.	29,4	27,1	26,6	25,6	28,1

Weitere Ausführungen zur Kreisumlage folgen in Pkt. 2.

### Ausgaben des Verwaltungshaushaltes

- Angaben in Euro -

Bezeichnung	HGr./ UGr.	2010	2011	2012
Personalausgaben	4	22.032.859,21	22.683.506,13	23.493.699,53
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	5, 6	51.023.173,16	49.361.139,42	51.113.831,90
Zuweisungen und Zuschüsse	7	24.272.056,25	27.943.290,11	29.954.847,65
Sonstige Finanzausgaben	8	12.665.385,30	11.052.738,25	8.412.624,90
Ausgaben des VerwH ges.		109.993.473,92	111.040.673,91	112.975.003,98
davon Zuf. zum VermH	86	2.804.430,64	5.623.854,05	7.298.588,01

Die Personalausgaben lagen durchschnittlich bei 22,7 Mio. Euro und der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand bei 50,5 Mio. Euro. Wesentliche Schwankungen sind nicht erkennbar.

Zuweisungen und Zuschüsse lagen zwischen 24,3 Mio. Euro und 29,9 Mio. Euro. Die sonstigen Finanzausgaben lagen im Haushaltsjahr 2010 bei 12,7 Mio. Euro und gingen bis 2012 um 4,3 Mio. Euro auf 8,4 Mio. Euro zurück.

Insgesamt wird mit der Zuführung zum VermH von 2010 bis 2012 die stabile finanzielle Lage des Landkreises unterstrichen.

Ein weiterer Maßstab für die Beurteilung der Leistungskraft des Haushaltes sind die Ausgaben für den Schuldendienst, die sich wie folgt entwickelten:

- Angaben in Euro -

	2010	2011	2012
Gr. 80 Zinsen	1.424.601,94	1.269.541,95	1.105.489,81
UGr. 231 Schuldendiensthilfen	382.948,43	382.948,43	382.948,43
Summe	1.807.550,37	1.652.490,38	1.488.438,24

### Netto-Investitionsrate

Zur Sicherstellung der stetigen Aufgabenerfüllung sowie für einen nachhaltigen Haushaltsausgleich und die Erhaltung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit ist es notwendig, dass zur Finanzierung von Investitionsausgaben ein angemessener Zahlungsmittelüberschuss verbleibt (Netto-Investitionsrate/Netto-Investitionsfinanzierungsmittel).

Dieser ergibt sich als Saldo der Einnahmen und Ausgaben des kameraleen Verwaltungshaushaltes bzw. der Einzahlungen und Auszahlungen der doppischen Ergeb-

nisrechnung nach Abzug der ordentlichen Tilgungen, Kreditbeschaffungskosten und der Rückstellungsbeträge.

- Angaben in Mio. Euro -

HJ	2010	2011	2012
Netto-Investitionsrate	0,1	3,4	4,797

Nach den Rechnungsergebnissen standen dem Landkreis in den Haushaltsjahren 2010 bis 2012 zur Finanzierung von Investitionen 8,3 Mio. Euro zur Verfügung (Anlage 1).

#### *Schuldendienstgrenze (Orientierungsmaßstab)*

Wesentlich für die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landkreises ist die Schuldendienstgrenze. Sie drückt das Verhältnis zwischen den Ausgaben für Zins- und Tilgungsleistungen (Schuldendienst) und den Einnahmen, die keiner Zweckbindung unterliegen (allgemeine Deckungsmittel), aus.

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

- Angaben in Euro -

Einnahmeart	Gruppe	2010	2011	2012
Steuern, allgemeine Zuweisungen	00-03	-	-	-
Einnahmen aus Verwaltung und Betrieb	1	36.367.018,92	41.630.573,45	43.810.096,10
Sonstige Finanzeinnahmen (ohne Gr. 23)	20,21 24-28	2.935.872,40	1.982.230,10	2.517.036,30
Zwischensumme 1		39.302.891,32	43.612.803,55	46.327.132,40
Zinsen	80	1.424.601,94	1.269.541,95	1.105.489,81
Tilgung (ordentlich + außerordentlich)	97	2.122.094,50	2.236.110,13	2.481.342,97
Zwischensumme 2		3.546.696,44	3.505.652,08	3.586.832,78
Anteil Zinsen an Deckungsmitteln v. H.		3,6	2,9	2,4
Anteil Tilgung an Deckungsmitteln v. H.		5,4	5,1	5,4
Schuldendienst/ Deckungsmittel v. H.		9,0	8,0	7,8
Schuldendienstgrenze (Orientierungsmaßstab) v. H.		10	10	10

Orientierungsmaßstab für den Schuldendienst kann bei einem ausgeglichenen Haushalt eine Schuldendienstgrenze von ca. 10 v. H. der allgemeinen Deckungsmittel sein.

**Der Landkreis lag im Berichtszeitraum unter dem Orientierungsmaßstab für die Schuldendienstgrenze. Es zeichnet sich ein Rückgang der Belastung des Haushaltes ab.**

*Differenzierte freie Finanzspitze*

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

- Angaben in Euro -

	Gruppe	2010	2011	2012
Gesamteinnahmen VerwH	0-2	109.107.404,13	111.040.673,91	112.975.003,98
<u>zuzüglich:</u> Rückflüsse Darlehen	32-34	7.585,61	4.343,42	283.592,52
Zuweisung für Investitionen	36	8.901.788,64	10.064.736,07	6.047.029,72
<u>abzüglich:</u> Zuführung vom VermH	28	637.539,94	-	-
Bedarfszuweisung	051	-	-	-
Laufende Einnahmen		117.379.238,44	121.109.753,40	119.305.626,22
Gesamtausgaben VerwH	4-8	109.993.473,92	111.040.673,91	112.975.003,98
<u>zuzüglich:</u> Ordentl. Tilgung	97	2.122.094,50	2.236.110,13	2.481.342,97
Kreditbeschaffungskosten	990	-	-	-
Zuweisung für Investitionen	92/98	2.311.235,50	2.319.730,14	3.941.796,49
<u>abzüglich:</u> Zuführung zum VermH	86	2.804.430,64	5.623.854,05	7.298.588,01
Deckung Fehlbetrag VerwH	89	8.328.084,64	4.141.621,80	-
Laufende Ausgaben		103.294.288,64	105.831.038,33	112.099.555,43
Laufende Einnahmen		117.379.238,44	121.109.753,40	119.305.626,22
Laufende Ausgaben		103.294.288,64	105.831.038,33	112.099.555,43
Differenzierte freie Spitze		+ 14.084.949,80	+ 15.278.715,07	+ 7.206.070,79

Die dauernde Leistungsfähigkeit ist gesichert, wenn aus den laufenden Einnahmen alle zwangsläufigen Ausgaben geleistet und das Vermögen erhalten werden kann.

**Diesen Grundsatz erfüllte der Landkreis im gesamten Berichtszeitraum und verfügte über eine solide differenzierte freie Finanzspitze.**

### 1.1.1.3 Entwicklung des Vermögenshaushaltes

Zur Beurteilung des VermH wurde der Finanzbedarf den Finanzierungsquellen für den Zeitraum 2010 bis 2012 gegenübergestellt:

- Angaben in Mio. Euro -

Ausgaben	Gesamt	v. H.	Finanzierung	Gesamt	v. H.
Investitionsmaßnahmen, davon - Baumaßn. (Gr. 94, 95, 96) - Erwerb von Anlagevermögen (Gr. 93)	20,5 2,5	38,0 4,6	Zuführung vom VerwH (Gr. 30)	15,7	31,8
			Entnahmen aus Rückl. (Gr. 31)	0,8	1,6
			Rückflüsse aus Darlehen (Gr. 32)	1,3	2,6
Investitionsförderung (Gr. 92, 98)	8,6	15,9	Zuweisungen und Zuschüsse (Gr. 36)	25,0	50,7
Zuführung zum VerwH (Gr. 90)	0,8	1,5	Kredite (Brutto) (Gr. 37)	6,5	13,3
Rücklagenbildung (Gr. 91)	5,2	9,6			
Tilgung von Krediten (Gr. 97)	11,1	20,6			
Sonstige Ausgaben (Gr. 99)	5,3	9,8			
Summe	54,0	100	Summe	49,3	100

Der hier ausgewiesene Differenzbetrag zwischen den Ausgaben und der Finanzierung entstand mit der Jahresrechnung 2010 und wurde durch den Landkreis im Rechenschaftsbericht wie folgt begründet:

„Für den Vermögenshaushalt musste das zweite Mal in Folge ein Fehlbetrag ausgewiesen werden. Dieser besondere Umstand ist der Tatsache geschuldet, dass der Landkreis nicht die Förderbescheide abgewartet hat, sondern nach Zustimmung des Landes zum vorzeitigen Maßnahmebeginn sofort mit den Baumaßnahmen begonnen hat. Der vorzeitige Baubeginn war aufgrund der Konjunkturkrise geboten, um der Wirtschaft Aufträge zu verschaffen. Gerade dazu diente das Konjunkturpaket des Bundes, mit dessen Umsetzung der Landkreis neben anderen Förderprogrammen wie der EU-Schulbauförderung kurzfristig begonnen hatte.

Bei der Haushaltsplanung 2010 wurde der Eingang der Fördermittel bereits berücksichtigt, jedoch wurden die Gelder noch nicht vollständig ausgezahlt, da die Bewilligungsbescheide teilweise erst 2011 ergangen sind.

Da der Ausgleich des Vermögenshaushaltes nur über eine zusätzliche Fremdfinanzierung (Kreditaufnahme) erfolgen sollte, war es umso wichtiger, diese Einnahmen

auch zu erhalten, um den Ausgleich nicht zu gefährden. Diese Zielstellung konnte jedoch nicht erreicht werden, da die erzielten Einnahmen nicht vollständig die verausgabten Mittel decken konnten. Zum Abschluss des Vermögenshaushaltes fehlten 4.706.788,92 EUR. Dieser Fehlbetrag ergibt sich aus der Tatsache, dass zweckgebundene Landesmittel aufgrund von nicht zugestellten Fördermittelbescheiden und anderweitigen Ursachen nicht angeordnet werden konnten. Somit erfolgte eine überwiegende Finanzierung der Maßnahmen durch die nach dem Finanzausgleichsgesetz bereitgestellten Zuweisungen.“

**Diese Verfahrensweise ist aufgrund der besonderen Umstände aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht zu beanstanden.**

Der Anteil des VermH am Gesamthaushalt lag von 2010 bis 2012 bei durchschnittlich 13 v. H. Erhebliche Schwankungen waren bei den Einnahmen und Ausgaben zu verzeichnen. Sie lagen zwischen 13,6 Mio. Euro und 21,4 Mio. Euro.

Aus eigenen Mitteln konnte der Landkreis 36,0 v. H., aus Zuweisungen und Zuschüssen 50,7 v. H. und aus Kreditmitteln 13,3 v. H. finanzieren.

### 1.1.2 Rücklagen- und Kreditwirtschaft

#### Rücklage

Der Landkreis weist folgende Bestände der allgemeinen Rücklage und Sonderrücklagen nach:

- Angaben in T€ -

Bezeichnung	2010	2011	2012
1. Allgemeine Rücklage			
1.1 Allgemeine Rücklage	0	0	1.788
1.2 Rücklage gem. Abfallgesetz LSA	9.025	9.065	9.128
1.3 Gebührenausgleichsrücklage Abfallbereich	0	118	0
1.4 Gebührenausgleichsrücklage Rettungsdienst	255	397	517
2. Sonderrücklage			
2.1 Rückstellung lt. Vertrag mit AJL	431 (fehlt in der Übersicht zur JR 2010)	839	1.540
2.2 Leistungszulage	179 (fehlt in der Übersicht zur JR 2010)	358 (fehlt in der Übersicht zur JR 2011)	537
2.3 Bildung und Teilhabe-Mittel	0	0	1.004
Summe	9.890 (wegen fehlen- der Angaben in der Übersicht zur JR 2010 abweichender Betrag i. H. v. 9.280 €)	10.777 (in der Über- sicht zur JR 2011 abwei- chender Betrag 10.419 €)	14.514 (in der Übersicht zur JR 2010 abweichender Betrag 14.335 € - Rechenfehler)

Nach § 20 Abs. 2 GemHVO ist in der allgemeinen Rücklage ein Sockelbetrag i. H. v. mindestens 1 v. H. der Ausgaben des VerwH nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre vorzuhalten.

Mit dem Jahresabschluss 2012 konnte der Landkreis der allgemeinen Rücklage 1.787.827,73 Euro zuführen und hat damit den Mindestbestand (1.113 T€) erstmals wieder erreicht.

#### Kredite

Mit der Haushaltssatzung des jeweiligen Haushaltsjahres wurde die Ermächtigung zur Kreditaufnahme für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen wie folgt festgesetzt und von der Kommunalaufsicht genehmigt:

- Angaben in Euro -

HJ	Haushaltssatzung (HS)	Nachtragshaushaltssatzung (NT)	genehmigt zur HS	genehmigt zum NT
2010	1.602.100	1.216.400	1.602.100	1.216.400
2011	1.753.100	2.502.100	1.753.100	2.502.100
2012	2.253.100	-	2.253.100	-
2013	3.542.600	-	1.309.800*	-
2014	3.933.400	-	3.933.400	-

\* Auf der Grundlage des § 96 GO LSA wurde bereits am 30.04.2013 eine Genehmigung i. H. v. 2.232.800 Euro erteilt.

Seit dem Haushaltsjahr 2010 entwickelten sich die Kreditverpflichtungen des Landkreises wie folgt:

	2010	2011	2012
Schuldenstand am 31.12. in T€	30.424	28.406	29.450
Einwohner am 31.12.	96.251	93.242	92.367
Pro-Kopf-Verschuldung Landkreis in Euro	316	304	319
Ø Pro-Kopf-Verschuldung Landkreise LSA	403	374	352

Der Landkreis liegt im direkten Vergleich der durchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung der Landkreise des Landes Sachsen-Anhalt deutlich unter dem Durchschnitt.

**Zusammenfassend stellt der Landesrechnungshof fest, dass anhand der dargestellten Kennzahlen (Netto-Investitionsrate, Schuldendienstgrenze, differenzierte freie Finanzspitze und Pro-Kopf-Verschuldung) der Landkreis bis zum Haushaltsjahr 2012 in der Lage war, seine Aufgaben aus eigener Kraft zu finanzieren.**

**Mit der Haushaltssatzung 2013 weist der Landkreis einen negativen Saldo aus der Verwaltungstätigkeit i. H. v. 2,7 Mio. Euro und für das Haushaltsjahr 2014**

**i. H. v. 3,8 Mio. Euro aus. Im Gegensatz zu den Vorjahren können die erforderlichen Tilgungsleistungen nicht mehr erwirtschaftet werden. Der für die Haushaltsjahre 2013 (3,5 Mio. Euro) und 2014 (3,9 Mio. Euro) ausgewiesene negative Saldo aus der Investitionstätigkeit führt zu einem Anstieg des Finanzmittel-  
fehlbetrages.**

### *Bürgschaften*

Für den Landkreis bestanden lt. Schuldenübersicht am 31.12.2012 folgende Verpflichtungen aus Bürgschaften:

Nahverkehrsgesellschaft Jerichower Land	498.146,93 Euro
Technologie- und Gründerzentrum Jerichower Land	131.146,38 Euro.

Zur Übernahme der Bestände in die Eröffnungsbilanz (Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen) sind Saldenbestätigungen des jeweiligen Kreditinstitutes erforderlich.

## **1.2 Grundlagen der Haushaltswirtschaft**

### **1.2.1 Haushaltssatzungen, Haushaltspläne**

Nach dem Grundsatz der Vorherigkeit soll die Haushaltssatzung vor Beginn des Haushaltsjahres rechtsgültig erlassen sein (§ 158 ff. GO LSA, § 92 ff. GO LSA/§ 100 ff. KVG LSA).

Den Beschluss über die Haushaltssatzung des kommenden Jahres fasste der Kreistag für die Haushaltsjahre 2010 bis 2012 jeweils im Dezember. Die Haushaltssatzung 2013 (erster doppischer Haushalt) beschloss der Kreistag im August 2013 und die Haushaltssatzung 2014 im Juni 2014. Rechtsgültig kann eine Haushaltssatzung nur in Kraft treten, wenn sie der Kommunalaufsicht bis zum 30.11. vorliegt.

Der zeitliche Ablauf vom Beschluss des Kreistages bis zur Auslegung der Haushaltssatzungen ist in der Anlage 2 aufgezeigt.

Bestandteile des Haushaltsplanes nach § 1 Abs. 1 GemHVO Doppik sind

1. Ergebnisplan
2. Finanzplan
3. Teilpläne
4. Stellenplan.

Nach § 1 Abs. 2 GemHVO Doppik ist dem Haushaltsplan Folgendes beizufügen:

1. Vorbericht,
2. Übersicht über Verpflichtungsermächtigungen über die in den einzelnen Jahren voraussichtlich fällig werdenden Auszahlungen,
3. Übersicht über den voraussichtlichen Stand der Rücklagen und der Verbindlichkeiten zu Beginn des Haushaltsjahres,
4. Übersicht über die Zuwendungen an die Fraktionen,
5. Haushalts- oder Wirtschaftspläne und neueste Jahresabschlüsse der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden, ebenso für Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen der Landkreis beteiligt ist,
6. Übersicht über die Budgets nach § 4 Abs. 5 GemHVO Doppik,
7. beschlossenes Haushaltskonsolidierungskonzept, sofern der Haushaltsausgleich nicht erreicht wird.

Den Haushaltsplänen 2013 und 2014 wurden die zum Zeitpunkt der Aufstellung möglichen Bestandteile (Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 ist noch nicht abschließend erarbeitet) jedoch ohne beschlossenes Haushaltskonsolidierungskonzept (Pkt. 1.3.4 Haushaltskonsolidierung) beigefügt.

### **1.2.2 Rechnungslegung**

Die Jahresrechnungen 2010 bis 2012 wurden entsprechend § 170 Abs. 1 und 2 GO LSA innerhalb von vier Monaten aufgestellt, vom Landrat festgestellt und mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes dem Kreistag innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres zur Beschlussfassung vorgelegt (siehe Anlage 3). Nach der Beschlussfassung des Kreistages über die Bestätigung der Jahresrechnung und Entlastung des Landrates erfolgte die Mitteilung an die Kommunalaufsichtsbehörde (§ 170 Abs. 5 GO LSA).

Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen waren die Arbeiten zur Eröffnungsbilanz zum 01.01.2013 und zum Jahresabschluss zum 31.12.2013 nicht abgeschlossen (s. Pkt. 1.3.5).

## **1.3 Haushaltsausführung**

### **1.3.1 Vorläufige Haushaltsführung**

Aufgrund der bis zum Haushaltsjahr 2012 nur unwesentlich verspätet erlassenen Haushaltssatzungen nahm der Landesrechnungshof nur für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 eine stichprobenhafte Prüfung der Aufwendungen/Auszahlungen zur

Einschätzung der Einhaltung von Beschränkungen während der vorläufigen Haushaltsführung (§ 96 GO LSA) vor und traf hierzu keine wesentlichen Feststellungen.

### 1.3.2 Verpflichtungsermächtigungen

In den Haushaltssatzungen 2010 bis 2014 setzte der Landkreis folgende Verpflichtungsermächtigungen, die zur Leistung von Investitionsausgaben im folgenden Haushaltsjahr berechtigen, fest:

Haushaltsjahr	Betrag in Euro	
	HS	NT
2010	3.770.000	4.472.900
2011	1.425.600	2.358.800
2012	945.800	1.703.000
2013	5.545.700	-
2014	2.631.000	-

Die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen wird bisher nicht mittels Beiblatt zur Haushaltsüberwachungsliste (verbindliches Muster) nachgewiesen.

Der jeweilige Fachbereich überwacht die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen in gesonderten Dateien.

Künftig sollte mittels der vorhandenen Software der Nachweis erbracht werden.

### 1.3.3 Über- und außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlungen

Das formelle Verfahren zur Beantragung und Genehmigung von über- und außerplanmäßigen Ausgaben ist im Landkreis geregelt.

Gemäß § 97 GO LSA/§ 105 KVG LSA sind über- und außerplanmäßige Aufwendungen und Auszahlungen nur zulässig, wenn sie unabweisbar sind und die Deckung gewährleistet ist.

Der Landesrechnungshof nahm für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 eine stichprobenhafte Prüfung vor.

Die Prüfung ergab, dass

- die Begründung der Fachdienste teilweise nicht geeignet war, eine sachgerechte Entscheidung zu treffen,
- die Unabweisbarkeit und Unaufschiebbarkeit der Maßnahme teilweise nicht nachgewiesen wurde und
- die Ausgaben teilweise schon bei der Haushaltsplanung vorhersehbar waren, aber keine Berücksichtigung fanden.

Entsprechende Beispiele sind in der Anlage 4 aufgelistet.

**Künftig ist die strikte Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen zur Gewährung von über- und außerplanmäßigen Aufwendungen/Auszahlungen zu sichern.**

#### **1.3.4 Haushaltskonsolidierung**

Der Landkreis hat seine Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung seiner Aufgaben gesichert ist (§ 90 Abs. 1 Satz 1 GO LSA/§ 98 Abs. 1 KVG LSA).

Hierzu ist der Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung der Erträge und Aufwendungen auszugleichen (§ 90 Abs. 3 Satz 1 GO LSA/§ 98 Abs. 3 Satz 1 KVG LSA i. V. m. § 8 GemHVO Doppik).

Kann der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden, ist gemäß § 92 Abs. 3 GO LSA/§ 100 Abs. 3 KVG LSA ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen. Entsprechende Hinweise dazu ergingen vom Ministerium für Inneres und Sport mit Runderlass vom 24.09.2004.

Mit der Haushaltsplanung 2013 konnte der Landkreis den Haushaltsausgleich nicht erreichen.

Aufgrund des Ausgleichs früherer Fehlbeträge und der zu erwartenden allgemeinen Rücklage in der Eröffnungsbilanz (Ausgleich soll durch Verrechnung mit der Eröffnungsbilanzrücklage erfolgen) sah die Kommunalaufsichtsbehörde von einer Beanstandung des Beschlusses über die Haushaltssatzung ab. Gleichzeitig empfahl sie dringend, ein Haushaltskonsolidierungskonzept aufzustellen bzw. eine Fortführung des Konzeptes aus den vergangenen Jahren zu beschließen. Da auch mit der Haushaltsplanung 2014 der Haushaltsausgleich nicht erreicht werden konnte, ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes die Erarbeitung eines Haushaltskonsolidierungskonzept dringend erforderlich.

Es wird darauf hingewiesen, dass ein Konsolidierungszeitraum per Beschluss von der Vertretung festzulegen ist. Zu ergänzen ist das Haushaltskonsolidierungskonzept durch ein Personalentwicklungskonzept.

#### **1.3.5 Stand der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) im Landkreis**

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

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

Der Verpflichtung, zum Stichtag eine Eröffnungsbilanz aufzustellen, ist der Landkreis bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen, im bereits dritten Haushaltsjahr nach der Umstellung auf das NKHR, nicht nachgekommen. Nach Auskunft des Fachbereichs Finanzen ist auch noch nicht absehbar, zu welchem Zeitpunkt eine geprüfte Eröffnungsbilanz des Landkreises vorliegen wird. Als Gründe für die Verzögerung führte der zuständige Fachbereich Finanzen an, dass die Eröffnungsbilanz noch nicht prüffähig vorliege, da derzeit noch die Bilanzpositionen Infrastrukturvermögen und Rückstellungen überarbeitet werden und auch bezüglich der Inventur Korrekturen erforderlich sind. Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist über die „Projektgruppe Doppik“ in die Erstellung der Eröffnungsbilanz eingebunden. Es prüft begleitend die Eröffnungsbilanz.

**Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass die Eröffnungsbilanz die Grundlage für das NKHR und insbesondere auch für die Haushaltsführung des Landkreises und die Erstellung der nachfolgenden Jahresabschlüsse darstellt. Vor diesem Hintergrund hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass die schnellstmögliche Fertigstellung der Eröffnungsbilanz durch den Landkreis und die örtliche Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt die oberste Priorität einnehmen sollten.**

Der Landesrechnungshof weist diesbezüglich darauf hin, dass nach seiner Auffassung Bilanzansätze, die nach Vorliegen der geprüften Eröffnungsbilanz noch korrektur- bzw. überarbeitungsbedürftig sind, auf Grundlage von § 114 Abs. 7 KVG LSA i. V. m. § 54 GemHVO Doppik mit dem nächsten Jahresabschluss korrigiert werden können. Hierbei sollte der Landkreis den noch erforderlichen Änderungs- bzw. Korrekturbedarf im Anhang zur Eröffnungsbilanz aufführen und dokumentieren. Diese Verfahrensweise sollte mit dem Rechnungsprüfungsamt des Landkreises abgestimmt werden.

Der Landesrechnungshof konnte sich auf Grundlage der zur Verfügung gestellten Unterlagen sowie eines Gesprächs mit dem zuständigen Fachbereich Finanzen einen Überblick über den Umstellungsprozess und den Stand der Aufstellung der Eröffnungsbilanz im Landkreis verschaffen. Die organisatorischen Voraussetzungen für eine einheitliche Erfassung und Bewertung aller Vermögensgegenstände und Schulden des Landkreises liegen nach Auffassung des Landesrechnungshofes vor. Der zuständige Fachbereich stellte dem Landesrechnungshof unter anderem die

Inventurrichtlinie und die Bewertungsrichtlinie des Landkreises sowie zwei exemplarische Bewertungsunterlagen zur Verfügung. Diese entsprechen grundsätzlich den zu beachtenden rechtlichen Vorgaben (Inventurrichtlinie; BewertRL LSA) und den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung.

Unabhängig hiervon hat der Landesrechnungshof noch die nachfolgenden Hinweise zur Inventur- bzw. Bewertungsrichtlinie sowie zu sich aus den Bewertungsbeispielen ergebenden Bewertungsproblemen sowie zur Zertifizierung der doppelischen Finanzsoftware.

#### *Bewertungs- und Inventurrichtlinie*

Die Bewertungsrichtlinie des Landkreises mit Stand vom 01.07.2013 lag dem Landesrechnungshof vor. Ebenfalls lag dem Landesrechnungshof die Inventurrichtlinie des Landkreises mit Stand vom 23.08.2012 vor. Beide Richtlinien wurden bisher nicht vom Kreistag beschlossen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass sowohl die Inventurrichtlinie als auch die Bewertungsrichtlinie grundlegende Festlegungen insbesondere zur Ausübung von Wahlrechten und Vereinfachungen im Rahmen der Inventur und Bewertung enthalten. Hierbei sollten alle Wahlrechte und Vereinfachungen, von denen der Landkreis bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz Gebrauch gemacht hat, nachvollziehbar dokumentiert sein. Derartige Regelungen, die die Grundlage für das in der Eröffnungsbilanz ausgewiesene Vermögen und damit für die Haushaltsplanung und -führung bilden, sind nach Ansicht des Landesrechnungshofes wichtige Angelegenheiten i. S. v. § 45 Abs. 1 KVG LSA.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die Inventur- und die Bewertungsrichtlinie dem Kreistag zur Kenntnis zu geben.**

#### *Softwarezertifizierung*

Mit der Umstellung des Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik ist im IT-Bereich die Anschaffung einer neuen doppelischen Finanzsoftware verbunden, die die alte kameralistische Finanzsoftware ersetzt. Der Landkreis beschaffte in Vorbereitung der Umstellung auf das NKHR die Finanzsoftware „newsystem kommunal“ von INFOMA Software Consulting GmbH. Ausschlaggebend für die Anschaffung waren die Erfahrungen der Stadt Halberstadt mit der Finanzsoftware als Doppik-Modellkommune des Landes Sachsen-Anhalt.

**Bezüglich der Freigabe gemäß § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik und dem Vorliegen einer NKHR-Zertifizierung für Sachsen Anhalt wird auf Pkt. 3 des Prüfberichts verwiesen.**

*Hinweise zu den zwei Bewertungsbeispielen*

Im Zuge der Beurteilung des Umstellungsprozesses auf das NKHR im Landkreis hat der Landesrechnungshof zwei Bewertungsvorgänge inhaltlich geprüft.

**Der Landesrechnungshof stellte fest, dass in beiden Fällen die Bewertung der Vermögensgegenstände für die Eröffnungsbilanz für einen fachkundigen Dritten grundsätzlich nachvollziehbar ist.**

Bezüglich einzelner Bewertungsschritte sind allerdings nach Auffassung des Landesrechnungshofes Korrekturen und ergänzende Angaben erforderlich. Dies betrifft:

1. Wertermittlung Albrecht-Dürer Förderschule in Parchen

Die vorgelegten Bewertungsunterlagen betreffen ein Schulgebäude aus dem Jahr 1982, welches im Sachwertverfahren unter Anwendung der NHK 2000 bewertet wurde.

Die Bewertungsakte weist unter dem Punkt 7 zwei ermittelte Gebäudewerte am Bewertungsstichtag nach Berücksichtigung der planmäßigen Abschreibungen und dauernder Wertminderungen aus. Hierbei handelt es sich einerseits um den „rückindizierten Gebäudewert“ i. H. v. 1.057.298,70 Euro und den „Wiederbeschaffungszeitwert“ i. H. v. 1.839.891,37 Euro. Der Landesrechnungshof konnte auf Grundlage der Bewertungsakte sowie der diesbezüglichen Festlegungen der Bewertungsrichtlinie nicht nachvollziehen, welcher der beiden Werte in die Eröffnungsbilanz eingehen soll. Bei der Anwendung der Rückindizierung handelt es sich auf Grundlage des maßgeblichen Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Sport vom 29.02.2012 um ein Bewertungswahlrecht, welches bei Entscheidung für die Anwendung des Wahlrechts einheitlich durch den Landkreis bei der Gebäudebewertung im Sachwertverfahren unter Anwendung der NHK 2000 anzuwenden ist.

**Der Landesrechnungshof hält es vor diesem Hintergrund für erforderlich, dass der Landkreis bei Ausübung dieses Wahlrechts eine entsprechende Festlegung zur Rückindizierung in der Bewertungsrichtlinie trifft. Dieses ist entsprechend durch den Landkreis für die Anwendung weiterer Wahlrechte zu beachten. Der Landesrechnungshof empfiehlt des Weiteren, den als Ansatz für die Eröffnungsbilanz relevanten Gebäudewert in der Bewertungsakte hervorzuheben.**

Punkt 8 der Bewertungsakte enthält die Ermittlung der zum Vermögensgegenstand Gebäude korrespondierenden investiven Fördermittel, die als Sonderposten passiviert werden und parallel zur Nutzungsdauer des Schulgebäudes aufzulösen sind. Die Höhe der berücksichtigten Fördermittel beträgt 123.706,08 Euro. Diese stammen aus einer Sanierungs- bzw. Baumaßnahme aus den Haushaltsjahren 2008 bis 2009. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass der hieraus resultierende Sonderposten zum 01.01.2010 passiviert wurde. Weiterhin wird zum Eröffnungsbilanzstichtag 01.01.2013 ein Restbuchwert für diese Förderung (den anzusetzenden Sonderposten) i. H. v. 88.022 Euro und eine kumulierte Auflösung i. H. v. 35.684 Euro ausgewiesen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes liegt hier ein Berechnungsfehler vor. Bei einer verbleibenden Gesamtauflösungsdauer der Fördermittel i. H. v. 52 Jahren beginnend mit dem Jahr 2010 (korrespondierend zur verbleibenden Restnutzungsdauer des geförderten Vermögensgegenstandes zu diesem Zeitpunkt) ist zum 01.01.2013 ein Wert i. H. v. 116.569 Euro und eine kumulierte Auflösung i. H. v. 7.137 Euro zu berücksichtigen.

Die Bewertungsakte enthielt keine Ausführungen bezüglich der Berücksichtigung von nachträglichen Herstellungskosten für die Bewertung der Schule. Diese sind somit nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht zum Ansatz gekommen. Für den Landesrechnungshof stellt jedoch der bei der Bewertung zum Ansatz gebrachte Förderbetrag (Sonderposten) i. H. v. 123.706 Euro aus dem Jahr 2010 (Beginn der Auflösung) einen Hinweis auf eine investive Baumaßnahme und somit grundsätzlich für das Vorliegen von nachträglichen Herstellungskosten dar. Er geht davon aus, dass die Fördermittel eine investive Zweckbindung aufwiesen. Ferner wäre zu prüfen, ob zur Finanzierung der Maßnahme in den Haushaltsjahren Investitionskredite aufgenommen wurden. Die Bewertungsrichtlinie des Landkreises enthält unter dem Punkt 4 Festlegungen zur „Abgrenzung von Herstellungskosten und Erhaltungsaufwendungen bei der Bewertung“. Diese basieren auf dem diesbezüglichen Rundschreiben des Bundesministeriums für Finanzen vom 18.06.2003 und stammen somit aus dem Handels- und Steuerrecht. Zur weiteren Konkretisierung des Vorliegens von Herstellungskosten im NKHR im Zusammenhang mit der Aufstellung der Eröffnungsbilanz hat das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt (MI LSA) einen Erlass vom 12.01.2011 herausgegeben. Dieser legt bezüglich Herstellungskosten fest, dass diese auch dann anzusetzen sind, wenn die Kommune hierfür Zuwendungen erhält und die Maßnahme im Vergleich zur

vorhandenen Situation zu einem nachhaltigen höherwertigen Zustand führt. Dieser Runderlass war nach Auffassung des Landesrechnungshofes für die Bewertung durch den Landkreis zu beachten. Unabhängig hiervon wäre bei Vorliegen einer Kreditfinanzierung außerdem § 108 Abs. 1 KVG LSA (Beschränkung der Zulässigkeit von Kreditaufnahmen für Investitionen) für das Vorliegen von Herstellungskosten bei der Bewertung maßgeblich gewesen.

Auf dieser Grundlage hätte der Landkreis nach Auffassung des Landesrechnungshofes aufgrund der eingesetzten (investiven) Fördermittel zumindest das Vorliegen von nachträglichen Herstellungskosten für diese Baumaßnahme prüfen und dokumentieren müssen. Dieses hat der Landkreis für das vorliegende Bewertungsbeispiel nicht beachtet. Ferner hätte bei Vorliegen der Voraussetzungen aus dem Runderlass des MI LSA mit der Passivierung der Fördermittel als Sonderposten nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Aktivierung der Baumaßnahme als nachträgliche Herstellungskosten vorgenommen werden müssen.

Der Landesrechnungshof weist darüber hinaus darauf hin, dass eine Bewertung von Vermögensgegenständen auf Grundlage von vorliegenden Anschaffungs- und Herstellungskosten den gesetzlichen Grundsatz bildet und somit Vorrang vor einer Bewertung von Vermögensgegenständen im Ersatzwertverfahren hat. Dieses gilt ebenfalls mit Blick auf die Berücksichtigung von nachträglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis, die Bewertung sowie die Bewertungsakte auf Grundlage der Hinweise zu überarbeiten. Ferner hält er es für notwendig, auch andere vorliegende Bewertungen unter Berücksichtigung dieser Hinweise zu überprüfen.**

2. Wertermittlung eines Unterabschnitts der „Kreisstraße K 1208: B 1 Burg - L 54 Güsen“

Die durch den Landkreis vorgelegten Bewertungsunterlagen betreffen einen 262 m langen und 2.490 m<sup>2</sup> großen Unterabschnitt einer Kreisstraße, die im Ersatzwertverfahren mit einem Restbuchwert i. H. v. 79.680 Euro bewertet wurde. Als fiktives Herstellungsjahr ermittelte der Landkreis das Baujahr 2005. Ein tatsächliches Baujahr konnte der Landesrechnungshof für den Unterabschnitt aus den Unterlagen nicht entnehmen.

Die Bewertungsakte enthält unter dem Punkt 1 „*Bewertung nach Ersatzwertverfahren*“ die Zuordnung der Straße in die Bauklasse IV. Hieraus folgt ein zum

Ansatz gebrachter Vergleichspreis i. H. v. 40 € je m<sup>2</sup>. Dieser wurde für die weitere Wertermittlung durch den Landkreis zugrunde gelegt. Eine Begründung für die Wahl dieser Bauklasse für den bewerteten Unterabschnitt der Kreisstraße konnte der Landesrechnungshof den Unterlagen nicht entnehmen.

Die Bewertungsrichtlinie des Landkreises verweist unter dem Punkt 2.1 Straßen - Unterpunkt „*Bewertung mit einem Ersatzwert*“ für die Ermittlung des Wertansatzes für Straßen auf die Anlage 3 der BewertRL des Landes Sachsen-Anhalt „*Einteilung der Verkehrsflächen und Zuordnung zu Bauklassen*“ und die hier enthaltenen durchschnittlichen Quadratmeterpreise in den einzelnen Bauklassen. Eine Festlegung, in welche der mit Anlage 3 der BewertRL vorgegebenen Bauklassen die Straßen des Landkreises einzuordnen sind, enthält die Bewertungsrichtlinie des Landkreises nicht.

**Auf Grundlage der vorgelegten Bewertungsakte und der Bewertungsrichtlinie des Landkreises kann der Landesrechnungshof die Einordnung des Unterabschnitts der Kreisstraße K 1208 in die Bauklasse IV nicht nachvollziehen. Der Landesrechnungshof erachtet entweder eine Begründung für die Zuordnung des Unterabschnitts in der Bewertungsakte (Begründung der Bauklasse im Einzelfall) oder eine generelle Festlegung der Bauklasse im Rahmen des Ersatzwertverfahrens für die Straßen des Landkreises (Kreisstraßen) für erforderlich.**

Die Anlage 3 der BewertRL des Landes gibt eine Einteilung in sechs Bauklassen vor und weist den Bauklassen I-VI absteigend Ersatzwerte zu. Nachfolgend wird in der BewertRL eine Zuordnung von Straßenarten zu den Bauklassen I bis IV vorgenommen. Hierbei sind Wohnsammelstraßen, Fußgängerzonen mit La-  
deverkehr, Straßen mit einseitigem Fuß- und Radweg den Bauklassen III bis IV und Fußgängerzonen den Bauklassen IV bis VI zuzuordnen. Bei diesen Straßenarten handelt es sich um innerstädtische Straßen, die nicht dem überörtlichen Straßenverkehr und den hiermit einhergehenden Anforderungen an Straßen dienen. Ferner stellt der Landesrechnungshof fest, dass die BewertRL keinen Verweis enthält, dass für die Zuordnung in die Bauklassen die Einordnungskriterien der Richtlinien für die Standardisierung des Oberbaus von Verkehrsflächen (RStO), insbesondere die „bemessungsrelevante Beanspruchung“, maßgeblich sind.

**Eine Zuordnung des vorliegenden Unterabschnitts der „Kreisstraße K 1208“, die dem überörtlichen Verkehr dient, ohne entsprechende nachvollziehbare Begründung zu der Bauklasse IV und eine hieraus folgende Bewertung mit einem Ersatzwert i. H. v. 40,00 Euro erachtet der Landesrechnungshof vor diesem Hintergrund für nicht sachgerecht.**

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind Kreisstraßen als überörtliche Straßen grundsätzlich in die Bauklassen II bis III einzuordnen. Somit ist ein Ersatzwert i. H. v. mindestens 70,00 Euro (Bauklasse III) für die Bewertung anzusetzen. Hierbei sind gemäß den Vorgaben in der Anlage 3 BewertRL Hauptstraßen, Industriestraßen, Straßen im Gewerbegebiet sowie Straßen mit beidseitigem Fuß- und Radweg den Bauklassen II bis III zuzuordnen. In anderen Bundesländern, z. B. Sachsen und Bayern, werden unter diesen Bauklassen explizit die Kreisstraßen genannt.

Darüber hinaus weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass der derzeitige Straßenzustand, z. B. aufgrund nicht sachgerechter bzw. unterlassener Instandhaltung, nach seiner Auffassung nicht maßgeblich für die Einordnung der (Kreis-)Straßen in die gemäß Anlage 3 BewertRL vorgegebenen Bauklassen sein kann. Der jeweilige Straßenzustand ist erst in einem weiteren Schritt im Rahmen der Straßenzustandsbewertung durch einen Abschlag vom ermittelten Ersatzwert zu berücksichtigen. Die Ermittlung eines Ersatzwertes dient der Schätzung der nicht mehr ermittelbaren Anschaffungs- und Herstellungskosten des Vermögensgegenstandes. Hierbei sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes die Nutzung bzw. die Funktion und der hiermit verbundene technische Standard des Vermögensgegenstandes zum Zeitpunkt der Herstellung und nicht zum Zeitpunkt der Bewertung maßgeblich.

Insofern sind aus Sicht des Landesrechnungshofes die Belastungskriterien der RStO 12 für den Bau von neuen Kreisstraßen nach heutigem Stand der Technik relevant, jedoch nicht für eine Kreisstraße, die z. B. in der ehemaligen DDR in den 1970er Jahren gebaut und zudem nicht sachgerecht (Stand der Technik) durch den Landkreis unterhalten wurde. Die unterlassene Instandhaltung ist jedoch erst bei der Zustandsbewertung zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes ebenfalls zu beachten, dass mit der Bewertung der Kreisstraßen zur Eröffnungsbilanz ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage vor dem Hintergrund der kommunalen Aufgabenerfüllung aufgezeigt werden soll. Bei einer durchgehenden Bewertung der Kreisstraßen mit der

Bauklasse IV wird nach Auffassung des Landesrechnungshofes mit der Eröffnungsbilanz des Landkreises das Bild vermittelt, dass die Straßen des Landkreises ihrer Funktion als überörtliche Verbindungs- bzw. auch Hauptstraßen mit den entsprechenden Kriterien, wie z. B. geeignet für Lkw-Verkehr über 7,5 t, nicht gerecht werden. Dieses bedürfte dann nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch in der Konsequenz einer entsprechenden Straßenbeschilderung (Beschränkung des Verkehrs auf unter 7,5 t) sowie eines entsprechenden Straßeninvestitionsprogramms, welches den Landkreis wieder in die Lage versetzt, die ihm obliegende kommunale Aufgabe sachgemäß zu erfüllen.

**Auf dieser Grundlage erachtet der Landesrechnungshof eine generelle Zuordnung von Kreisstraßen zur Bauklasse IV und eine hieraus folgende Bewertung mit einem Ersatzwert i. H. v. 40,00 Euro für nicht zweckmäßig und vor dem Hintergrund des Bewertungsgrundsatzes der Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bildes der Vermögenslage auch für nicht zulässig.**

**Auf den zwischenzeitlich vorliegenden RdErl. des MI vom 17.07.2015, Az. 32.2-10405/328, weist der Landesrechnungshof ausdrücklich hin.**

Hiervon unabhängig kann in Einzelfällen jedoch eine Zuordnung von Kreisstraßen zur Bauklasse IV sachgerecht sein. Dieses Abweichen vom Grundsatz der Bauklasse II-III für Kreisstraßen ist nach Auffassung des Landesrechnungshofes zu begründen und in der Bewertungsakte zu dokumentieren.

Die Bewertungsrichtlinie des Landkreises enthält unter dem Punkt 2.1 *Straßen* - Unterpunkt: *Bewertung mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten* die Festlegung, dass alle investiven Straßenbaumaßnahmen, die ab dem 01.01.1991 durchgeführt wurden, grundsätzlich mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten zu bewerten sind. Dieses entspricht der gesetzlichen Regelung in § 114 Abs. 3 KVG LSA. Diesbezüglich führt die Bewertungsrichtlinie des Landkreises weitergehend aus, dass *investive Baumaßnahmen, die als Anschaffungs- und Herstellungskosten bei der Bewertung zu berücksichtigen sind, dabei zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer eines Abschnitts einer Kreisstraße führen.*

Der Landesrechnungshof stellt für das vorgelegte Bewertungsbeispiel fest, dass diese Kriterien bei der Bewertung des Unterabschnitts der Kreisstraße K 1208 durch den Landkreis hätten beachtet werden müssen. Für die Kreisstraße gibt der Landkreis ein fiktives Herstellungsjahr 2005 an. Ein tatsächliches Baujahr

war in den Unterlagen nicht aufgeführt. Der Landesrechnungshof geht aufgrund der gewählten Bewertung im Ersatzwertverfahren davon aus, dass der Unterabschnitt vor 1991 gebaut wurde. Ferner konnte der Landesrechnungshof den Unterlagen ebenfalls nicht entnehmen, welche einzelnen Baumaßnahmen an dem Unterabschnitt der Kreisstraße seit 1991 durchgeführt und welche Fördermittel hierfür eingesetzt wurden. Somit war auch keine Entscheidung des Landkreises dokumentiert, ob es sich hierbei um Anschaffungs- und Herstellungskosten oder Instandhaltungsaufwendungen handelte.

Der in der Bewertungsakte dokumentierte Straßenzustand und insbesondere das ausgewiesene fiktive Baujahr 2005, welches nicht mit dem tatsächlichen Baujahr des Unterabschnitts der Kreisstraße übereinstimmt, setzen nach Auffassung des Landesrechnungshofs voraus, dass der Landkreis zumindest seit dem Jahr 1991 investive Straßenbaumaßnahmen an dem Unterabschnitt der Kreisstraße K 1208 durchgeführt hat. Diese haben zu einer wesentlichen Verlängerung der Nutzungsdauer der Straße (tatsächliches Baujahr vor 1991) und somit auf Grundlage der Festlegung der Bewertungsrichtlinie des Landkreises zu nachträglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten geführt.

**Die vorliegende Bewertung hätte nach Auffassung des Landesrechnungshofes somit für diese Baumaßnahmen nach dem Grundsatz der Anschaffungs- und Herstellungskosten erfolgen müssen.**

Ferner geht der Landesrechnungshof davon aus, dass der Landkreis für diese Straßenbaumaßnahme, wie im Bereich der kommunalen Straßensanierung üblich, investive Fördermittel des Landes oder des Bundes erhalten hat. Eine entsprechende Dokumentation zu den durchgeführten Sanierungs- bzw. Baumaßnahmen inklusive der hierfür eingesetzten investiven Fördermittel (als Sonderposten) in der Bewertungsakte ist grundsätzlich nach Auffassung des Landesrechnungshofes erforderlich.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis, die Bewertung für den Unterabschnitt der Kreisstraße K 1208 auf Grundlage der gegebenen Hinweise zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten. Dem Grundsatz der einheitlichen Bewertung folgend, sollte der Landkreis die Hinweise des Landesrechnungshofes generell für die Bewertung seiner Straßen beachten.**

*Übernommene Schuldenlast im Rahmen der Kreisgebietsneugliederung*

Die Landkreise Anhalt-Zerbst, Bitterfeld, Köthen/Anhalt, Wittenberg und Jerichower Land sowie die Stadt Dessau haben aufgrund der Aufteilung der Gemeinden des Landkreises Anhalt-Zerbst auf mehrere Kommunen zum 01.07.2007 am 13.04.2007 eine Auseinandersetzungsvereinbarung aus Anlass der Kreisneugliederung unterzeichnet. Die Beteiligten waren sich nach § 3 Abs. 1 Auseinandersetzungsvereinbarung einig, anteilig nach der Einwohnerzahl die Schuldenlast des Landkreises Anhalt-Zerbst vom 30.06.2007 zu übernehmen. Dabei sollte der Landkreis Anhalt-Bitterfeld als Rechtsnachfolger in die Kreditverträge des Landkreises Anhalt-Zerbst eintreten. Die Zins- und Tilgungsleistungen für die Kredite sollten durch den Rechtsnachfolger gegenüber den Beteiligten halbjährlich abgerechnet werden. Weiterhin wurde u. a. vereinbart, dass nach Ablauf der Zinsbindung der übernommenen Kreditverträge die bestehende Restschuld von den Beteiligten an den Rechtsnachfolger gezahlt wird.

Der Landesrechnungshof stellte aufgrund von diesbezüglichen Prüfungserfahrungen bei einem anderen Landkreis dem Fachbereich Finanzen die Frage nach dem Ausweis der aus der Kreisgebietsreform 2007 resultierenden Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld in der Eröffnungsbilanz des Landkreises. Der Fachbereich gab diesbezüglich an, dass es sich nach seiner Auffassung hierbei um Schuldendiensthilfen handelt. Aus diesem Grund sei nicht geplant, diese als Verbindlichkeiten in die Eröffnungsbilanz aufzunehmen.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass es sich nach seiner Auffassung um Verbindlichkeiten und nicht um Schuldendiensthilfen handelt. Mit der Kreisgebietsreform und der in diesem Zusammenhang stehenden Auseinandersetzungsvereinbarung gingen nach dem Belegenheitsprinzip die im übernommenen Altkreisgebiet vorhandenen Vermögensgegenstände des Altkreises Anhalt-Zerbst in das wirtschaftliche Eigentum des jeweiligen Landkreises über. Somit wird der Landkreis Jerichower Land auch die von ihm übernommenen Vermögensgegenstände in seiner Eröffnungsbilanz auf der Aktivseite ausweisen.

Der Landesrechnungshof verweist darauf, dass der Altkreis Anhalt-Zerbst zur Finanzierung dieser Vermögensgegenstände Investitionskredite aufgenommen hatte. Aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips wäre eine Einzelzuordnung der vorhandenen Verbindlichkeiten zu den einzelnen Vermögensgegenständen schwer umsetzbar. Auch aus weiteren Gründen wäre die Herauslösung und Übertragung der Verbindlichkeiten auf die einzelnen Landkreise, z. B: aufgrund

zu erwartender Ablösezahlungen gegenüber den Kreditinstituten, unwirtschaftlich. Deshalb einigten sich die beteiligten Kommunen auf diese vereinfachte Vorgehensweise. Unabhängig von dieser vereinfachten und sachgerechten Vorgehensweise gingen anteilig Zahlungsverpflichtungen, die aus der Finanzierung des Vermögens des Altkreises Anhalt-Zerbst resultierten, auf den Landkreis Jerichower Land über. Diese sind nach Auffassung des Landesrechnungshofes auf Grundlage des Vollständigkeitsprinzips und des Grundsatzes der Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögenslage des Landkreises als Verbindlichkeiten in der Eröffnungsbilanz des Landkreises zu passivieren.

**Die Eröffnungsbilanz hat ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage gemäß § 114 Abs. 2 KVG LSA zu vermitteln. Um die Vermögenslage vollständig darzustellen, sind alle mit der Finanzierung des Vermögens erforderlichen Schulden, d. h. auch die aus dem zugeordneten Vermögen aus der Kreisgebietsneugliederung anteilig übernommenen Schulden, zu bilanzieren. Dieses gilt unabhängig davon, ob Kredite einzeln oder anteilig übernommen wurden. Die Höhe der übernommenen finanziellen Belastungen ist maßgeblich. Der Landkreis hat nach Auffassung des Landesrechnungshofes die mit der Auseinandersetzungsvereinbarung übernommenen anteiligen Schulden in die Eröffnungsbilanz aufzunehmen.**

## 2. Kreisumlage

### *Umlageaufkommen und Hebesätze ab dem Haushaltsjahr 2010*

Die Einnahmen/Erträge des Landkreises der Jahre 2010 bis 2014 aus der Erhebung der Kreisumlage stellen sich im Vergleich zum Landesdurchschnitt wie folgt dar:

	2010 JR	2011 JR	2012 JR	2013 <sup>1)</sup>	2014 <sup>1)</sup>
<b>Einnahmen(Soll)/Erträge in T€</b>	<b>32.051</b>	<b>30.041</b>	<b>30.042</b>	<b>30.579</b>	<b>33.351</b>
Einwohner Landkreis zum 31.12. des (Vor) Vorjahres	98.122	97.355	96.251	95.179 <sup>2)</sup> 93.242 <sup>3)</sup>	94.313 <sup>2)</sup> 92.367 <sup>3)</sup>
<b>Landkreis/Euro je Einwohner</b>	<b>327</b>	<b>309</b>	<b>312</b>	<b>321</b> 328 <sup>4)</sup>	<b>354</b> 361 <sup>4)</sup>
Hebesatz - Steuerkraftzahlen %	49,25	41,25	49,00	49,00	49,00
Hebesatz - Allgemeine Zuweisungen/ Schlüsselzuweisungen %	49,25	41,25	49,00	49,00	49,00
<b>Landesdurchschnitt/Euro je Einwohner <sup>5)</sup></b>	<b>304</b>	<b>317</b>	<b>311</b>	<b>325</b>	<b>336</b>

<sup>1)</sup> vorläufige Jahresergebnisse

<sup>2)</sup> gesonderte Vorgabe durch das Statistische Landesamt i. V. m. mit dem Finanzausgleichsgesetz

<sup>3)</sup> Einwohnerzahlen unter Beachtung der Zensusergebnisse 2011

<sup>4)</sup> Betrag auf der Basis der Einwohnerzahlen <sup>3)</sup>

<sup>5)</sup> Berechnung auf der Basis der Einwohnerzahlen der Landkreise zum 31.12. des (Vor) Vorjahres

Der Landkreis hat im Jahr 2014, im Vergleich zum Vorjahr, bei unveränderten Umlagesätzen i. V. m. der gestiegenen Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden einen um rd. 2,77 Mio. Euro höheren Betrag erlöst. Im Kennzahlenvergleich liegt der Landkreis erheblich über dem Landesdurchschnitt. Der Landkreis geht davon aus, dass der Mehrertrag für den Haushaltsausgleich 2014 erforderlich ist. Die Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) wurden von rd. 30,6 Mio. Euro im Jahr 2012 auf rd. 28,7 Mio. Euro in 2013 und auf rd. 28,9 Mio. Euro in 2014 reduziert.

Der Landkreis beteiligt die Städte und Gemeinden über die Kreisumlage im Jahr 2014 verstärkt an der Finanzierung seiner pflichtigen und freiwilligen Aufgaben (§ 99 Abs. 3 KVG LSA). Hierzu zählen u. a. die Aufwendungen für Unterkunft und Heizung (SGB II), die Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes (KiFöG), die Leistungen für Asylbewerber, der ÖPNV und die Schülerbeförderung sowie die Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen (z. B. Musik- und Volkshochschule). Die Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden<sup>1</sup> hat der Landkreis hierbei zu berücksichtigen. Des Weiteren sind die Hinweise des MF<sup>2</sup> für die Landkreise bezüglich der Kreisumlage zu beachten.

#### *Festsetzung und Zahlungseingang der Kreisumlage*

Die Erhebung der Kreisumlage hat auf der Grundlage der Verfahrensvorschriften des FAG (§ 19 ff.) zu erfolgen. Die Stundung von Ansprüchen und der Fall des Verzuges der Zahlung der Umlage regelt § 24 FAG. Der Landkreis soll hiernach u. a. bei Zahlungsverzug Zinsen erheben.

Der Landesrechnungshof hat an Hand der ortsüblichen Bekanntmachung der Hebesätze und der Umlagebescheide des Landkreises für das Jahr 2014 die Einhaltung der Vorschriften geprüft. Die Zahlungseingänge der Kreisumlage der Jahre 2010 bis 2014 wurden über das Sach- bzw. Ertragskonto verfolgt.

Der Landkreis hat die gesetzlichen Vorgaben weitestgehend eingehalten. Die Zahlungen der Kreisumlage erfolgten, bis auf Ausnahmen, zu der vom Landkreis vorgegebenen Fälligkeit (zum 20. eines jeden Monats). Die Ausnahmen betrafen die Ratenzahlungen der Gemeinde Biederitz im Jahr 2010 und 2011. Der Landkreis hat in diesen Fällen keine Verzugszinsen (rd. 5,2 T€ nach überschlägiger Ermittlung durch den Landesrechnungshof) erhoben. Die Verwaltung hat auf Nachfrage, warum keine Zinsen erhoben worden sind, auf die angespannte Haushaltslage der Gemeinde verwiesen. Die Begründung für den Verzicht wurde nicht dokumentiert.

---

<sup>1</sup> BVerwG, Urteil vom 31.01.2013 – Az.: 8 C 1.12

<sup>2</sup> Nr. 2.6 RdErl. des MF vom 15.04.2014 – 27.10611, MBl. LSA 2014 S. 283

Der Landkreis ist nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung verpflichtet, berechnete Ansprüche geltend zu machen und durchzusetzen. Bei Zahlungsverzug und Stundung von Kreisumlagezahlungen ist § 24 FAG zu beachten. Abweichungen von der gesetzlichen (Soll)Vorschrift sind zu begründen und zu dokumentieren.

### 3. Programmprüfung

#### 3.1 Verfahrensgrundlagen

Die Programmprüfung ist eine Prüfung der im Rechnungswesen, insbesondere zur Feststellung und Abwicklung von Zahlungsverpflichtungen und Ansprüchen, eingesetzten Datenverarbeitungsprogramme auf deren Eignung. Dabei sind fachspezifische und fachübergreifende Anforderungen zu erfüllen sowie eine ordnungsgemäße und ausreichend sichere Abwicklung der zentralen Finanzvorgänge zu gewährleisten.

Nach den Festlegungen des § 12 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO Doppik und den Hinweisen des Landes (*Erlass des MI vom 27.05.2009*)<sup>3</sup> muss sichergestellt sein, dass gültige Programme verwendet werden, eine gültige Zertifizierung der zum Einsatz kommenden Software und deren Freigabe vorliegen.

Die Zertifizierung beinhaltet nur das Verfahren der Softwareentwicklung unter Einhaltung allgemeiner Standards. Eine Freigabe setzt eine Anwendungsprüfung (u. a. Ergebnisse aus Testläufen) voraus.

**Der Landesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass eine Anwendungsprüfung vor Ort zwingend erforderlich ist, da Zertifikate bzw. Prüfungsmitteilungen Dritter aus externen Programmprüfungen diese nicht ersetzen können.**

Die DA zum Datenschutz (Lesefassung Januar 2009) enthält Festlegungen zur Berücksichtigung datenschutzrechtlicher Belange einschließlich Zuständigkeiten (u. a. Datenschutzbeauftragter, SG ADV und Rechtsamt) bei der Einführung und dem Betrieb von IT-Verfahren gemäß § 14 Abs. 2 DSG-LSA. Bezüglich der Freigabe und des damit in Verbindung stehenden Programmfreigabeverfahrens sind keine konkreten Regelungen enthalten.

---

<sup>3</sup> wurde der Leiterin des FB Finanzen während der örtlichen Erhebungen übergeben

Gemäß Nr. 6.2.6 der VV zu § 6 DSGVO (technische und organisatorische Maßnahmen) ist u. a. im Rahmen der Transparenz die Dokumentation der Freigabe oder der Vorabkontrolle nach § 14 Abs. 2 DSGVO verpflichtend.

Die Beschaffung derartiger Softwarelösungen bedarf der intensiven Zusammenarbeit der beteiligten Sachgebiete (u. a. Haushalt, Kreiskasse und ADV) einschließlich des Datenschutzbeauftragten. Nur durch sachkundiges Handeln und eine für beide Vertragspartner faire Vertragsgestaltung (u. a. in den Rechten und Pflichten) kann bei der Einführung der neuen Software ein erheblicher Mehraufwand vermieden werden.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt die Festlegung des Verfahrensablaufs in einer Dienstanweisung.**

### 3.2 Softwarelösungen im FB Finanzen und ihre Gültigkeit

Mit der Einführung des NKHR im Haushaltsjahr 2013 erfolgte die Anwendung der Buchführungssoftware „newsystem kommunal“ von INFOMA Software Consulting GmbH.

Die örtlichen Erhebungen zeigten folgenden Stand:

Eingesetzte Pro-grammmodule (mit Einführung Doppik)	Vorlage Zertifikat und Prüfbericht (PB)	Feststellungen
newsystem@ NKR/NKF-System Version 6.0 (ab 2014 Version 7.0)	Zertifikat 1 einschl. PB vom 26.09.2011, Gültigkeit: bis 30.09.2014	Zertifikat war nicht unterschrieben, daher <u>keine Gültigkeit</u>
	Zertifikat 2 vom 19.12.2014, PB lag nicht vor (PB und Zertifikat wären lt. Zertifikat bis 31.12.2017 gültig)	Zertifikat war unterschrieben, hat ohne PB <u>keine Gültigkeit</u>
newsystem@ kommunal Voll- streckung Version 6.0	Zertifikat 1 einschl. PB vom 19.02.2010, Gültigkeit: bis 28.02.2013	Zertifikat war nicht unterschrieben, daher <u>keine Gültigkeit</u>
	Zertifikat 2 lag nicht vor	Zertifikat und PB konnten nicht vorgelegt werden

Die zum Zeitpunkt der Einführung der Doppik vom Vertragspartner übergebenen Zertifikate für die eingesetzte Buchhaltungs- und Vollstreckungssoftware waren ungültig.

Die vorgelegten Zertifikate bescheinigten die Prüfung der Softwarelösungen anhand des Anforderungskatalogs des OKKSA e. V. Dresden unter Berücksichtigung der landesspezifischen Vorschriften des Landes Sachsen-Anhalt. Im Übrigen erfolgten die Zertifizierungen durch eine vom Bundesamt für Sicherheit in der Informations-

technik (BSI) zugelassene Zertifizierungsstelle (hier: TÜV Informationstechnik GmbH).

**Im Ergebnis der überörtlichen Prüfung lagen für die Haushalts- und Kassenerführung nach den Grundsätzen der Doppik weder für die Buchhaltungs- noch für die Vollstreckungssoftware zertifizierte (gültige) Programme vor.**

**Grundsätzlich sind gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO Doppik nur gültige Softwarelösungen anzuwenden. Diese Anforderung muss künftig Bestandteil der Vergabeunterlagen sein. Das gilt auch für Folgeversionen bzw. bei Ablauf der Gültigkeit von Zertifizierungen. Demzufolge sind die Gültigkeitszeiträume zu überwachen.**

### **3.3 Anwendungsprüfung und Freigabe der Softwarelösungen**

Neben den Ergebnissen aus der fachlichen Wertung der Angebote bei der Beschaffung der Softwarelösungen durch die künftigen Anwender sind mit Einführung der den Zuschlag erhaltenden Software entsprechende Testläufe nachzuweisen. Die Prüfungshandlungen werden im zweiten Schritt auf ausgewählte datenverarbeitungsgestützte Geschäftsprozesse bei einzelnen produktiven Anwendern ausgeweitet und mit begutachtet, um einen hohen Praxisbezug zu erreichen. Dabei ist die Einhaltung der landesspezifischen Vorschriften zu beachten.

Es lag lediglich eine Terminübersicht zum Schulungsablauf vor, welche auf 129 Beratertage (lt. Vertrag) verwies. Die Schulungen erfolgten ab Februar 2011.

Das Programmfreigabeverfahren ist im Landkreis nicht geregelt, so dass der Landrat die Freigabe veranlasst (§ 12 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO Doppik). Sie umfasst die datenschutzrechtliche sowie fachliche Freigabe unter Einbeziehung der Dokumentation der Anwendungsprüfung.

**Die grundlegenden Voraussetzungen für die Freigabe sind eine gültige Zertifizierung i. V. m. der Dokumentation der Anwendungsprüfung. Diese konnten nicht nachgewiesen werden.**

**Eine Freigabe durch den Landrat erfolgte bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht.**

**Der Landrat hat umgehend dafür Sorge zu tragen, Verantwortlichkeiten beteiligter Ämter und einen Handlungsrahmen festzulegen, um künftig die kassenrechtlichen und datenschutzrechtlichen Vorschriften einzuhalten.**

### 3.4 Hinweise zum Verfahren

#### *Anwendungsprüfung und Softwareabnahme*

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

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

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

### *Freigabeverfahren*

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

Die Freigabeerklärung sollte Folgendes beinhalten:

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

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

Hinzu kommt die Einhaltung von Datenschutz- und Datensicherheitsvorschriften.

Die derzeitigen Erfahrungen bei der Einführung des NKHR zeigen, dass eine Vor-Ort-Testierung (u. a. Lauffähigkeit der eingesetzten Hardware, Feinabstimmung mit Schnittstellen) unerlässlich ist.

**Daher weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass bei Auftreten von programmbedingten „Schwachstellen“, welche nur in Zusammenarbeit mit dem Softwareanbieter ausgeräumt werden können, der FB Finanzen die Unregelmäßigkeiten sachkundig und nachvollziehbar dokumentieren muss. Dabei sollte das Vier-Augen-Prinzip beachtet werden. Dazu gehört neben den Protokollen über die Feststellung von programmbedingten Abweichungen auch der Nachweis der sich daraus ergebenden Forderungen gegenüber dem Vertragspartner. Manuelle Korrekturen sind dokumentenecht auszuführen sowie mit Datum und Unterschrift zu versehen.**

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

## **4. Vergabewesen**

### **4.1 Die Organisation des Vergabewesens**

Der Landkreis hat zur Trennung von Planung, Vergabe, Abnahme und Abrechnung eine Zentrale Vergabestelle (ZVS) eingerichtet, die die Vergabeverfahren entsprechend der vom Landrat erlassenen Dienstanweisung zur Vergabe von Aufträgen (Vergabedienstanweisung) begleitet.

Die ZVS ist für das Vergabegeschehen der Verwaltung einschließlich der nachgeordneten Einrichtungen zuständig, um auf die ordnungsgemäße Durchführung der Vergabeverfahren Einfluss zu nehmen.

Neben der Beratung sind Transparenz und Rechtssicherheit die obersten Grundsätze, nach denen die ZVS als zentraler Dienstleister Beschaffungen unterschiedlichster Art durchführt. Dazu gehört die Pflege der Dienstanweisung und des Formularwesens der Verwaltung auf dem Gebiet des Vergabewesens sowie die unmittelbare Kommunikation zwischen Beschaffungsstellen und ZVS sowie mit dem Rechnungsprüfungsamt.

Die ZVS steht als Ansprechpartner des Landkreises für die Abgabe von Angeboten und Bewerbungen, für Bieteranfragen und -beschwerden zur Verfügung.

Mit der Ansiedlung der ZVS als Organisationseinheit im Rechtsamt wurden Interessenkonflikte vermieden, da dieser Bereich nicht gleichzeitig als Beschaffungsstelle tätig ist.

### **4.2 Die Vergabedienstanweisung des Landkreises**

Das Vergaberecht ist ein hochdynamisches und komplexes Rechtsgebiet, welches ständig durch EU-Recht, Bundes- und Landesgesetzgebung und Rechtsprechung fortentwickelt wird.

Daher ist es erforderlich, neben Fortbildung und Informationsaustausch der Vergabe-, Beschaffungs- und Bedarfsstellen die internen Verfahrensabläufe mittels Dienstanweisung zu steuern.

Die Vergabedienstanweisung gilt gemäß § 3 für den gesamten Geschäftsbereich des Landkreises, d. h. auch für die nachgeordneten Einrichtungen.

Zur Wahrung des Vier-Augen-Prinzips ist die Einbindung der Zentralen Vergabestelle (ZVS) ab einem geschätzten Netto-Auftragswert von 5.000 Euro verpflichtend.

Die erwarteten Festlegungen zur Umsetzung der EU-Richtlinien in deutsches Recht werden auch Auswirkungen auf in der Dienstanweisung geregelte Verfahrensabläufe

fe haben. Nachfolgende Hinweise sollten in die Überarbeitung der Dienstanweisung einfließen:

- Neben der bisherigen Trennung der Vergabeschritte zwischen Beschaffungsstellen und Zentraler Vergabestelle empfiehlt der Landesrechnungshof, die Bedarfsstellen nicht außer Acht zu lassen. Eine Bedarfsstelle kann auch gleichzeitig Beschaffungsstelle sein. Bei der Beschaffung fachspezifischer Leistungen sollten zentrale Beschaffungsstellen (z. B. das SG ADV für die Beschaffung von Informationstechnik oder das SG Service für den allgemeinen Bedarf der Verwaltung einschl. Einrichtungen, wie Postdienstleistungen, Dienstwagen ohne Spezialanforderungen und Büromaterial) benannt werden. Nur so können die vorhandene Fachkompetenz gebündelt, Schritte und Zuständigkeiten der Verfahren effektiv geordnet werden und die Bündelung der Bedarfe erfolgen.
- Unter § 6 Abs. 9 der Dienstanweisung wurden Festlegungen zur Zuständigkeit bei Aufhebung einer Ausschreibung getroffen. Unter Wahrung des Vier-Augen-Prinzips sollte federführend die ZVS unter Einbeziehung der Stellungnahme der zuständigen Beschaffungsstelle über die Aufhebung entscheiden. Bei gegensätzlicher Auffassung/Wertung sollte das Rechtsamt einbezogen werden. Ziel ist es, neben den normierten Aufhebungsgründen auch in anderen Fällen eine fehlerfreie Ausübung des Ermessens nachzuweisen, um Schadensersatzansprüche von Bietern abzuwenden.
- Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 der Dienstanweisung sind „nach Möglichkeit ... Gesamtaufträge über den Jahresbedarf zu vergeben ...“. Es gilt der Grundsatz: Zusammenfassung aller Arbeiten, welche derselben wirtschaftlichen oder technischen Funktion dienen und regelmäßig (wiederkehrend) vom Auftraggeber vergeben werden (vgl. OLG Brandenburg, Beschluss vom 06.03.2012, Verg W 15/11). Daher kann es sich nur um Ausnahmen handeln, wenn vom Regelfall der Auftragsvergabe i. H. der Jahresscheibe abgewichen werden soll. Die Gründe hierfür sind allumfassend und nachvollziehbar zu dokumentieren.
- Der Auftraggeber ist bei der Vergabe öffentlicher Aufträge gemäß § 97 Abs 3 GWB verpflichtet, mittelständische Interessen vornehmlich zu berücksichtigen. Dabei gibt es keinen Anspruch eines mittelständischen Auftragnehmers auf eine zwingende Losaufteilung. Diesem steht lediglich ein subjektives Recht auf angemessene Berücksichtigung seiner mittelständischen Interessen bzw. auf Beachtung des Grundsatzes der Losvergabe zu (§ 3 LVG LSA). Unter Berücksichtigung der konkreten Marktverhältnisse ist zu prüfen, welche Möglichkeiten hierfür zur Verfügung stehen (VK Bund, Beschluss vom 12.12.2014 - VK 2-101/14). Erscheint eine Losvergabe als unzweckmäßig, muss dies ausreichend begründet

werden. Die Festlegung in § 8 Abs. 7 der Dienstanweisung *„Erfolgt eine Auftragsvergabe in Form von Einzellosen oder in Teilabschnitten gesondert, darf die Gesamtauftragssumme 150.000 EUR nicht übersteigen.“* beruht auf keiner gesetzlichen Grundlage und ist zu überarbeiten.

- Gemäß RdErl. des MW vom 07.02.2011 ist der Landkreis verpflichtet, auf dem eVergabe-Portal des Landes die Vergabe öffentlicher Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge bekannt zu machen. Darüber hinaus wird auf der kreiseigenen Homepage unter dem Link „Ausschreibungen“ über aktuelle Vergabeverfahren informiert (Bekanntmachung ist als PDF-Datei hinterlegt). Zur Gewährleistung der einheitlichen Bekanntmachung empfiehlt der Landesrechnungshof, mittels Link den Zugriff auf die Veröffentlichungen im eVergabe-Portal des Landes einzuräumen. Die Termine der Öffentlichen Bekanntmachung der Homepage des Landkreises müssen mit der Öffentlichen Bekanntmachung auf dem eVergabe-Portal übereinstimmen.
- Die Dienstanweisung enthält unter § 14 Abs. 1 Satz 1 die Regelung zum Posteingang und Posteingangsvermerk. Die für die Poststelle in der AGA getroffenen Festlegungen zum Posteingangsvermerk bei Angebotsunterlagen (Pkt. 5.1.2 Behandlung der Eingänge) muss um das Namenszeichen des Ausstellers ergänzt werden (vgl. OLG Naumburg, Beschluss vom 31.03.2008, 1 Verg 1/08).

Mit Schreiben der ZVS vom 11.08.2003 wurden alle Fachbereiche darüber informiert, dass dieser im Rahmen der „Vergabepaxis des Landkreises“ und unter Bezug auf den Prüfbericht des RPA vom 24.06.2003 eine Aufstellung über Vergaben ab einem Wert von 1.000,00 Euro, soweit diese nicht über die Vergabestelle abgewickelt wurden, jeweils zum 28.02. des Folgejahres vorzulegen ist. Diese Festlegung sollte fester Bestandteil der Dienstanweisung werden. Damit entfielen jährliche Erinnerungen durch die ZVS.

Künftig sollten in Auswertung der Meldungen durch die ZVS Stückelungen von Aufträgen entgegengewirkt und Bündelungen gleichartiger Beschaffungen gesteuert werden (s. Pkt. 4.3).

Unter ‘Laufwerk T’ waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die im Vergabeverfahren zu verwendenden internen Vordrucke (Anlagen 2, 3, 6 und 7 der Dienstanweisung) eingestellt. Das Laufwerk sollte intensiver genutzt werden, um neben den internen Vordrucken auch Zugriff auf die gemäß § 1 Abs. 1 der Dienstanweisung zu verwendenden Formblätter des VHB und den aktuellen Stand der anzuwendenden Rechtsvorschriften zu ermöglichen. Dies setzt den Zugriff aller mit

Vergabeverfahren befassten Mitarbeiter und eine ständige Pflege durch die ZVS voraus. Gleichzeitig könnten Hinweise der ZVS hinterlegt werden.

Des Weiteren sollte auf die im engen Zusammenhang mit der Durchführung von Vergabeverfahren stehende Richtlinie zur Annahme von Belohnungen und Geschenken verwiesen werden. Diese Richtlinie ist allerdings nicht mehr aktuell und daher dringend zu überarbeiten.

Den kommunalen Körperschaften wird empfohlen, entsprechend dem Gem. RdErl. des MI, der StK und der übrigen Min. „Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen“ vom 22.03.2010<sup>4</sup> und „Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption“ vom 02.08.2010<sup>5</sup> zu verfahren.

Für die Kommunen gilt, die vergaberechtlich gegebenen Handlungsspielräume zu nutzen, um zügig und trotzdem rechtssicher die erforderlichen Leistungen zu beschaffen. Darüber hinaus ist ein vorausblickendes, transparentes und geordnetes Vergabeverfahren hilfreich, um den Auftraggeber vor späteren Nachprüfungsverfahren durch Bieter zu schützen.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass die Dienstanweisung ein wichtiges Handlungsinstrument zur Steuerung eines ordnungsgemäßen Verfahrensablaufs ist, insbesondere um die Manipulationssicherheit der Arbeitsabläufe zu erhöhen. Daher sollten die Festlegungen präzise sein und bei Abweichen von den Vergabegrundsätzen (hier: Jahres- und Losvergabe) auf die Verpflichtung der Dokumentation der Gründe hinweisen.**

**Ziel ist es, Auffälligkeiten, wie z. B. nachträgliche Manipulationen, Splitten von Aufträgen, Ausnutzen von Zeichnungsbefugnissen, Häufigkeit von Freihändigen Vergaben, wiederholte Vergabe an bestimmte Auftragnehmer sowie enge Verbindungen zu bestimmten Auftragnehmern, aufzudecken. Letztendlich dient diese Vorsorge auch dem Schutz der am Vergabeverfahren beteiligten Mitarbeiter.**

#### 4.3 Feststellungen

Die geprüften Stichproben der Vergabeverfahren zeigten, dass in den Fällen, in denen die ZVS eingebunden war, erhebliche positive Effekte erzielt wurden. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Wahrung des 4-Augen-Prinzips. Des Weiteren waren

---

<sup>4</sup> MBl. LSA S. 112

<sup>5</sup> MBl. LSA S. 434; geändert durch Gem. RdErl. des MI, der StK und der übrigen Min. vom 10.06.2015, MBl. LSA S. 344

in den Vergabeakten ein Leorexemplar der Vergabeunterlagen, der Nachweis der Öffentlichen Bekanntmachung sowie die Vergabedokumentation enthalten.

Die zweiteilige Führung der Vergabeakte erschwerte bei der Prüfung die Lesbarkeit und Nachvollziehbarkeit der Einzelentscheidungen.

Die derzeit zweigeteilte Aktenführung sollte auch im Zuge einer sinnvollen Archivierung überprüft werden, da sich in den Vorgängen oftmals Dokumente in zwei oder dreifacher Ausfertigung befanden und damit die vorgegebene chronologische Ablage nicht gewährleistet war.

Das OLG Naumburg hat in seinem Beschluss vom 20.09.2012 (2 Verg 4/12) ausgeführt, welchen Anforderungen die Dokumentation des Vergabeverfahrens genügen muss. Danach sind in der Vergabeakte Protokolle, Schriftverkehr sowie Einzelvermerke chronologisch und strukturiert abzulegen.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, eine Akte zu führen, die die beteiligten Ämter/SG entsprechend den festgelegten Verfahrensschritten durchläuft und zur Archivierung in der ZVS verbleibt. Bis zur Vertragserfüllung/Realisierung der Maßnahme verbleibt das den Zuschlag erhaltende Angebot beim zuständigen Mitarbeiter und wird zumindest mit einer Kopie des Bauabnahmeprotokolls der ZVS zur Archivierung übergeben. Neben einer vollständigen und lesbaren Original-Vergabeakte werden auch die Papierkosten minimiert.**

Die häufigsten Mängel traten bei den durch die Fachämter allein durchgeführten Freihändigen Vergaben auf.

Zusammenfassend stellen wir Folgendes fest:

- Zur Kennzeichnung der Angebote wird von der ZVS ein Perforator mit Sternkennzeichnung verwendet. Neben diesem Gerät in der ZVS wird noch ein weiteres im SG GLM für nichtförmliche Verfahren unter 5.000,00 Euro genutzt (ebenfalls Sternkennzeichnung). Dieses Gerät stand in dem für Jedermann zugänglichen Kopierraum. Sofort nach dem Hinweis bezüglich der zu gewährenden Verschlusssicherheit nahm der stellv. SGL dieses unter Verschluss.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass aufgrund der gleichen Kennzeichnung eine Nutzung durch das SG GLM rechtlich problematisch ist. Das Gerät muss der ZVS übergeben und als Reservegerät unter Verschluss gehalten werden.**

- In den überwiegenden Fällen wurde die Kostenschätzung nicht durch eine nachvollziehbare Kalkulation belegt. Es wurde i. d. R. im Vordruck "Vergabevorbereitender Vermerk" (Anlage 2 der Dienstanweisung) der geschätzte Brutto-

Auftragswert ausgewiesen (u. a. bei der Öffentlichen Ausschreibung von Hygiene- und Reinigungsmaterial 2014/15 - ZVS/23/066/14, Beschränkte Ausschreibung zur Beschaffung eines Dienstfahrzeuges - ZVS/38/085/14, Freihändige Vergabe Regenwasserableitung K1001 in der Ortslage Schartau ZVS/6506914).

**Die ausführlich begründete Entscheidung der VK Bund (Beschl. vom 27.05.2014 - VK 2-31/14) zeigt, dass eine ordnungsgemäße, vollständige, zeitnahe und nachvollziehbare Dokumentation des Vergabeverfahrens, insbesondere für die Schätzung des Auftragswertes, von wesentlicher Bedeutung ist.**

**Der öffentliche Auftraggeber darf eine eventuelle Ausschlussentscheidung nur auf eine möglichst wirklichkeitsnahe Schätzung der voraussichtlichen Kosten stützen und muss die Unverhältnismäßigkeit des Preises des überfeuerten Angebots schlüssig belegen. Diese Schätzung hat von den aktuellen Kosten der konkret ausgeschriebenen Leistungen auszugehen, die einzelnen Schätzgrundlagen müssen nachvollziehbar begründet worden sein (VK Bund, Beschluss vom 19.09.2014 - VK 1-70/14).**

- Die Kalkulation des Kostenbeitrags war den Vergabeakten zu entnehmen. Die Zahlungseingänge wurden durch die ZVS überwacht und ordnungsgemäß dokumentiert.

**Diese Verfahrensweise hat der Landesrechnungshof in anderen Kommunen bisher nur ungenügend vorgefunden.**

- Der für Vergaben unter 500 Euro zu fertigende Vergabevermerk gemäß § 18 Abs. 4 und § 20 Abs. 2 der Dienstanweisung (Vordruck in Anlage 7 der Dienstanweisung) wurde nicht in jedem Fall erarbeitet.

**Für diese Fälle sollte ein vereinfachter Vergabevermerk als Muster zur Verfügung gestellt werden, der Ergänzungen zu Pflichtfeldern für individuelle Angaben zu ermöglicht.**

Beispiele aus dem Belegwesen 2014 zeigten (mit der Rechnung abgelegter Vermerk zur Beschaffung), dass teilweise der Abforderung von Angeboten eine unzureichende Leistungsbeschreibung zu Grunde lag (Bsp. Beschaffung einer Waschmaschine für die Lindenschule Burg).

Die Leistungsbeschreibung wird gelegentlich als das "Herzstück" der Vergabeunterlagen bezeichnet. Mit ihrer Qualität steht und fällt oftmals die erfolgreiche Durchführung eines Vergabeverfahrens und naturgemäß auch die reibungslose Vertragsausführung.

**Auch für die im Verantwortungsbereich der nachgeordneten Einrichtungen durchzuführenden Beschaffungen sind die Vorschriften des Vergaberechts einzuhalten.**

- Den Stichproben und Vergabeübersichten (über und unter 5.000 Euro) war zu entnehmen, dass mehrfach keine Bündelung gleichartiger Vergaben (z. B. Fahrzeuge, Büromaterial einschließlich Kopierpapier, Klassenausstattungen) erfolgte. So zeigten beispielsweise das Belegwesen des Haushaltsjahres 2012 und der Vergabevorgang zu den Postdienstleistungen des Landkreises, dass die Schulen bei der Vergabe nicht berücksichtigt wurden und diese Dienstleistung selbst vergaben.

Des Weiteren waren dem Belegwesen 2014 Käufe von Standard-Büromaterialien (u. a. Kopierpapier, Blöcke) zu entnehmen, die Inhalt der Vergabe der Büromaterialbeschaffung des Landkreises waren, jedoch nicht vom den Zuschlag erhaltenden Bieter der zentralen Beschaffung des SG Service bezogen wurden. Hinzu kommt, dass im Vorfeld einer jeden zentralen Büromaterialbeschaffung vom SG Service eine Bedarfsmeldung von jedem Amt/jeder Einrichtung abgefordert wird, die auch eine Angabe des Bedarfs zusätzlicher (nicht gelisteter) Artikel ermöglicht (z. B. Lindenschule Burg, Europa-Gymnasium Gommern, Sekundarschule Möser).

**Der Landkreis hat dafür Sorge zu tragen, dass die Vergabe von Postdienstleistungen in einem Verfahren unter Bildung von Losen erfolgt. Die Vertragsinhalte zur Laufzeit der Verträge der einzelnen nachgeordneten Einrichtungen sind zu analysieren, um diese für eine Neuausschreibung entsprechend zu kündigen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass der Abschluss unbefristeter Verträge vergaberechtlich grundsätzlich nicht zulässig ist (VK Bund, Beschluss vom 16.04.2015, VK 2-27/15).**

- Nicht in jedem Fall wurde § 6 der Dienstanweisung beachtet, wonach ab einem Netto-Auftragswert von 5.000 Euro die ZVS einzubeziehen war.

Die der ZVS übergebenen Übersichten über vergebene Aufträge zwischen 1.000 und 5.000 Euro (netto) zeigten ebenfalls erhebliche Verstöße gegen die Festlegungen der Dienstanweisung.

So wurden vom FB Umwelt, Landwirtschaft und Forsten für das SG 74 für 2014 drei Auftragsvergaben für Lieferungen und Leistungen angezeigt, deren jeweiliger Brutto-Auftragswert zwischen 8.537,83 und 12.974,81 Euro lag. Aufgrund des fehlenden Ausweises der tatsächlich erbrachten Leistung war nicht nachvollzieh-

bar, ob es sich bei zwei der Aufträge, die dem gleichen Auftragnehmer erteilt wurden (Brutto-Gesamt-Auftragswert 21.512,64 Euro), um eine unzulässige Stückelung handelte. Weitere Stückelungen erfolgten in den Jahren 2010 bis 2014 bei der Ausstattung diverser Schulen und der Kreisverwaltung selbst.

**Die vom Landrat festgelegten Befugnisse sind umfassend zu beachten.**

- Gemäß § 20 der Vergabedienstanweisung ist der Vordruck „Vergabevermerk“ (Anlage 5 der Dienstanweisung) auch für Vergaben unter 5.000 Euro zu nutzen. In den eingesehenen Fällen lag dieser nicht vor. Stattdessen wurde mehrfach der Vordruck für Freihändige Vergaben bis 500 Euro (Anlage 7 der Dienstanweisung) verwendet (u. a. in 2014: Kauf eines Rasentraktors für die Sekundarschule Möser, Beschaffung Büromaterial).

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, dafür einen gesonderten (verkürzten) Vergabevermerk zu erarbeiten.**

**Für die Meldung der ausgelösten Aufträge unter 5.000 Euro sollte ein Vordruck entwickelt werden, dessen Inhalte eine aussagefähige Analyse ermöglichen, um künftig mehr Einfluss auf die Durchführung ordnungsgemäßer Vergaben nehmen zu können.**

- Den Vorgängen für Vergaben nach VOL/A waren nicht in jedem Fall eine Firmenliste und der Vermerk zum Zeitpunkt der Versendung der Aufforderung zur Angebotsabgabe (Beschränkte Ausschreibungen und Freihändige Vergaben) zu entnehmen.

**Alein aus Gründen der fortlaufenden Dokumentation, eines fairen Wettbewerbs und der Transparenz sind diese Vermerke zwingend zu fertigen.**

- Des Weiteren ist auch bei Vergaben, die nicht die ZVS durchliefen, das Vier-Augen-Prinzip zu wahren. Das betrifft insbesondere die Auswahl der aufzufordernden Bieter, die Wahl der Vergabeart bei unzureichender Marktkenntnis oder die Begründung der Dringlichkeit. Die Dokumentationen waren oftmals nicht vollständig und daher nicht immer nachvollziehbar.

Eine Fehlschätzung des Auftragswertes kann nur anhand einer dokumentierten Kostenkalkulation nachgewiesen werden.

Bei der Beschaffung von Holzpellets z. B. war der Vorgang mangelhaft dokumentiert. Eine ordnungsgemäße Kalkulation (ein nachgewiesener voraussichtlicher Auftragswert) war nicht vorhanden. Die ohne Begründung ausgewiesene Dringlichkeit war nicht gegeben (Abforderung Angebote am 17.07.2014, Auftrag vom

30.07.2014 mit Liefertermin 25.08.2014). Bei einem Auftragswert von 7.000 Euro war die ZVS einzubinden.

Auch Freihändige Vergaben verlangen die Dokumentation eines ordnungsgemäßen und nachvollziehbaren Verfahrensablaufs, um Wettbewerb und Transparenz sicherzustellen.

- Angebote von Bietern, die die Gültigkeit ihrer eigenen AGB berücksichtigt wissen wollten, sind auszuschließen. Eine Abweichung von den Verdingungsunterlagen liegt bereits dann vor, wenn die AGB des Bieters beigefügt sind.

Im Verfahren zur Vergabe von Druck und Verteilung des Jahresprogramms 2013/14 der Kreisvolkshochschule (ZVS/10/051/13) erfolgte die Zuschlagserteilung auf ein wegen des Beifügens der AGB des Bieters auszuschließendes Angebot.

**Ein derartiges Angebot muss schon deshalb unberücksichtigt bleiben, weil es wegen der sich nicht deckenden Willenserklärungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer nicht zu dem beabsichtigten Vertragsabschluss führen kann (VK Nordbayern vom 10.01.2008, Az.: 21.VK - 3194 - 56/07). Verweist der Bieter in seinem Anschreiben auf die Gültigkeit seiner AGB oder auf seine Zahlungsbedingungen (z. B. "14 Tage ohne Abzug"), stellt dies eine Abänderung der Vergabeunterlagen dar, so dass das Angebot des Bieters zwingend auszuschließen ist (VK Bund, Beschluss vom 06.06.2013 - VK 3-35/13).**

Bei der Beschaffung des Büromaterials für das Jahr 2013 (Vergabe unter 5.000 Euro) war das auf der Grundlage seiner eigenen AGB unterbreitete Angebot eines Bieters (s. Angebotsnummer AN1300518 vom 25.03.2013, Seite 1) auszuschließen. Ebenso waren im Rahmen der Öffentlichen Ausschreibung zum Kauf von Garderobensitzbänken (STARK III-EFRE-Maßnahme Sanierung Sporthalle - ZVS/65/023/14) die Angebote 1, 9 und 12 und ein Nebenangebot wegen der Forderung der Einbindung der AGB des Bieters auszuschließen.

**Ein Angebot ist bereits dann wegen Änderungen an den Vergabeunterlagen zwingend auszuschließen, wenn das Anschreiben des Bieters auf der Rückseite eigene AGB enthält und der Bieter an keiner Stelle im Angebot ausdrücklich darauf hinweist, dass diese AGB nicht Bestandteil des Angebotes sind bzw. nicht gelten sollen (3. VK LSA, Beschluss vom 14.01.2015 - 3 VK LSA 102/14).**

- Die Beschaffungen von Büromaterial für die Jahre 2012 bis 2014 (2012 über 5.000 Euro - ZVS/10/010/12; 2013 und 2014 dokumentierte Kostenschätzung jeweils unter 5.000 Euro) erfolgten jeweils mittels Freihändiger Vergabe für ein Jahr. Darin war jedoch die Beschaffung von Kopierpapier nicht enthalten, so dass eine Stückelung in zwei Vergabeverfahren erfolgte. Um Transparenz und Wettbewerb zu fördern, sollten Lose gebildet werden. Auch bei der Vergabe von Druck und Verteilung der Jahresprogramme der Kreisvolkshochschule sollte entsprechend verfahren werden.

Im Haushaltsjahr 2014 erfolgte die Vergabe von Elektroarbeiten im Rahmen des Programms STARK III „Datentechnik in Schulen“ für sechs Schulen des Landkreises (ZVS/65/070/14 bis ZVS/65/075/14) mittels Beschränkter Ausschreibungen. Grundlage bildeten die Kostenschätzungen eines für fünf Schulen beauftragten Ingenieurbüros über einen Netto-Auftragswert von 75.200 Euro und für die „Albrecht-Dürer-Schule“ in Parchen 7.000 Euro (lt. Vergabeübersicht der ZVS). Diese Bauleistungen wurden in sechs Vergaben unterteilt. Laut Dokumentation wurden je 4 Unternehmen aus einem Pool von 9 Unternehmen (unter Beachtung wechselnder Bieter) aufgefordert, ein Angebot abzugeben. Es erfolgten somit Einzelvergaben statt der Vergabe von Teillosen in einem Gesamtverfahren. **Die Stückelung zusammengehörender bzw. gleichartiger Leistungen ist unzulässig. Des Weiteren lösen Stückelungen des Auftragsvolumens einen erhöhten Verwaltungsaufwand aus.**

- Vielfach wurde versäumt, gemäß der Forderung in § 9 VOL/A-2009 die VOL/B als AGB der öffentlichen Hand zu vereinbaren. Darin sind u. a. die Zahlungsbedingungen vereinbart, die Inhalt der Prüfung der Rechnungslegungen sind.

**Künftig sind insbesondere die Zahlungsfristen gemäß § 16 VOL/B zu beachten.**

- Teilweise wurden mit der Öffentlichen Bekanntmachung Zuschlagskriterien bekannt gegeben, welche im Formblatt 227 der Vergabeunterlagen (Gewichtung der Wertungskriterien) definiert wurden. Bei der Wertung der Angebote blieben diese Zuschlagskriterien unberücksichtigt.

Im Fall der Beschaffung von Garderobensitzbänken (ZVS/65/023/14) prüfte ein Architektenbüro die Angebote bezüglich Leistungsinhalt und Preis. Das Fachamt führte die Wertung unter Einbeziehung der Gewichtung der Angebote und Nebenangebote durch. Erst dieser Dokumentation waren die Unterkriterien und Leistungspunkte des Wertungskriteriums „soziale Belange“ zu entnehmen. Die

angewendete Wertungsmethode (z. B. einfache Richtwertmethode) war nicht benannt.

**Die Dokumentation war bezüglich der mit der Vorbereitung der Vergabe zu treffenden Entscheidung zur Wertung unzureichend (s. Pkt. 4.4 Hinweise und Empfehlungen).**

**Die Kriterien sind entsprechend der zu erbringenden Leistung künftig mit mehr Sorgfalt auszuwählen und zu gewichten.**

- In einzelnen Verfahren waren Nebenangebote in Verbindung mit einem Hauptangebot zugelassen. Die Nebenangebote wurden teilweise jedoch nicht gewertet. **Der Bieter muss darauf vertrauen können, dass bei der Zulassung von Nebenangeboten diese auch gewertet werden.**

**Die Steuerung eines einheitlichen Verfahrensablaufs und die Einflussnahme auf Form und Inhalt der Vergabeakten durch die ZVS haben sich bewährt. Diese sind von entscheidender Bedeutung für die Korruptionsprävention.**

**Die ZVS muss künftig die Stückelung von Vergaben unterbinden. Dazu müssen Mechanismen zur Erhöhung der Einflussnahme gefunden werden. In einigen Kommunen hat sich die Wahrnehmung der Anordnungs- und Feststellungsbefugnisse durch zentrale Beschaffungsstellen für die entsprechenden Haushalts-/Kostenstellen bewährt, um Zuständigkeiten für Vergabeverfahren nicht umgehen zu können und Vergaben zu bündeln.**

**Die detaillierte Darstellung der unterschiedlichen Ergebnisse aus der Stichprobenprüfung der Kreisverwaltung einschließlich der nachgeordneten Einrichtungen soll dazu dienen, die verantwortlichen Bediensteten für die Durchführung ordnungsgemäßer Vergabeverfahren zu sensibilisieren und beim Erkennen von Schwachstellen zu unterstützen.**

**Die Feststellungen sollen insbesondere Anregungen zur Verbesserung der Organisation der Vergabeverfahren, zur Wertigkeit der Dokumentation und zur Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips geben, um künftige Verfahren mit mehr Transparenz und Sicherheit durchzuführen.**

#### 4.4 Hinweise und Empfehlungen

Folgende Hinweise und Empfehlungen sollten bei der Durchführung künftiger Vergabeverfahren Beachtung finden.

- Beim Direktkauf (bis 500 Euro netto) räumt § 3 Abs. 6 VOL/A den Verzicht auf ein Vergabeverfahren ein. Der öffentliche Auftraggeber bewegt sich jedoch auch beim Direktkauf nicht im rechtsfreien Raum, sondern unterliegt den Prinzipien des kommunalen Haushaltsrechts.

Auch in diesen Fällen gilt, dass ohne Nachweis keine Beschaffung stattfinden darf. Demzufolge ist ein Aktenvermerk bezüglich der Angebotswertung zu fertigen. Die Angebote sind dem Vermerk beizufügen.

Auch für geringfügige Ersatzbeschaffungen und Kleinstmaterialien, wie die Beschaffung von Glühbirnen und Schrauben durch die Hausmeister, sind Verfahrensregelungen aufzustellen. Dabei ist das Verbot der Stückelung zu beachten. Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Wertgrenze von 50 Euro.

**Die Dienstanweisung sollte entsprechende Vorgaben für eine sachgerechte Durchführung und Nachweisführung enthalten.**

**Die Haushaltsgrundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind zu beachten. Demzufolge muss auch für derartige Beschaffungen ein Nachweis erfolgen, der einen wirtschaftlichen Einkauf belegt. Dies kann in vereinfachter Form (z. B. durch Kataloge, Internetangebote, Werbeprospekte) zugelassen werden.**

- Bei Beschränkter Ausschreibung und Freihändiger Vergabe muss bei der Beschaffung von Lieferungen und Leistungen im Regelfall das Verfahren mit einem Teilnahmewettbewerb beginnen (§ 3 Abs. 1 Satz 3 VOB/A-2009). Die Ersetzung des Teilnahmewettbewerbs durch Markterkundung (vgl. § 4 Abs. 3 VOL/A-2006) oder Benennung von Bewerbern durch eine Auftragsberatungsstelle (vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 2 VOL/A-2006) ist mit Inkrafttreten der VOL/A-2009 nicht mehr vorgesehen. Hingegen ist bei Bauvergaben der vorgeschaltete Teilnahmewettbewerb unterhalb der in der VOB/A ausgewiesenen Wertgrenzen nicht verpflichtend durchzuführen (§ 3 VOB/A-2009), d. h. größtmöglicher Wettbewerb mit vielen Bietern unter Begrenzung des Aufwandes bei der oft umfangreichen Angebotsprüfung.

**Der Teilnahmewettbewerb bietet dem Auftraggeber die Möglichkeit, in einem vorgeschalteten Verfahren geeignete Bieter auszusuchen und nur die bestplatzierten Bieter zur Angebotsabgabe aufzufordern.**

Der Beschluss des OLG München vom 19.12.2013 (Verg 12/13) zeigt, dass sich der Auftraggeber vorher sehr genau überlegen muss, wie viele Bieter er am Angebotsverfahren beteiligen will und nach welchen Vorgaben er diese auswählt. Ein Nachschieben festgelegter Kriterien ist nicht möglich.

**Die Kriterien zur Auswahl und zur Anzahl der besten Bieter müssen konkret in der Vergabebekanntmachung festlegt werden.**

**Künftig sollte ein Öffentlicher Teilnahmewettbewerb vorgeschaltet werden.**

- Des Weiteren waren bei wirtschaftlicher Betrachtung die sich regelmäßig wiederholenden Beschaffungen als Jahresvergaben der gesamten Kreisverwaltung einschließlich aller Einrichtungen durchzuführen (analog der Beschaffung von Büromaterial).

Künftig sind noch mehr Jahresvergaben (Mindestmaß) zur Beschaffung wiederkehrender Lieferungen und Leistungen durchzuführen. Dabei sind alle Fachbereiche einschließlich der nachgeordneten Einrichtungen einzubeziehen. Ausnahmen bilden lediglich Spezialbedarfe, wie ein Rettungswagen oder spezieller Bürobedarf, der nicht im Sortiment des Grundbedarfs der Lieferanten enthalten ist. Beispiele für mögliche Jahresvergaben wiederkehrender Beschaffungen sind:

- Heizmaterial (u. a. Heizöl, Pellets),
- Toner,
- Hardware,
- Dienstfahrzeuge,
- Postdienstleistungen,
- Reinigungsleistungen,
- Wach- und Sicherheitsleistungen sowie
- Wartungs- und Instandhaltungsleistungen.

Bereits mit der Haushaltsplanung werden beabsichtigte Lieferungen und Leistungen durch den entsprechenden Mittelbedarf veranschlagt. Gleichartige Lieferungen und Leistungen sind zu bündeln.

**Für die Ermittlung des Auftragswerts ist nicht die konkrete Befristung von wenigen Monaten maßgeblich, sondern die Summe innerhalb eines Jahres (OLG Brandenburg, Beschluss vom 06.03.2012 - Verg W 15/11).**

- Die Gewichtung von Wertungskriterien verlangt folgende Schritte vor Bekanntmachung bzw. Versendung der Vergabeunterlagen:
  1. Bildung von Kriterien zur Bewertung von Eignung und Leistung, die die Anforderungen widerspiegeln,
  2. Mehrstufiges Strukturieren (Einzelkriterien→Kriteriengruppen→Kriterienhauptgruppen),
  3. Festlegung von Ausschlusskriterien,
  4. Verteilung von Gewichtungen, zunächst innerhalb der übergeordneten Gruppen, im letzten Schritt für die Einzelkriterien,
  5. Festlegung der Zielerfüllungsgrade für die Einzelkriterien,
  6. Festlegung von Mindestpunktzahlen auf der höchsten Gruppenebene,
  7. Auswahl der Bewertungsmethode.

Die Formulierung von konkreten Zielerfüllungsgraden, beispielsweise unterteilt in drei Wertebereiche, vereinfacht die spätere Bewertung (Beispiel: Punkteskala von 0 bis 10):

- Wertebereich I mit 8 bis 10 Punkten: hoher Zielerfüllungsgrad,
- Wertebereich II mit 4 bis 7 Punkten: durchschnittlicher Zielerfüllungsgrad,
- Wertebereich III mit 0 bis 3 Punkten: geringer Zielerfüllungsgrad.

Für den Fall des Punktegleichstands sollte im Voraus ein sog. ‚Jokerkriterium‘ bestimmt werden (z. B. niedrigster Preis).

**Schritte und Wertungsinhalte sind nachvollziehbar zu dokumentieren.**

- Nach § 21 Abs. 4 Arbeitnehmerentsendegesetz und § 16 Abs. 4 Mindestarbeitsbedingungengesetz muss der öffentliche Auftraggeber ab einem Auftragswert von 30.000 Euro vor Zuschlagserteilung einen gültigen<sup>6</sup> Gewerbezentralregisterauszug nach § 150 a GewO einholen (Selbstauskunft beim Bundeszentralregister, wenn eine Nachforderung nicht vorher bekannt gemacht wurde). Diese Auskünfte beziehen sich auf strafgerichtliche Verurteilungen und Bußgeldentscheidungen (u. a. nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz).

**Diese Verpflichtung gilt gemäß § 19 Mindestlohngesetz gleichermaßen für Liefer-, Bau- und Dienstleistungsaufträge und dient letztendlich der Überprüfung der Eigenerklärung der Bieter.**

---

<sup>6</sup> drei Monate ab Ausstellungsdatum

- Die Gestaltung der Vergabedokumentation unterhalb der Schwellenwerte obliegt dem Auftraggeber (Ausnahme: Verpflichtung der Anwendung der Formblätter des VHB, welche sich für kommunale Auftraggeber als Arbeitshilfen eignen). Einzelvermerke/-vordrucke wie auch ein Gesamtvordruck können zum Einsatz kommen. Es müssen die allgemein an einen Vermerk gestellten Anforderungen erfüllt sein, d. h. Aussteller müssen zu erkennen sein (Name, Unterschrift) und sie sind zu datieren. Die Dokumentation muss zeitnah erfolgen und laufend fortgeschrieben werden.

**Die in der Vergabedokumentation enthaltenen Angaben und die mitgeteilten Gründe für die getroffenen Entscheidungen müssen so detailliert sein, dass sie für Dritte nachvollziehbar sind. Dokumentationsmängel verletzen letztendlich die Bieter in ihren Rechten, weil die Angebotswertung nicht hinreichend nachvollzogen werden kann (OLG Karlsruhe, Beschluss vom 31.01.2014 - 15 Verg 10/13).**

- Der zu jeder Vergabe zu fertigende vergabevorbereitende Vermerk (Anlage 2 der DA) enthält im vorgesehenen Feld z "Vorschlag der Vergabeart" nicht die Möglichkeit der Auswahl eines Öffentlichen Teilnahmewettbewerbs. Der Vordruck "Vergabevermerk" (Anlage 5 der DA) sollte unter Pkt. 3 um die Vergabeart ‚Beschränkte Ausschreibung‘ ergänzt werden. Darin war bisher nur die Wahl der Beschränkten Ausschreibung mit Öffentlichem Teilnahmewettbewerb vorgesehen, obwohl vom Vorschalten eines Öffentlichen Teilnahmewettbewerbs während des Prüfungszeitraumes kein Gebrauch gemacht wurde. Des Weiteren sind die darin enthaltenden Vermerke so zu gestalten, dass Vorschlagender und Entscheider eindeutig zu erkennen sind (jeweils Name, Datum und Unterschrift). Aufgrund der chronologischen und zeitnahen Dokumentation setzt sich der Vergabevermerk aus Teilen zusammen. Der ‚Vergabevermerk‘ wiederholt zu Beginn des Vordrucks die Inhalte des vergabevorbereitenden Vermerks. Effektiv wäre ein sich an den vergabevorbereitenden Vermerk anschließender Vermerk.

Des Weiteren wird empfohlen, mit der Erarbeitung des vergabevorbereitenden Vermerks bereits die Kostenschätzung als Anlage beizufügen und nicht erst mit der Anlage 3.

**Die internen Vordrucke sollten überarbeitet werden. An den erforderlichen Stellen muss dokumentiert sein, dass das Vier-Augen-Prinzip eingehalten wurde.**

Vergabevermerke sind stets zu datieren und der Aussteller muss erkennbar sein. Das gilt auch für tabellarische Wertungen (u. a. Preisspiegel). Zur Vermeidung

nachträglicher Eintragungen sind nicht ausgefüllte Felder der Vordrucke entsprechend zu entwerfen. Das gilt insbesondere für die Niederschrift zur Öffnung der Angebote.

**Das OLG Naumburg (Beschluss vom 20.09.2012, Az.: 2 Verg 4/12) geht davon aus, dass der öffentliche Auftraggeber verpflichtet ist, die Dokumentation im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit dem Geschehen zu erstellen. Dabei sind die Anforderungen an eine Vergabeakte zu erfüllen, um nachträgliche Manipulationen auszuschließen. Sie dient dem Schutz der Bieter und letztendlich auch der zuständigen Mitarbeiter der Verwaltung. Ein Vergabevermerk, der nicht datiert ist, erfüllt nicht die Dokumentationspflichten für öffentliche Auftraggeber.**

- Die ZVS ist auch bei Nachträgen am Bau einzubinden, wenn der Ursprungsauftrag einschließlich des Nachtrags 5.000 Euro überschreitet. Gleiches gilt bezüglich der Beachtung der Wertgrenze zur Vorlage beim RPA. Auch hier gilt es, das Vier-Augen-Prinzip zu wahren.

- Unerlässlich für transparente und diskriminierungsfreie Verfahren sind Führung und Pflege diverser Datenbanken (z. B. einer Firmendatei).

Der Landesrechnungshof empfiehlt daher, die derzeit geführten Vergabeübersichten zu ergänzen (u. a. um Angaben zur Anzahl der beteiligten Unternehmen, abgegebene Angebote und den tatsächlichen Auftragswert), um deren Aussagekraft zu erhöhen. Die Übersichten sollten nicht nur der Registrierung dienen, sondern auch ausreichend Informationen für Analysen und Einschätzungen geben.

**Ein Instrument zur Transparenz der Vergabep Praxis stellen kommunale Vergabeberichte dar. Daher empfiehlt der Landesrechnungshof die Erarbeitung jährlicher Informationsvorlagen über die Vergabetätigkeit des Landkreises durch die ZVS.**

- Die Laufzeiten von Verträgen, u. a. von Rahmenvereinbarungen (RV), sind zu überwachen. Rahmenvereinbarungen „sind Aufträge, die ein oder mehrere Auftraggeber an ein oder mehrere Unternehmen vergeben können, um die Bedingungen für Einzelaufträge, die während eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen, festzuschreiben ....“ (§ 4 Abs. 1 Satz 1 (EG-)VOL/A). Derzeit gibt es keine Regelung in (EG-)VOB/A und VOF.

Im Artikel 33 Abs. 1 RL 2014/24/EU ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit von Rahmenvereinbarungen in allen Bereichen vorsehen (Umsetzungsfestlegungen für Deutschland liegen noch nicht vor).

Die Laufzeit der Einzelaufträge ist auf die Laufzeit der Rahmenvereinbarung begrenzt. Das bedeutet, dass Einzelaufträge bis zum letzten Tag der Rahmenvereinbarung erteilt werden dürfen, auch wenn die Laufzeit des Einzelabrufs die Laufzeit der zu Grunde liegenden Rahmenvereinbarung damit unter Umständen überschreitet.

Ist der Einzelauftrag von der Rahmenvereinbarung nicht mehr gedeckt, begründet er eine vergaberechtswidrige Direktvergabe (de-facto-Vergabe), die unter den Voraussetzungen des § 101 Buchstabe b GWB von der Vergabekammer von Anfang an für unwirksam erklärt werden kann. Die Beschaffungsstelle hat daher bei der Vorbereitung der Entscheidung sorgfältig zu prüfen, ob die Rahmenvereinbarung für den vorgesehenen Auftrag Gültigkeit hat.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, ein Vertragsmanagement aufzubauen, um rechtzeitig die Neuvergabe von wiederkehrenden Lieferungen und Leistungen einzuleiten. In die Vertragsdatenbank sollten alle bestehenden Liefer- und Dienstleistungsverträge eingestellt werden, um die Rahmenverträge sowie alle Dauerschuldverhältnisse regelmäßig auf weitere Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.**

**Bei der Prüfung des Auftrags- und Vergabewesens waren von entscheidender Bedeutung die Einhaltung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, die Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie die Ablauforganisation.**

**Die Einhaltung der Vergabevorschriften ist kein Selbstzweck, sondern entscheidend für die ordnungsgemäße Abwicklung von kommunalen Beschaffungsvorgängen, und steht somit für die Wahrung der Interessen aller Steuerzahler. Das Ansetzen eines hohen Maßstabes zur Einhaltung der vergaberechtlichen Grundsätze Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung dient der Korruptionsprävention.**

Der Landkreis sollte in Folge der mit Beginn der örtlichen Erhebungen (Januar 2015) eingetretenen Personalveränderungen in der ZVS die Einarbeitung der Neubesetzung intensiv unterstützen. Eine gut funktionierende ZVS kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes einen wesentlichen Beitrag für eine wirtschaftliche Umsetzung der Richtlinien zur Einführung der eVergabe leisten.

Zur Unterstützung der Kommunen des Landkreises wird die Schaffung einer gemeinsamen Kommunikationsebene bei der Einführung der eVergabe empfohlen.

Ein entscheidendes Bindeglied wäre dabei die ZVS des Landkreises.

#### 4.5 Die Zentrale Vergabestelle als Bindeglied zur elektronischen Vergabe

Die Zentrale Vergabestelle nimmt folgende allgemeine Aufgaben wahr:

- Beratung und Information der Mitarbeiter/innen in Rechtsfragen,
- Erstellung der landkreiseigenen Vergabevorschriften (Dienstanweisung für das Auftrags- und Vergabewesen),
- Steuerung eines einheitlichen Verfahrensablaufs (ab 5.000 Euro),
- Wahrnehmung diverser Arbeitsschritte innerhalb der Vergabeverfahren (u. a. Plausibilitätsprüfung der Vergabeunterlagen, Öffentliche Bekanntmachung, Versand Vergabeunterlagen, Submission und Prüfung der rechnerischen Richtigkeit),
- Führen/Pflege der Bieterkartei,
- Vergabestatistik,
- Bearbeitung von Widersprüchen (Widerspruchsstelle des Landkreises) und
- Vergabepflichtstelle für die Gemeinden.

Hinweise und Empfehlungen zur Verbesserung der Vergabeerhebungen und -abläufe:

- Berichtswesen über die Vergabestatistik der ZVS,
- Auswertung der jährlichen Meldungen der Beschaffungsstellen,
- Information der politischen Gremien (jährliche Informationsvorlage),
- Führen und Pflege der Datenbank über die im Landkreis eingegangenen Freistellungsbescheinigungen.

Die Voraussetzungen für die eVergabe sind zu schaffen, da diese für den Oberschwellenbereich verpflichtend ist.

1. Von der ZVS müssen mit der Vergabebekanntmachung digitale Vergabeunterlagen bereitgestellt werden können.
2. Bieter müssen in der Lage sein, diese Vergabeunterlagen digital zu bearbeiten.
3. Die ZVS muss die digitale Angebotsabgabe zulassen. Die Bieter müssen die digital vorliegenden und mit elektronischer Signatur versehenen Angebote verschlüsselt zurückführen.

4. Fristen müssen überwacht werden. Anfragen der Bieter zu den Vergabeunterlagen müssen während eines Verfahrens tagfertig bearbeitet, auf dem eVergabe-Portal bekannt gemacht und in die vorhandenen Dateien zeitnah eingepflegt werden. Gleiches gilt für Änderungen an den Vergabeunterlagen. Jeder abfordernde Bieter muss zeitgleich informiert werden.
5. Informationen über die Vergabeentscheidungen müssen gemäß den Vergabe- und Vertragsordnungen bereitgestellt werden.
6. Aufbau eines Dokumentenmanagements.

Die Zentrale Vergabestelle hat im Rahmen der Einführung der elektronischen Vergabe u. a. folgende Aufgaben zu übernehmen:

- *Projektkoordination*  
(Projektsteuerung, Sitzungsorganisation, Einholen und Bereitstellen aktueller Informationen)
- *Softwareadministration und Systempflege in Zusammenarbeit mit dem SG ADV*  
(u. a. Durchführung der Vergabe für die Beschaffung des Vergabemanagementsystems, die Erstellung des Rechte- und Rollenkonzeptes, die Einrichtung von Nutzern, Berechtigungen, Genehmigungsworkflows, die Zuordnung von Formularen und das Erstellen von eigenen Formularen/Vordrucken)
- *Schulung der Mitarbeiter/innen und Beratungstätigkeit*  
(Schulung von Sachbearbeitern und Führungskräften, evtl. Erstellen eines Leitfadens für die unterschiedlichen Nutzergruppen, ggf. Kommunikation/Zusammenarbeit mit den Städten und Gemeinden des Landkreises)
- *Schulung der Bieter und Beratung*  
(Organisation und Durchführung einer Informationsveranstaltung für die Unternehmen im Landkreis - Bieterinformationsveranstaltung; Hintergrund: ortsansässige Unternehmen werden sich vorrangig an den Landkreis wenden, trägt zur Erhöhung der Bieterakzeptanz bei)

**Die Vergabestelle muss kostenoptimiert (u. a. durch koordinierte Beschaffung) und rechtssicher beschaffen (Beherrschung der Vergaberegelungen einschl. des Landesvergabegesetzes, Zugang zu verfügbaren Rechtsdatenbanken).**

Die aktuelle Rechtsprechung und die Umsetzung der EU-Vergaberichtlinien erfordern kompaktes Wissen und sind ohne zentrale Organisation des Vergabewesens

nicht wirtschaftlich zu bewältigen. Dies gilt auch für die Vertretung der Mitarbeiterin der ZVS.

Die Bündelung von Fachwissen und dessen Weitergabe durch interne Schulungen an die mit Vergaben betrauten Mitarbeiter der Kreisverwaltung sowie die Steuerung der elektronischen Verfahrensweise (eVergabe) ist ohne eine ZVS weder effizient noch überschaubar.

Auch bei der eVergabe muss das Vier-Augen-Prinzip gewahrt werden, so dass z. B. mittels Softwarelösung der Zugang zu den elektronisch abgegebenen Angeboten nur durch das gleichzeitige Einloggen von zwei damit beauftragten Mitarbeitern des Landkreises zum Abruf dieser Angebote zum Zeitpunkt der Submission möglich ist. Datenschutz (u. a. Schutz der ausschreibungsbezogenen Daten der Bieter), Verschlüsselung der Angebote vor der Öffnung, Vorgaben nach dem elektronischen Signaturgesetz etc. sind weitere Beispiele, die das Ausmaß der anstehenden Umstellung beschreiben. Dazu bleibt der öffentlichen Verwaltung und den Bietern nur ein begrenzter Zeitrahmen:

- Ab 18.04.2016 müssen alle Bekanntmachungen und Ausschreibungsunterlagen elektronisch zugänglich sein.
- Ein Jahr später, zum 18.04.2017, müssen dann alle Angebote an zentrale Beschaffungsstellen elektronisch übermittelt werden.
- Bis zum 18.10.2018 müssen endgültig alle öffentlichen Auftraggeber und alle Bieter ausschließlich elektronische Mittel bei der Vergabe von Aufträgen nutzen.

Weitaus kritischere Daten als die vorgenannten Informationen zu den Nutzern können sich in den Teilnahmeanträgen und Angeboten der Bieter verbergen. Nach § 97 Abs. 4 GWB werden Aufträge an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen vergeben. Diese sog. Eignungskriterien stellen zwar im Regelfall auf unternehmens- und nicht personenbezogene Daten ab, teilweise können diese jedoch auch sensible personenbezogene Informationen enthalten. Beispielhaft können Qualifikationen oder Erfahrungen einzelner Mitarbeiter, die im Rahmen eines Projektes eingesetzt werden sollen, gefordert werden. Im Weiteren sind Auszüge aus dem Gewerbezentralregister, die Angaben zu Ordnungswidrigkeiten oder strafgerichtlichen Verurteilungen der Organe eines potentiellen Auftragnehmers enthalten können, sensibel zu behandeln. Das E-Government-Gesetz (EGovG) hat zum Ziel, die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern und Bund, Ländern und Kommunen zu ermöglichen, einfachere, nutzerfreundlichere und effizientere elektronische Verwaltungsdienste anzubieten. Dies erfordert die Sicherstellung eines hohen Sicherheitsstandards.

Erfahrungen von Kommunen, die bereits intensiv die eVergabe nutzen, zeigen, dass die Möglichkeiten der eVergabe auch für nationale Vergabeverfahren genutzt werden. Ca. 90 % aller Vergabeverfahren erfolgen im Unterschwellenbereich, d. h. hier liegt das Potential zur Kostenminimierung.<sup>7</sup> Dieser Gedanke wird allein bei der Umsetzung eines elektronischen Dokumentenmanagements (elektronische Rechnungslegung und elektronische Archivierung) stärker in Betracht gezogen werden, d. h. Senkung von Verwaltungsaufwand - Schaffung des sog. „papierlosen Büros“.

## 5. Steuerabzug bei Bauleistungen

Die sog. Bauabzugssteuer ist eine Form der Besteuerung, die die illegale Beschäftigung im Baugewerbe eindämmen soll, um die Konkurrenzfähigkeit „seriöser“ Bauunternehmen zu stärken und die Steueransprüche bei Bauleistungen auch gegenüber „unseriösen“ Unternehmern zu sichern.

Seit 01.01.2002 sind unternehmerisch tätige Auftraggeber von Bauleistungen (Leistungen, die der Herstellung, Instandsetzung, Instandhaltung, Änderung oder Beseitigung von Bauwerken dienen) gemäß §§ 48 ff EStG verpflichtet, 15 Prozent des Rechnungsbetrages einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen. Der Abzug ist nur vorzunehmen, wenn die Bauleistungen im Inland ausgeführt werden. Wird z. B. eine Bauleistung von einem ausländischen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland erbracht, so besteht für den Leistungsempfänger die Verpflichtung zum Einbehalt der Steuer. Bei einem jährlichen Auftragsvolumen von mehr als 5.000 Euro (bei Steuerbefreiungen über 15.000 Euro) ist zu prüfen, ob vom Auftragnehmer eine gültige Freistellungsbescheinigung (FSB) vorliegt. Wird die Bagatellgrenze überschritten, unterliegt der gesamte Betrag der Bauabzugssteuer.

Dabei ist zu beachten, dass bei der Ermittlung des Betrages die Werte der von demselben Leistungserbringer erbrachten bzw. voraussichtlich zu erbringenden Bauleistungen innerhalb eines Haushaltsjahres zu addieren sind.

Der Auftraggeber trägt das Haftungsrisiko (§ 48 a Abs. 3 EStG), d. h. wird bei Nichtvorlage einer gültigen FSB die Bauabzugssteuer nicht einbehalten, droht ein Bußgeld von bis zu 25.000 Euro. In besonders schweren Fällen kommt eine Haftstrafe in Betracht.

---

<sup>7</sup> Quelle: Zwischenbericht „Statistik der öffentlichen Beschaffung in Deutschland - Grundlagen und Methodik“ (Arbeitstitel), I C 4 - 8014 34/45  
Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, S. 50  
[http://www.kienbaum.de/Portaldata/1/Resources/downloads/Zwischenbericht\\_1\\_Elektronische\\_Vergabestatistik\\_fuer\\_Veroeffentlichung.pdf](http://www.kienbaum.de/Portaldata/1/Resources/downloads/Zwischenbericht_1_Elektronische_Vergabestatistik_fuer_Veroeffentlichung.pdf)

FSB gelten in der Regel für einen Zeitraum von 3 Jahren. Nur im Fall der Erteilung einer FSB für eine bestimmte Bauleistung (projektbezogene FSB bilden eher die Ausnahme) erfolgt die Mitteilung über eine Änderung oder Aufhebung der FSB durch das zuständige Finanzamt beim Leistungsempfänger (Auftraggeber).

Die Dienstanweisung zur Bauabzugssteuer vom 03.05.2002 regelt die Verfahrensweise zur Überprüfung des Steuerabzugs bei Bauleistungen.

„Der zuständige Haushaltssachbearbeiter des haushaltsbewirtschaftenden Bereichs“ ist für die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften zuständig (Pkt. 6 der Dienstanweisung). Dazu gehören gemäß Pkt. 4.1 der Dienstanweisung die Sammlung der FSB sowie die Überprüfung der Rechnungslegung mit der FSB.

Die Online-Prüfung der nichtauftragsbezogenen FSB ist zwar benannt. Es fehlt jedoch an einer konkreten Zuständigkeitsregelung.

Die für die fachtechnische Prüfung zuständigen Mitarbeiter sind gemäß Dienstanweisung verpflichtet, der jeweiligen AAO/Rechnung für Bauleistungen eine Kopie der FSB beizufügen, d. h. ggf. jeder Abschlags- und Schlussrechnung.

Die Praxis zeigte, dass diese Aufgaben durch Mitarbeiter des SG Gebäudemanagement und Liegenschaften (SG GLM) wahrgenommen wurden, wobei die Anforderungen der Dienstanweisung an den SB Haushalt nur im Bereich Hochbau erfüllt wurden.

Im Ergebnis der Stichprobenprüfung lagen aus dem Bereich Hochbau bis auf einen Fall gültige FSB vor. Im genannten Fall stimmte die Bezeichnung des Unternehmens der Rechnungslegung nicht mit dem der FSB überein. Derartige Rechnungen sind zurückzuweisen. Der Leistungserbringer hat eine ordnungsgemäße Rechnung zu erstellen. Eine Kopie der FSB wurde jeder AAO beigelegt.

Eine Stichprobenprüfung des Bereichs Tiefbau war beim SB Haushalt nicht möglich. Es gab weder eine Sammlung noch eine Übersicht der eingegangenen FSB. Eine Kopie war der jeweiligen AAO entgegen der Festlegungen der Dienstanweisung nicht beigelegt.

Des Weiteren erfolgte die Sammlung der FSB für Unternehmen, die Lieferungen und Leistungen, erbrachten im SG. Dies gilt aber nur für die im SG eingegangenen FSB.

Eine Online-Prüfung durch das SG GLM erfolgte bisher nicht. Auch einen Steuerabzug wegen fehlender FSB und dessen Abführung an das zuständige Finanzamt des Leistungserbringers hat der Landesrechnungshof bei seiner Prüfung nicht festgestellt.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt die Überarbeitung der Dienstanweisung, um praktikabel und unter Reduzierung des Verwaltungsaufwandes die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Insbesondere ist das Beifügen einer Kopie der FSB nach Überprüfung und Dokumentation nicht erforderlich.**

Daher sollten die Festlegungen der Dienstanweisung um Folgendes ergänzt werden:

- zentrale Sammlung aller in der Kreisverwaltung eingehenden FSB,
- Überprüfung der FSB (gut lesbare Kopie mit Dienstsiegel und Sicherheitsnummer) auf ihre Gültigkeit,
- Ablage der FSB in alphabetischer Folge,
- jede FSB ist mit einem Eingangsvermerk und einer Registriernummer zu versehen, die eine Verbindung zur zentral geführten Übersicht herstellt,
- Erarbeitung und ständige Pflege einer zentralen Übersicht (schreibgeschützte Datei),
- Einräumung von Leseberechtigungen für die mit der Überprüfung der AAO/Rechnung von Bauleistungen beauftragten Mitarbeiter,
- Benennung der zuständigen Mitarbeiter bezüglich der Online-Prüfung,
- Beantragung des Zugriffs auf die elektronische Abfrage beim Bundeszentralamt für Steuern (Internetportal des BZSt: unter EIBE-Bauabzugssteuer),
- Abgleich der Rechnungslegungen mit den Angaben der FSB (Unternehmensbezeichnung und -sitz, Steuer- und Sicherheitsnummer),
- personelle Festlegungen zu Vertretungsregelungen sowie
- Einfügen der Aufbewahrungsfristen (gemäß § 147 Abs. 3 AO sechs Jahre).

Schon aus Gründen der Haftung sollte vor einer Zahlung an den Leistungserbringer die Gültigkeit der FSB überprüft werden. Das Ergebnis der Online-Bestätigung sollte elektronisch verwaltet werden (Zuleitung an zentrale Stelle zwecks zentraler Archivierung). Daher empfiehlt der Landesrechnungshof, die Übersicht um eine Spalte für Querverweise auf derartige hinterlegte Prüfergebnisse zu ergänzen.

**Zur Vereinfachung der Dokumentation der Überprüfung durch entsprechenden Vermerk auf der AAO wird die Verwendung eines gesonderten Stempels empfohlen (z. B. „Gültige Freistellungsbescheinigung liegt vor!“), handschriftlich ergänzt um Registriernummer, Datum und Unterschrift durch den zuständigen Bediensteten.**

Aufgrund der o. g. Feststellungen ist die Dienstanweisung zu überarbeiten. Künftig muss die Online-Prüfung erfolgen, um vor Zahlungsanweisung den aktuellen Stand abzurufen. Nur so kann der Steuergesetzgebung sachgerecht entsprochen werden.

Da der Auftragnehmer dem Auftraggeber nur einmal die FSB für den entsprechenden Geltungszeitraum vorzulegen hat, empfiehlt der Landesrechnungshof aus wirtschaftlicher Sicht beider Beteiligten (Auftragnehmer und Auftraggeber) eine zentrale Erfassung aller in der Verwaltung eingehenden FSB im SG GLM oder in der Zentralen Vergabestelle.

## 6. **Verpflichtung von Architekten und Ingenieuren**

Bestechung und Vorteilsnahme sind nur dann strafbar, wenn die davon Betroffenen zuvor gemäß dem Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz vom 02.03.1974) auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten verpflichtet worden sind. Werden Private mit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung beauftragt, insbesondere mit Ausschreibung, Vergabe, Überwachung und Abrechnung, besteht die Möglichkeit der förmlichen Verpflichtung.

Im SG GLM war die Möglichkeit der Verpflichtung der für den Landkreis freiberuflich tätigen Architekten, Planer und Ingenieure nicht bekannt.

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 Verschwiegenheit gemäß Pkt. 2.3 der AGA). Die verpflichteten Personen werden strafrechtlich Amtsträgern gleich gestellt, insbesondere im Blick auf §§ 331, 332, 353 StGB.

Nicht verpflichtete Personen würden selbst dann straffrei bleiben, wenn ihnen Bestechung nachgewiesen werden könnte.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass künftig bei der Vergabe von Architekten-, Planungs- oder Ingenieurleistungen auf die Durchsetzung der Pflichten nach dem Verpflichtungsgesetz strikt zu achten ist.**

Zuständig für die Vornahme der Verpflichtung ist der Leiter der Behörde oder eine von ihm benannte Person [Bedienstete oder Bediensteter der Behörde - Durchführung des Verpflichtungsgesetzes (MBI. LSA 2002, S. 1185)]. Die Verpflichtung wird mündlich ausgesprochen. Die freiberuflich Tätigen werden auf die Tatsache der

Strafbarkeit hingewiesen und müssen eine entsprechende Niederschrift unterschreiben. Ihnen ist eine Abschrift auszuhändigen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, aufgrund der fehlenden praktischen Umsetzung beim Abschluss von Architekten-, Planungs- oder Ingenieurverträgen die Verpflichtung als Anlage/Bestandteil dem Vertrag beizufügen. Zur Schaffung von Rechtssicherheit muss die Umsetzung der rechtlichen Vorschriften gewährleistet werden. Des Weiteren sollte das Verfahren geregelt werden. Es sind Befugnisse zur Wahrnehmung der Verpflichtung Dritter innerhalb der Verwaltung festzulegen sowie ein zwingend anzuwendendes Formblatt für die Verpflichtung zu erarbeiten. Der Landesrechnungshof verweist auf das Muster zur Verpflichtung der Auftragnehmer in der Anlage 2 der Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung<sup>8</sup>.

Diverses Informationsmaterial wurde während der örtlichen Erhebungen übergeben.

**Da die Verpflichtung eine wesentliche Maßnahme der Korruptionsprävention ist, empfiehlt der Landesrechnungshof, die Dienstanweisung für das Vergabewesen um entsprechende Festlegungen zur Verpflichtung zu ergänzen.**

---

<sup>8</sup> [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Korruption\\_Sponsoring/empfehlungen\\_zur\\_richtline\\_korruptionspraevention\\_de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/empfehlungen_zur_richtline_korruptionspraevention_de.pdf?__blob=publicationFile)

## 7. Unternehmen und Beteiligungen des Landkreises

### 7.1 Unternehmensform und Umfang

Die Betätigung des Landkreises in Unternehmen des privaten Rechts weist zum 01.01.2015 folgenden Stand aus:

Eigengesellschaften/Unmittelbare Beteiligungen	Stammeinlage Landkreis	Anteil Landkreis
NJL-Nahverkehrsgesellschaft Jerichower Land mbH (NJL)	480.000,00 €	100 v. H.
Abfallwirtschaftsgesellschaft Jerichower Land mbH (AJL)	260.100,00 €	51,00 v. H.
Technologie- und Gründerzentrum Jerichower Land GmbH (TGZ)	154.000,00 €	48,43 v. H.

Mittelbare Beteiligungen des Landkreises
100 v. H. an der <u>PNV-Personenverkehrsgesellschaft Burg mbH</u> (Stammkapital: 26.000,00 €) über die NJL
100 v. H. an der <u>PNV-Personennahverkehrsgesellschaft Genthin mbH</u> (Stammkapital: 26.000,00 €) über die NJL
51 v. H. an der <u>Elbe-Havel-Logistik GmbH</u> über die AJL
8,55 v. H. an der <u>Magdeburger Regionalverkehrsverbund GmbH-marego</u> über die NJL
4,84 v. H. an der <u>ESA GmbH</u> (Erfinderzentrum Sachsen-Anhalt GmbH) <sup>1)</sup> über das TGZ

<sup>1)</sup> Die Gesellschaft befindet sich in Liquidation. Der Gesellschafterbeschluss zur Auflösung des Unternehmens wurde am 20.03.2014/24.03.2014 gefasst.

Die Gesellschafter der Unternehmen im Einzelnen sowie die Mitgliedschaft des Landkreises in Zweckverbänden werden in der Anlage 5 dargestellt.

### 7.2 Beteiligungsmanagement/Beteiligungsbericht

Die kommunalen Gebietskörperschaften bedienen sich zur Erfüllung der ihnen obliegenden öffentlichen Aufgaben privatrechtlich und öffentlich-rechtlich organisierter Unternehmen. Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben verbleibt bei den Gebietskörperschaften. Die Mitglieder in der Vertretung der Kommune und die Verwaltung haben daher dafür Sorge zu tragen, dass eine hinreichende Einflussnahme auf die Unternehmen und Beteiligungen sichergestellt ist. Nach § 130 Abs. 4 KVG LSA (vormals § 118 Abs. 4 GO LSA/§ 65 LKO LSA) sind die Kommunen verpflichtet, ein effektives Beteiligungsmanagement einzurichten. Diese Organisationseinheit dient der Beteiligungssteuerung und umfasst im Wesentlichen die Beteiligungsverwaltung, das Beteiligungscontrolling und die Beratung der Vertreter der Kommune in den Unternehmensorganen. Die Inhalte dieser funktionalen Bereiche des Beteiligungsmanagements sind u. a. Gegenstand des KGSt-Berichtes Nr. 3/2012 „Steuerung kommunaler Beteiligungen“ und des Handbuchs

über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt<sup>9</sup>. Letztere Arbeitshilfe verweist u. a. auf einen Musterentwurf eines Gesellschaftsvertrages.

Das Beteiligungsmanagement des Landkreises war bis zum 31.01.2015 dem Landrat direkt unterstellt. Mit der Erfüllung der Aufgaben war eine Bedienstete, zuletzt mit einem Zeitanteil von 25 % der Arbeitszeit, betraut. Mit der Organisationsverfügung vom 16.01.2015 wurde das Sachgebiet Beteiligungen mit Wirkung zum 01.02.2015 dem Rechtsamt (Fachbereich 1) zugeordnet. Der Landkreis erwartet mit der personellen und organisatorischen Neuordnung des Sachgebietes eine effizientere Aufgabenwahrnehmung. Die örtlichen Erhebungen haben gezeigt, dass es neben der Aktenverwaltung und der Erstellung des Beteiligungsberichtes weitergehender Aktivitäten des Beteiligungsmanagements bedarf. Dies betrifft u. a. die Überprüfung der Ordnungsmäßigkeit der Wirtschafts- und Finanzplanungen der Gesellschaften, die Auswertung der Prüfberichte zu den Jahresabschlüssen einschließlich der Berichterstattung zur Erweiterten Jahresabschlussprüfung (§ 53 HGrG) sowie die Prüfung der Einhaltung der Bestimmungen der Gesellschaftsverträge. Des Weiteren sollte die Zugangsberechtigung des Landkreises zum gemeinsamen (kostenpflichtigen) Handelsregisterportal aller Bundesländer auch vom Beteiligungsmanagement in Anspruch genommen werden. Damit wird die Nachverfolgung von Eintragungen ins Handelsregister gewährleistet und der Abruf weiterer Informationen zu einzelnen Gesellschaften ermöglicht.

**Der Landkreis wirkt mit der eingeleiteten Neuorganisation des Beteiligungsmanagements darauf hin, dass die Aufgaben ordnungsgemäß und umfassend erfüllt werden.**

Der Landkreis ist nach § 130 Abs. 2 und Abs. 3 KVG LSA (vormals § 118 Abs. 2 und Abs. 3 GO LSA i. V. m. § 65 LKO LSA) verpflichtet, mit dem Entwurf der Haushaltssatzung der Vertretung (dem Kreistag) einen jährlichen Beteiligungsbericht vorzulegen und diesen in öffentlicher Sitzung zu erörtern. Nach § 52 Abs. 2 KVG LSA (vormals § 39 Abs. 2 LKO LSA) ist es zulässig, die Öffentlichkeit auszuschließen, wenn wirtschaftliche Interessen des Landkreises oder der Unternehmen dies erfordern. Die Einwohner des Landkreises sind über den Bericht in geeigneter Form zu unterrichten. Die Unterrichtung erfolgt in der Regel zusammen mit der ortsüblichen Bekanntmachung der Haushaltssatzung im amtlichen Verkündungsblatt.

Der 13. Beteiligungsbericht (Anlage zur Haushaltssatzung 2014) und der 14. Beteiligungsbericht (Anlage zur Haushaltssatzung 2015) des Landkreises wurden auf der

---

<sup>9</sup> Herausgeber: Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt

Kreistagssitzung am 04.06.2014 und auf der Sitzung am 11.03.2015 behandelt. Die Einwohner wurden mit dem Amtsblatt des Landkreises vom 31.07.2014 über den 13. Beteiligungsbericht unterrichtet.

Der Landkreis hat bei der Erstellung des Beteiligungsberichtes die inhaltlichen Vorgaben des § 130 Abs. 2 KVG LSA (vormals § 118 Abs. 2 GO LSA i. V. m. § 65 LKO LSA) zu beachten. Neben den geforderten Mindestangaben bleibt es dem Landkreis belassen, weitere Informationen und Kennzahlen zu den Unternehmen in den Bericht aufzunehmen.

Die Berichterstattung des Landkreises zu den Gesellschaften und zu dem Zweckverband berücksichtigte die gesetzlichen Vorgaben. Einzelne Angaben blieben allerdings zeitlich und inhaltlich hinter den Handelsregistereintragungen zurück. Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung (das Rechtsamt) an Hand von Handelsregisterauszügen darauf hingewiesen, dass u. a. der Hinweis auf die laufende Liquidation der ESA GmbH fehlte und die Verweise auf die letzte Eintragung im Register (TGZ und ESA GmbH) nicht aktuell waren. Des Weiteren bedarf die Übersicht zu den mittelbaren Beteiligungen bezüglich der Beteiligungsquoten des Landkreises einer Überarbeitung. Dem Landkreis wurde empfohlen, den Beteiligungsbericht künftig um folgende Angaben zu ergänzen:

- **Information zum Gesamtergebnis der erweiterten Jahresabschlussprüfungen nach § 53 HGrG und ggf. Wiedergabe von Anmerkungen der Abschlussprüfer zu bedeutsamen Sachverhalten,**
- **Benennung der Vertretungsbefugnisse der Geschäftsführer i. V. m. § 181 BGB (Insichgeschäft),**
- **Aufteilung des Jahresergebnisses der AJL nach Segmenten (hoheitlicher und gewerblichen Bereich),**
- **Bewertung der Unterhaltung der Elbe-Havel-Logistik GmbH als Tochterunternehmen der AJL,**
- **Weitergehende Informationen zum Stand der Vermietung der Betriebs- und Büroflächen des TGZ,**
- **Gesonderte Angaben zum Stand der Forderungen und/oder Verbindlichkeiten sowie der Erträge und/oder Aufwendungen zum 31.12. d. J. bei der NJL bezüglich der Ergebnisabführungsverträge mit den Tochtergesellschaften.**

Abschließend weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt Arbeitshilfen<sup>10</sup>, u. a. für die Erstel-

---

<sup>10</sup> Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt und Leitfaden Nr. 3 vom Januar 2005

lung eines Beteiligungsberichtes für die kommunalen Gebietskörperschaften, herausgegeben hat.

### **7.3. Informations- und Prüfungsbefugnisse des Landkreises und des Landesrechnungshofes**

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind nach § 140 Abs. 3 KVG LSA (vormals § 129 Abs. 3 GO LSA/§ 65 LKO LSA) verpflichtet, bei einer Unternehmensbeteiligung in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang dafür zu sorgen, dass den für sie zuständigen Prüfungseinrichtungen die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden. Darüber hinaus dürfte es regelmäßig im Interesse der Körperschaften liegen, dass die Prüfungsbefugnisse für die Rechnungsprüfungseinrichtungen auch gegenüber den Unternehmen mit einer geringeren kommunalen Beteiligungsquote durchgesetzt werden (§ 140 Abs. 4 KVG LSA; vormals § 129 Abs. 4 GO LSA/§ 65 LKO LSA).

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

Der Landkreis hat die geforderten Prüfungsbefugnisse für das örtliche RPA und den Landesrechnungshof in den Gesellschaftsverträgen nur in Teilen durchgesetzt. Im Einzelnen:

Gesellschaft/Anteilsquote Landkreis	Prüfbefugnisse	
	RPA	LRH
NJL-Nahverkehrsgesellschaft Jerichower Land mbH (NJL)/ 100 v. H.	(Erfüllt) <sup>1)</sup>	Beschränkt auf Landeszuweisungen
Abfallwirtschaftsgesellschaft Jerichower Land mbH (AJL)/ 51 v. H.	Offen	Offen
Technologie- und Gründerzentrum Jerichower Land GmbH/ 48,43 v. H.	Offen	Offen
PNV-Personenverkehrsgesellschaft Burg mbH/ 100 v. H. über NJL	(Erfüllt) <sup>1)</sup>	Beschränkt auf Landeszuweisungen
PNV-Personennahverkehrsgesellschaft Genthin mbH/ 100 v. H. über NJL	(Erfüllt) <sup>1)</sup>	Beschränkt auf Landeszuweisungen
Elbe-Havel-Logistik GmbH/51 v. H. über AJL	Erfüllt	Erfüllt
Magdeburger Regionalverkehrsverbund GmbH-marego/ 8,55 v. H. über NJL	Erfüllt	Offen

<sup>1)</sup> RPA im Gesellschaftsvertrag als Prüfinstanz nicht konkret benannt. Gesellschafter hat Auskunfts- und Einsichtsrechte.

**Der Landkreis sollte dafür sorgen, dass die Gesellschaftsverträge um eine Bestimmung zu den Prüfungsbefugnissen für das RPA und den Landesrechnungshof ergänzt werden.**

**Bei der Abfallwirtschaftsgesellschaft Jerichower Land mbH und der Magdeburger Regionalverkehrsverbund GmbH-marego ist eine Umsetzung von der Zustimmung der Mitgesellschafter abhängig.**

#### **7.4 Wirtschafts- und Finanzplanungen**

Kommunen, denen Anteile an Unternehmen in dem in § 53 HGrG bezeichneten Umfang gehören, haben u. a. dafür zu sorgen, dass die Unternehmen für jedes Wirtschaftsjahr einen Ergebnis- und Finanzplan aufstellen (§ 133 Abs. 1 Ziff. 1 KVG LSA; vormals § 121 Abs. 1 Ziff. 1 Buchst. a GO LSA). Die Gliederung und inhaltliche Gestaltung der Jahresplanung haben die Unternehmen im Grundsatz nach eigenem Ermessen entsprechend ihrer Geschäftstätigkeiten und der erstellten Erfolgsrechnungen vorzunehmen. Die Kommunen als Allein- bzw. Miteigentümer der Unternehmen haben allerdings Einfluss darauf zu nehmen, dass die vorgelegten Planungen den Anforderungen einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung genügen. Erforderliche Korrekturen haben die Kommunalverwaltungen (insbesondere das Beteiligungsmanagement) von den Unternehmen einzufordern.

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass die Planungen 2014 einzelner Gesellschaften nicht sachgerecht untergliedert wurden bzw. erforderliche Angaben un-

terblieben. Dies betrifft u. a. die Gliederung des Finanzplanes des TGZ nach den Positionen des Ergebnisplanes, keine Anmerkungen zur Investitionstätigkeit des TGZ und die fehlende Untersetzung des Erfolgsplanes der AJL nach Sparten.

Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung (das Beteiligungsmanagement) bereits während der örtlichen Erhebungen darauf hingewiesen, dass sich die Unternehmen bei der Aufstellung der Jahresplanung auch an den Vorschriften zur Erstellung der Planung bei Eigenbetrieben (§§ 16 Abs. 1; 17 EigBG LSA; §§ 3; 4 EigBVO zzgl. der Muster) orientieren können.

**Der Landkreis sollte darauf hinwirken, dass die Gesellschaften vollständige Jahresplanungen aufstellen.**

#### 7.5 NJL-Nahverkehrsgesellschaft Jerichower Land mbH (NJL)

Die Gesellschaft, gegründet am 22.06.1993, besitzt die Konzessionen (Laufzeit bis zum 28.02.2019) zur Durchführung des ÖPNV im Landkreis Jerichower Land. Die Tochtergesellschaften, PNVG Burg und PNVG Genthin, wurden mit der Erbringung der Beförderungsleistungen von der NJL beauftragt. Die NJL hat mit den Tochtergesellschaften im Jahr 2005 Ergebnisabführungsverträge geschlossen.

#### *Ertrags- und Vermögenslage sowie Auswirkungen auf den Haushalt des Landkreises*

Die Aufwendungen der NJL werden gedeckt über Beförderungsentgelte, Landeszuweisungen nach §§ 8, 9 ÖPNVG LSA, Zuschüsse der NASA GmbH, Zahlungen des Landkreises und Erträge aus den Ergebnisabführungsverträgen. Die Gesellschaft hat die Jahre 2010 bis 2013 jeweils mit einem Jahresüberschuss abgeschlossen. Die Ergebnisse im Einzelnen:

- Angaben in T€ -

	Jahresabschluss NJL				WiPI 2014
	2010	2011	2012	2013	
Jahresüberschuss	53,5	125,3	223,6	32,0	0
<b>Gewinnvortrag</b> (Bestand zum 31.12. d. J.)	<b>1.123,7</b>	<b>1.177,2</b>	<b>1.302,5</b>	<b>1.526,1</b>	k. A.
<u>Ergebnisabführungsverträge</u>					
Ertrag für NJL	325,5	0	57,9	297,4	0
Aufwand für NJL	0	218,0	62,7	0	0

Die Gewinne wurden entsprechend den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung, aus steuerlichen Gründen, nicht an den Landkreis ausgeschüttet. Die Finanz- und Vermögenslage der Gesellschaft wurde durch die Gewinnvorträge (434,4 T€ im Zeitraum 2010 bis 2013) und den kumulierten Ertrag (400,1 T€ nach Abzug Auf-

wand) aus den Ergebnisabführungsverträgen verbessert. Die Tochtergesellschaften hatten zum 31.12.2013 noch Forderungen der NJL aus diesen Verträgen i. H. v. rd. 915,4 T€ (Betrag saldiert mit den eigenen Forderungen an die NJL) auszugleichen. Der Landkreis plant für die Sicherstellung des ÖPNV mit steigenden Aufwendungen. Zusätzlich zu den Landeszuweisungen sind nach der Finanzplanung (Haushaltssatzung 2014 - Kreistag am 04.06.2014) eigene Mittel des Landkreises i. H. v. 434,3 T€ für 2015 und 501,4 T€ für 2016 vorgesehen. In Anbetracht der Finanz- und Vermögenslage der NJL hat der Landesrechnungshof bereits während der örtlichen Erhebungen angeregt, dass der Landkreis die Zahlungen an die Gesellschaft reduziert. Der Landkreis beabsichtigt nunmehr, die Ausgleichszahlungen an die NJL auf den Betrag der Landeszuweisungen nach § 8 ÖPNVG LSA (2015 und 2016 jeweils 2.001.400,00 Euro) zu beschränken.

**Der Landkreis sollte bei der Gewährung finanzieller Mittel für die Absicherung des ÖPNV die Finanz- und Vermögenslage der NJL und die wirtschaftliche Lage der verbundenen Unternehmen auch künftig berücksichtigen.**

*Zuständigkeit des Aufsichtsrates der NJL für Angelegenheiten der Tochtergesellschaften*

Der Aufsichtsrat der NJL ist entsprechend der Gesellschafteranweisung (Kreistagsbeschlüsse vom 20.12.2000 und vom 12.12.2001) neben der Gesellschafterversammlung allein für die Angelegenheiten der PNVG Burg und PNVG Genthin zuständig. Der Gesellschaftsvertrag der NJL und die Gesellschaftsverträge der Tochtergesellschaften i. d. F. vom 09.08.2001 verweisen nicht auf diese Zuständigkeit.

Der Landesrechnungshof hatte bereits im Ergebnis einer Schwerpunktprüfung, Prüfungsbericht vom 30.06.2007, den Landkreis auf den vorstehenden Sachverhalt hingewiesen und Korrekturen empfohlen. Der Landkreis ist den Hinweisen bisher nicht gefolgt. Landkreis und Jahresabschlussprüfer der Tochtergesellschaften halten das gewählte Verfahren für sachgerecht und ausreichend.

**Der Landkreis als Alleingesellschafter der NJL sollte darauf hinwirken, dass die Gesellschaftsverträge entsprechend den Vorgaben der Gesellschafteranweisung geändert werden.**

*Hinweise zu den Prüfberichten über die Jahresabschlüsse der Tochtergesellschaften*

Der Landesrechnungshof hat die Verwaltung (das Beteiligungsmanagement) und die Geschäftsführung der NJL (in Personalunion auch Geschäftsführung der Tochtergesellschaften) über folgende Sachverhalte informiert:

- Jahresabschlüsse 2010 bis 2013 der PNVG Burg:

Fehlender Hinweis auf die Besicherung eines Darlehens (Ursprungsbetrag i. H. v. 1.170.000,00 Euro) der NORD/LB durch eine Ausfallbürgschaft (Urkunde vom 25.02.2005) des Landkreises

- Jahresabschlüsse 2012 und 2013 der PNVG Genthin:

Keine Aufteilung des Jahresergebnisses auf die Sparten ÖPNV und Gelegenheitsverkehr/Reiseverkehr.

**Der Landesrechnungshof bittet um künftige Beachtung.**

## 7.6 **Abfallwirtschaftsgesellschaft Jerichower Land mbH (AJL)**

### *Vorbemerkung*

Der Landesrechnungshof wurde zu Beginn der Prüfung vom Landrat darüber informiert, dass der Landkreis eine Überprüfung der AJL und der Elbe-Havel-Logistik GmbH durch Einbindung externer Berater veranlasst hat. Die Prüfung soll insbesondere die Leistungsbeziehungen zwischen den Gesellschaften, die kommunalrechtliche Zulässigkeit der Unterhaltung der Elbe-Havel-Logistik GmbH und die Bewertung der Verwendung der Gewinne der AJL an Hand des kommunalen Abgabenrechts umfassen. In Anbetracht dessen werden folgende Anmerkungen auf einzelne Sachverhalte beschränkt:

### *Gesellschaftsvertrag - Gesellschafterstruktur - Grad der Einflussnahme durch den Landkreis*

Die Geschäftstätigkeit der am 12.06.1991 gegründeten Gesellschaft basiert auf dem Gesellschaftsvertrag i. d. F. vom 23.04.2008. Der Landkreis hat mit der Beteiligung von 51 % am Stammkapital die einfache Mehrheit in der Gesellschafterversammlung. Im Aufsichtsrat mit sieben Mitgliedern ist der Landkreis mit 4 Mandaten vertreten. Der Gesellschaftsvertrag (§§ 7, 10, 11, 12 und 16) regelt, dass die Beschlussfassungen von Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat über einzelne Angelegenheiten der Gesellschaft und die Zustimmung zu Maßnahmen der Geschäftsführung einer 2/3 Mehrheit bedürfen. Hierzu zählen u. a. die Beschlüsse über die Verwendung des Jahresergebnisses, die Entlastung des Aufsichtsrates, die Vorabauschüttung von Gewinnen, die Feststellung des Jahresabschlusses, die Bestellung, Abberufung und Entlastung des Geschäftsführers sowie der Abschluss und die Änderung von Entsorgungsverträgen zwischen Gesellschaft und Landkreis.

Der Landkreis kann seine Willensbildung, in Anbetracht der erforderlichen Beschlussmehrheiten, nicht einseitig gegen den privaten Mitgesellschafter durchsetzen.

**Die Möglichkeiten der Einflussnahme des Landkreises auf die Unternehmenstätigkeit in der Gesellschafterversammlung und im Aufsichtsrat sind**

**durch den Gesellschaftsvertrag beschränkt. Die Anteilsmehrheit des Landkreises am Stammkapital ist in der Wertigkeit abgeschwächt.**

*Jahresergebnisse der AJL und Auswirkungen auf den Haushalt des Landkreises*

Die Gesellschaft hat in den Jahren 2010 bis 2013 jeweils Gewinne erwirtschaftet. Diese wurden entsprechend den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung vollständig an die Gesellschafter ausgeschüttet.

- Angaben in T€--

	Jahresabschluss AJL				WiPI 2014
	2010	2011	2012	2013	
Jahresüberschuss	1.120,4	1.142,7	1.129,3	1.059,3	565,0
Einnahme/Ertrag LK <sup>1)</sup>	530,2	481,0	490,5	484,8	454,8
Beschluss der Gesellschafterversammlung	28.04.2011	03.05.2012	27.05.2013	29.04.2014	

<sup>1)</sup> auf Ergebnis Vorjahr;

Die Gesellschaft erwartet auch nach dem Finanzplan 2015 bis 2017 Gewinne. Eine Aufteilung der Jahresergebnisse nach hoheitlichem und gewerblichem Bereich wird über die Prüfberichte zu den Jahresabschlüssen der AJL nicht dokumentiert. Der Landesrechnungshof hat den Landkreis bereits mit dem Prüfungsbericht vom 20.06.2006 über die überörtliche Prüfung auf die fehlende Spartenrechnung und die erforderliche Bewertung der Jahresüberschüsse nach den Vorschriften des Kommunalabgabenrechts hingewiesen. Der Landkreis hat diese Hinweise nicht zeitnah aufgegriffen. Die Ergebnisse der vom Landkreis veranlassten und laufenden Prüfung bleiben abzuwarten.

*Ortsübliche Bekanntmachung zu den Jahresabschlüssen der AJL und der Tochter Elbe-Havel-Logistik GmbH*

Der Landkreis hat nach § 133 Abs. 1 Nr. 2 KVG LSA (vormals § 121 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b GO LSA i. V. m. § 65 LKO LSA) u. a. dafür zu sorgen, dass die Feststellung des Jahresabschlusses, die Verwendung des Ergebnisses sowie das Ergebnis der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts des Unternehmens ortsüblich bekannt gegeben werden. Der Gesellschaftsvertrag (§ 14 Abs. 3) der AJL und der Gesellschaftsvertrag (§ 8 Abs. 3) vom 05.07.2006 der Elbe-Havel-Logistik GmbH geben diese Vorschrift wieder.

Die (gemeinsamen) Bekanntmachungen der Gesellschaften zu den Jahresabschlüssen 2011, 2012 und 2013 vom 31.07.2012/14.08.2013/31.07.2014 im Amtsblatt sind unvollständig. Zum einen sind die Beschlüsse einschl. Beschlussdatum des Aufsichtsrates bzw. der Gesellschafterversammlung zum Jahresabschluss nicht

konkret aufgeführt. Zum anderen wurde das Ergebnis der Jahresabschlussprüfung nicht benannt. Die Hinweise des Beteiligungsmanagements an die Geschäftsführung vom August 2013, die Versäumnisse abzustellen, wurden nicht befolgt.

**Der Landkreis als Mehrheitsgesellschafter hat auf die Erfüllung der kommunalrechtlichen Bekanntmachungsvorschrift durch die Gesellschaften hinzuwirken.**

### 7.7 **Technologie- und Gründerzentrum Jerichower Land GmbH (TGZ)**

Die Gesellschaft, gegründet am 17.12.1991, betreibt die Wirtschaftsförderung für den Landkreis und für die Stadt Genthin sowie die Vermietung von Büro- und Gewerbeflächen.

#### *Gesellschaftsvertrag - Bildung eines Beirates*

Der Gesellschaftsvertrag (§ 7) i. d. F. vom 07.06.2010 sieht vor, dass die Gesellschafterversammlung einen Beirat als weiteres Unternehmensorgan einrichten kann. Die Anzahl der Mitglieder (3 oder 5 Personen) im Beirat und die Möglichkeit des Erlasses einer Geschäftsordnung regelt § 12 des Gesellschaftsvertrages.

Der Landesrechnungshof hat an Hand der Beschlüsse der Gesellschafterversammlung und der Prüfberichte zu den Jahresabschlüssen der Gesellschaft festgestellt, dass die Vorgaben des Gesellschaftsvertrages bezüglich des eingerichteten Beirates nur teilweise erfüllt wurden. Zum einen besteht der Beirat nur aus 2 Mitgliedern. Zum anderen wurden eigenständige Sitzungen nicht abgehalten. Es ist Praxis, dass die Beiratsmitglieder regelmäßig an den Sitzungen der Gesellschafterversammlung teilnehmen. Vom Erlass einer Geschäftsordnung für den Beirat wurde kein Gebrauch gemacht.

**Der Landkreis hat in Abstimmung mit den Mitgesellschaftern dafür zu sorgen, dass die Vorgaben des Gesellschaftsvertrages erfüllt werden. Sollen für den Beirat andere Regelungen gelten, ist der Gesellschaftsvertrag abzuändern.**

#### *Ertrags- und Vermögenslage sowie Auswirkungen auf den Haushalt des Landkreises*

Die Gesellschaft hat die Geschäftsjahre 2010 bis 2013 jeweils mit einem Jahresüberschuss abgeschlossen. Die Gewinne wurden entsprechend den Beschlüssen der Gesellschafterversammlung zum Teilausgleich vorgetragener Verluste verwendet. Im Einzelnen:

- Angaben in T€ -

	Jahresabschluss TGZ				WiPI 2014
	2010	2011	2012	2013	
Jahresergebnis	+ 26,2	+ 26,8	+ 16,5	+ 5,4	0
Verlustvortrag Stand zum 01.01. d. J.	361,6	335,4	308,6	292,1	286,7

Die Gesellschaft war mit einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag i. H. v. 195.004,34 Euro zum 31.12.2009 bilanziell überschuldet. Die Gesellschafter haben mit Verzicht auf die Rückzahlung gewährter Darlehen (Forderungsabtretung/Vertrag vom 07.06.2010) von rd. 287 T€ (Anteil Landkreis Jerichower Land: 141,1 T€) die Überschuldung aufgehoben. Das Stammkapital des Unternehmens wurde in diesem Zuge von 31 T€ auf 318 T€ erhöht. Des Weiteren haben der Landkreis und die Stadt Genthin (Mitgesellschafterin) im Jahr 1992 mit einer modifizierten Ausfallbürgschaft einen Kredit der Gesellschaft (1.350 TDM, aufgenommen bei der KfW Mittelstandsbank) besichert. Der Bürgschaftsbetrag des Landkreises betrug zum 31.12.2013 noch 117.341,50 Euro. Eine Inanspruchnahme des Landkreises aus der Bürgschaftsgewährung zeichnet sich derzeit nicht ab.

Die Gesellschaft steht auch selbst in der Pflicht, die Ertragslage zu verbessern. Insbesondere ist die Vermietung der vorgehaltenen Büro- und Gewerbeflächen zu erhöhen. Die Vermietungsquote einschließlich Eigennutzung lag im Jahr 2014 bei 58 %. Der Schwerpunkt bei den Umsätzen liegt nicht bei den Erlösen aus Vermietung (rd. 31,3 T€ in 2013), sondern bei den Erlösen aus Leistungsverträgen mit den Gesellschaftern (rd. 235,6 T€ in 2013).

**Der Fortbestand des Unternehmens ist vorrangig abhängig von der Leistungserstellung für die Gesellschafter im Bereich der Wirtschaftsförderung.**

#### *Patronatserklärung der Gesellschafter*

Der Altkreis Genthin und die Stadt Genthin haben am 24.11.1992 eine Patronatserklärung zugunsten des TGZ abgegeben (vgl. Anlage 6). Diese Erklärung steht im Zusammenhang mit der Gewährung von Fördermitteln des Landes Sachsen-Anhalt für die Errichtung eines Technologie- und Gründerzentrums. Der Zuwendungsbescheid vom 23.09.1992 weist einen Betrag von 3.088.700,00 DM (1.579.227,23 Euro) aus. Die Gesellschafter haben sich mit der Erklärung gegenüber dem Unternehmen unbefristet verpflichtet, jederzeit für eine ausreichende Liquidität zu sorgen und etwaige Verluste auszugleichen. Der Kreistag hat den hierfür erforderlichen Be-

schluss am 11.06.1992 gefasst. Die Kommunalaufsicht (RP Magdeburg) hat die Patronatserklärung mit Schreiben vom 25.11.1998 nicht genehmigt.

Das Rechtsgeschäft ist in Folge der Versagung der Genehmigung schwebend unwirksam. Eine nachträgliche Genehmigung ist nicht zu erwarten, zumal die mit dem o. g. Zuwendungsbescheid festgelegte 10-jährige Zweckbindung ausgelaufen ist. Die Rückgabe der Patronatserklärung durch den Geschäftsführer an die Gesellschafter war zum Abschluss der örtlichen Erhebungen noch offen. Für die Gesellschafter besteht insofern das Risiko, von Gläubigern der Gesellschaft in Anspruch genommen zu werden, wenn die Gesellschaft die Erklärung im Geschäftsverkehr ohne Einbindung der Gesellschafterversammlung verwendet. Die Erklärung enthält für diesen Fall keinen Zustimmungsvorbehalt der Gesellschafter.

**Der Landkreis sollte in Abstimmung mit der Stadt Genthin den Geschäftsführer anweisen, die Patronatserklärung zurückzugeben. Die Vertretung des Landkreises ist in den Vorgang einzubinden (§§ 45 Abs. 1, Abs. 2 Ziff. 10; 65 Abs. 2 KVG LSA).**

#### 8. Kreismusikschule „Joachim a Burck“

Die Musikschule finanziert sich über Benutzungsentgelte, Landeszuweisungen und aus Haushaltsmitteln des Landkreises. Die Entwicklung über die Jahre 2010 bis 2015 im Einzelnen:

- Angaben in T€ -

	JR			HPI <sup>3)</sup>	
	2010	2011	2012	2013	2014
Einnahmen/Erträge Gesamt	244,3	242,1	220,2	217,4	210,3
davon Entgelte (Gr. 11)	159,4	157,3	155,0	151,0	143,9
Landesmittel	79,0	75,0	56,5	56,0	56,0
Ausgaben/Aufwendungen <sup>1)</sup>	509,6	674,1 <sup>2)</sup>	605,6	584,7	685,4
davon für Honorarkräfte	79,2	88,0	85,5	115,0	107,0
<b>Ausgabendeckung v. H.</b>	<b>48</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>31</b>
<b>Zuschussbedarf</b>	<b>265,3</b>	<b>432,0</b>	<b>385,4</b>	<b>367,3</b>	<b>475,1</b>

<sup>1)</sup> Einschließlich Abschreibungen

<sup>2)</sup> Unterhaltungsaufwand i. H. v. 151,4 T€ enthalten

<sup>3)</sup> Jahresergebnisse 2013 und 2014 sind für die Musikschule wegen offener Buchungen (Erträge aus Auflösung Sonderposten, Personalaufwand und Abschreibungen) nicht verfügbar.

Die Erträge aus der Erhebung von Benutzungsentgelten sind tendenziell fallend. Die vom Kreistag am 23.06.2010 beschlossene Änderung der Entgelte für die Musikschule war nicht darauf ausgerichtet, eine signifikante Einnahmeverbesserung zu erzielen. Der Landkreis ist dadurch zunehmend in der Pflicht, den Mittelbedarf der Musikschule für die laufenden Ausgaben und für die Vermögenserhaltung aus dem

allgemeinen Haushalt zu decken. Hierbei werden die kreisangehörigen Gemeinden über die Kreisumlage an der Erfüllung dieser Aufgabe (Unterhaltung einer Musikschule), die eher dem freiwilligen Bereich zuzurechnen ist, finanziell beteiligt. Darüber hinaus ist der Landkreis aber auch angehalten, die Angemessenheit der Höhe der Benutzungsentgelte für diese öffentliche Einrichtung in überschaubaren Zeiträumen zu überprüfen. Bei Kostensteigerungen ist es sachgerecht und geboten, die Benutzer verstärkt an der Finanzierung zu beteiligen, um die Allgemeinheit zu entlasten.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis, die Entgeltsätze für die Nutzung der Musikschule auf der Grundlage der Kosten und der erwarteten Mittelausreichungen des Landes neu zu kalkulieren.**

Der Landrechnungshof weist darauf hin, dass bei der Festsetzung der Höhe der Entgeltsätze Vergleiche mit anderen Musikschulen allenfalls eine Arbeitshilfe darstellen. Grundlage für eine Entscheidung sind vielmehr die Kosten der eigenen Einrichtung, sonstige Erträge von Dritten, die Anzahl der Nutzer und die eigene Haushaltslage. Beschlussvorlagen an den Kreistag sollten hierzu konkrete Angaben enthalten.

#### *Honorarordnung und Honorarverträge*

Die Honorarordnung vom 03.07.2003, geändert am 08.07.2010 und am 15.10.2014, regelt u. a. die Höhe und die Fälligkeit des Honorars sowie den Anspruch auf eine Fahrtkostenerstattung erstmalig ab dem 30.10.2014. Die Honorarverträge haben sich an den Bestimmungen der Honorarordnung auszurichten und sind bei Bedarf zu ändern.

Der Landesrechnungshof hat an Hand einzelner Honorarverträge i. V. m. der Honorarordnung stichprobenhaft die monatlichen Abrechnungen der Honorarkräfte sowie die Auszahlungen durch den Landkreis für die Monate Okt./Nov./Dez. 2014 überprüft. Die vorgegebenen und vereinbarten Honorarsätze wurden ordnungsgemäß angewandt und der Auszahlungstermin vom Landkreis eingehalten. Auffällig war allerdings, dass der Landkreis die nach § 2 Nr. 4 der Honorarordnung vorgesehene Fahrtkostenerstattung gewährte, die Honorarverträge aber eine Fahrtkostenerstattung ausschlossen.

Der Landkreis hat es versäumt, die Honorarverträge zeitnah an die geänderte Honorarordnung anzupassen. Die Verpflichtung hierzu ergibt sich aus den Honorarverträgen.

„Mündliche Nebenabreden bestehen nicht. Änderungen und Ergänzungen dieses Vertrages bedürfen zu ihrer Rechtswirksamkeit der beidseitigen schriftlichen Ver-

einbarung“. Der Landesrechnungshof hat den zuständigen Amtsleiter bereits während der örtlichen Erhebungen auf diesen Sachverhalt hingewiesen.

**Die Honorarverträge sind an die Regelungen der Honorarordnung hinsichtlich der Gewährung einer Fahrtkostenerstattung anzupassen.**

Für die Berechnung der Fahrtkostenerstattung gibt die Honorarordnung Folgendes vor:

„Eine Fahrtkostenpauschale wird für freie Mitarbeiter gezahlt, deren Weg von der Wohnung zum Unterrichtsort (einfache Wegstrecke) mehr als 10 km beträgt. Hierfür gilt folgende Staffelung:

- Wegstrecken von 10 km bis 25 km → 5 EUR
- Wegstrecken von mehr als 25 km bis 40 km → 10 EUR
- Wegstrecken von mehr als 40 km → 25 EUR .....

Der Landesrechnungshof hat an Hand abgerechneter Fahrtkosten einzelner Honorarkräfte festgestellt, dass die Anwendung dieser Regelung zu einer Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten geführt hat. Den Erstattungsbeträgen lag kein einheitlicher „Kilometersatz“ zu Grunde, wie die nachfolgenden Beispiele aus den Abrechnungen belegen:

	Einfache Wegstrecke	Gezahlte Fahrtkostenerstattung	Km-Satz
Honorarkraft A	26 km	10,00 €	0,38 €
Honorarkraft B	23 km	5,00 €	0,22 €
Honorarkraft C	7 km	Kein Anspruch	0,00 €

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis die Änderung der Bestimmungen zur Fahrtkostenerstattung in der Honorarordnung. Die entsprechende Anwendung der für Arbeitnehmer und Beamte des Landes Sachsen-Anhalt geltenden reisekostenrechtlichen Vorschriften bei Nutzung eines privaten Kraftfahrzeuges wäre sachgerecht.**

## 9. Kassenwesen

### 9.1 Bestellungen durch den Landrat

Während der örtlichen Erhebungen (am 09.03.2015 rückwirkend ab 01.01.2015) bestellte der Landrat gemäß § 116 Abs. 2 KVG LSA die Kassenverwalterin.

Eine stellvertretende Kassenverwalterin war bis zum Abschluss der überörtlichen Prüfung nicht bestellt.

Der Landesrechnungshof hatte während der örtlichen Erhebungen auf die Notwendigkeit des Widerrufs der Bestellungen der bereits ausgeschiedenen Kassenverwal-

terin und deren Stellvertreterin verwiesen. Der Widerruf erfolgte rückwirkend zum 01.01.2015.

Nach § 106 Abs. 6 GO LSA (ab 01.07.2014 § 116 Abs. 6 KVG LSA) i. V. m. § 39 GemKVO Doppik obliegt dem Landrat die Aufsicht über die Kreiskasse. Der Landrat kann diese Aufgabe auf einen anderen Bediensteten, mit Ausnahme der Kassenverwalterin, übertragen.

Die FB-Leiterin Finanzen wurde zur Kassenaufsichtsbeamten bestellt (Urkunde vom 05.12.1994).

**Um die gesetzlichen Vorgaben zur Organisation der Kommunalkasse zu erfüllen, muss durch den Landrat umgehend ein stellv. Kassenverwalter bzw. eine stellv. Kassenverwalterin bestellt werden.**

## 9.2 Wahrnehmung der Kassenaufsicht über die Kreiskasse

Die Kassenaufsicht beinhaltete jährlich zwei unvermutete Kassenprüfungen in der Barkasse (hier: Zahlstelle Burg genannt), die jedoch nur aus unvermuteten Kassenbestandsaufnahmen bestanden. Weiterhin erfolgte die Überprüfung der Tagesabschlüsse, deren Prüfungshandlungen in den Vermerk über die unvermutete Kassenprüfung nicht eingingen.

Aussagen zur Höhe bzw. Einhaltung des Kassenhöchstbestandes wurden nicht getroffen.

Im Unterschied zu den Kassenprüfungen der Rechnungsprüfung umfasst die Prüfung durch die Kassenaufsicht, die sich auf die laufende Überwachung des Kassenbetriebs bezieht, auch ein gewisses Maß an Weisungsbefugnissen. Daher ist ein unverzüglicher Eingriff im Falle von Unregelmäßigkeiten bzw. Mängelfeststellungen möglich.

**Die bisherigen Inhalte der Kassenprüfung der Kassenaufsichtsbeamtin sind nicht ausreichend, da die einzelnen Festlegungen der GemKVO Doppik eine umfassendere Prüfung erfordern.**

Des Weiteren stellte der Landesrechnungshof fest, dass aufgrund des Ausscheidens des Kassenverwalters am 27.11.2014 mit der Übergabe der Kreiskasse keine Kassenprüfung erfolgte.

Lediglich eine Notiz auf dem Tagesabschluss mit Abschlussdatum 14.11.2014 (Tagesabschlussnummer 490 vom 27.11.2014) diente als Nachweis. Eine Niederschrift, wie sie unter Pkt. 8.2 der DA für die Übergabe von Mitarbeitern der Kreiskasse bei Ausscheiden geregelt ist, wurde nicht gefertigt.

**Beim Ausscheiden des Kassenverwalters ist - unabhängig von den jährlichen Kassenprüfungen - immer eine unvermutete Kassenprüfung vorzunehmen.**

Neben den Pflichtteilen einer jeden Kassenprüfung (u. a. der Tagesabschluss) sind weitere Schwerpunkte nach Ermessen einzubinden. Grundlage bilden die Festlegungen der GemKVO Doppik.

**Über die Prüfung ist eine Prüfmitteilung zu fertigen, welche neben der Kassenverwalterin auch dem RPA zu übergeben ist.**

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

- Vorlage der Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse (einschließlich Unterschriftsproben) in der Kreiskasse,
- Ordnungsmäßigkeit der Annahme von Einzahlungen und der Leistung von Auszahlungen sowie der zahlungsorientierten Buchhaltung (Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung, zahlungsrelevante Bearbeitung durchlaufender und fremder Zahlungsmittel, Bankbuchhaltung, buchmäßiger Abschluss der Finanzrechnung),
- tägliche Abstimmung der Finanzmittelkonten (Tagesabschluss - Abstimmung des Saldos der Finanzrechnungskonten mit dem Ist-Bestand der Geldbestände und von verwalteten Bankkonten und Zahlungsmitteln),
- Dokumentation zur Prüfung der Barkasse, u. a. mittels sog. Sortenzettel (Auflistung der Anzahl der einzelnen Banknoten und Münzen),
- Verwaltung der liquiden Mittel einschließlich einer nachvollziehbaren Dokumentation (mittelfristige Liquiditätsplanung; Geldanlagen, Kassenkredite),
- ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erledigung der Kassengeschäfte (u. a. unverzügliche Abwicklung der Verwahrgelder und Vorschüsse),
- unverzügliche Bearbeitung ungeklärter Zahlungseingänge bzw. das Vorliegen von Buchungsrückständen,
- ordnungsgemäße Verwahrung der Kassenbücher und Belege einschließlich der Ordnungsmäßigkeit bei der Führung des Schecküberwachungsbuches (u. a. im Rahmen der Auffüllung der Einnahmekassen und Handvorschüsse) und des Quittungsbuches,
- unverzügliche Bearbeitung ungeklärter Zahlungseingänge bzw. das Vorliegen von Buchungsrückständen,
- ordnungsgemäße und wirtschaftliche Erledigung der Kassengeschäfte
- die Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen (Verwahrgelass),
- Einhaltung von Aufbewahrungsfristen (u. a. Beachtung der Besonderheiten beim Onlinebanking-Verfahren),

- Beachtung der Kassensicherheit bei der Zahlungsabwicklung in der Kreiskasse und in den Sachgebieten, die Einnahmekassen und Handvorschüsse verwalten, d. h. Vorlage der erforderlichen persönlichen, sachlichen, organisatorischen und räumlichen Voraussetzungen,
- Einhaltung interner Festlegungen (u. a. DA) sowie
- Einbeziehung der Prüfberichte des RPA.

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

### **9.3 Unvermutete Kassenprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes**

Das RPA überwachte gemäß § 40 Abs. 1 Satz 3 GemKVO laufend die Kreiskasse. Dabei führte es jährliche unvermutete Kassenprüfungen durch. Die Verwaltung bezog regelmäßig Stellung zu den Feststellungen des RPA.

### **9.4 Dienstanweisungen für das Kassenwesen**

#### *Dienstanweisung für das Finanzwesen*

Die Aufgaben der Finanzbuchhaltung sind in der Dienstanweisung vom 02.01.2013 geregelt. Sie ergänzt die gesetzlichen Regelungen der GemKVO Doppik i. V. m. dem KVG LSA.

Die ab 01.01.2013 in Kraft getretene Dienstanweisung für das Finanzwesen ist zu überarbeiten, da die darin enthaltenen Festlegungen mit der Praxis nicht im Einklang stehen bzw. Ergänzungen erfordern. Der Landesrechnungshof weist in diesem Zusammenhang auf Folgendes hin:

- Bei der ausgewiesenen Zahlstelle Burg (Pkt. 8.4) handelt es sich um die Barkasse des Landkreises. Die Barkasse ist keine Zahlstelle.
- Die Form der Quittungsblöcke sollte festgeschrieben werden (Pkt. 8.4), d. h. es sind wie bisher fortlaufend durchnummerierte Quittungsbelege mit zwei Durchschriften zu verwenden.
- Von den unter Pkt. 8.5 aufgeführten 7 Bankkonten waren im Tagesabschluss vom 14.01.2013 (letzter Tageskassenabschluss des Haushaltsjahres 2012) nur noch 3 Bankkonten dokumentiert.
- Ergänzend zu den Festlegungen zum Mündelvermögen (Pkt. 11) sind Sparbücher, die vom Jugendamt verwaltet werden, im Verwahrgelass der Kreiskasse sicher aufzubewahren (sichere Verwahrung und Wahrung des Vier-Augen-Prinzips).

- Die Dienstanweisung enthält keine Festlegungen zum Geldtransport bzgl. zur Auffüllung der Barkasse bzw. zur Einzahlung von Kassenmitteln unter Beachtung des Kassenhöchstbestandes.

#### *Dienstanweisung für Handvorschüsse und Einnahmekassen*

- Grundsätzlich sind gemäß § 20 GemKVO Doppik die Zahlungsmittel, geldwerten Belege und Quittungsvordrucke sicher aufzubewahren, so dass die unter Pkt. 4.4 eingeräumte Möglichkeit der Ausnahme nicht in Betracht kommen kann.
- Mit der Genehmigung der Einrichtung einer Einnahmekasse ist der Kassenhöchstbestand festzulegen. Die unter Pkt. 5.1 eingeräumte Ermächtigung der Bereichsleiter hält der Landesrechnungshof aus Gründen der Kassensicherheit und des Versicherungsschutzes für unzureichend.
- Die Dienstanweisung verweist unter Pkt. 5.3 auf die Nutzung von Registriermaschinen. Diesbezüglich sollte eine Anlage zur Dienstanweisung die Einnahmekassen benennen, die mit einer solchen ausgestattet sind.
- Quittungen können nur mittels von der Kreiskasse ausgegebener Quittungsvordrucke ausgestellt werden. Das gilt auch für die in der Dienstanweisung benannten „bereichsspezifischen Quittungen“ (Pkt. 5.4). Ein Bezug von Quittungsblöcken durch die Fachbereiche über den Handel ist unzulässig. Grundsätzlich können Quittungen nur von der Kreiskasse bezogen und von dazu autorisierten Kassenverantwortlichen (Verantwortliche der Bürokassen) ausgestellt werden. Die Befugnisse zur Ausstellung von Quittungen sind durch die Kreiskasse zu steuern.

**Die Dienstanweisungen für das Finanzwesen müssen den aktuellen Gegebenheiten entsprechen. Sie bilden die maßgebliche Rechtsgrundlage, so dass Abweichungen in der Umsetzung einen Verstoß gegen die Festlegungen des Landrates bedeuten.**

## **9.5 Die Verwaltung der Kassenmittel**

### *Liquiditätsplanung*

Einer optimierten Liquiditätsplanung, die sämtliche Bereiche der Verwaltung einschließt, kommt eine immer größer werdende Bedeutung zu. Ob Kameralistik oder Doppik, beide verlangen von den Kommunen, ihre Zahlungsfähigkeit dauerhaft aufrecht zu erhalten.

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

haltssatzung 2014 und der Änderung des Kontokorrentkreditvertrages am 28.07.2014 entsprochen.

**Der Kreditrahmen wurde von 30,0 Mio. Euro auf 22,0 Mio. Euro reduziert.**

Zur Sicherung der Liquidität wurde die Aufnahme von Kontokorrentkrediten erforderlich. Die Liquiditätsplanung und -sicherung erfolgte durch die Überwachung mittels eines Liquiditätsplans. Dazu wurden monatlich von den Bereichen und Einrichtungen die Erträge und Aufwendungen, untersetzt in Kalenderwochen, an die Kassenverwalterin übermittelt.

Die zusammengefasste Liquiditätsplanung berücksichtigt die vorhandenen liquiden Mittel (flüssige Mittel), die durch Kassenbestände und Bankguthaben ausgewiesen werden.

Die vollständige Dokumentation der Liquiditätsplanung lag jedoch nur für die Haushaltsjahre 2013 und 2014 vor. Für die Haushaltsjahre 2010 bis 2012 konnten nur noch Zusammenfassungen der monatlichen Liquiditätsplanungen nachgewiesen werden, da die weiteren Nachweise bereits vernichtet wurden.

**Der ermittelte Liquiditätsbedarf ist ausschlaggebend für die Höhe der Kassenbestandsverstärkung, deren Angemessenheit nachzuweisen ist (§ 110 Abs. 1 KVG LSA). Künftig sind auch die Dokumentationen zur Liquiditätsplanung gemäß § 36 GemKVO Doppik aufzubewahren.**

#### *Geldanlagen*

Kassenbestände sind - soweit möglich und wirtschaftlich - sicher und Ertrag bringend durch den Kassenverwalter anzulegen.

Der Landkreis erhält auf die Girokontenbestände bei der Kreissparkasse eine Guthabenverzinsung von derzeit 0,15 %. Von der Möglichkeit, trotz knapper Kassen Geldanlagen in Form von Tagesgeld (z. B. über das Wochenende) anzulegen, hat der Landkreis keinen Gebrauch gemacht. Mittels Online-Verfahren „SFirm“ ist die Kassenverwalterin in der Lage, schnell zu reagieren sowie die Kassenmittel präzise und sicher zu managen.

**Der Landesrechnungshof verweist auf die Pflicht der Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Einnahmenerwirtschaftung.**

## 9.6 Belegwesen

Das Belegwesen prüfte der Landesrechnungshof stichprobenhaft für das Haushaltsjahr 2014:

### Probleme bei Fälligkeitsberechnungen

Trotz der Prüffeststellungen des RPA zeichneten sich weiterhin Mängel in der Fälligkeitsberechnung bei der Anweisung der Rechnungsbeträge ab.

Grundsätzlich sind die Festlegungen des Gesetzes zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr (§§ 271 a, 286, 288, 308 und 310 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) seit dem 29.07.2014 auf ein Schuldverhältnis anzuwenden, das nach dem 28.07.2014 entstanden ist (Umsetzung der EU-Richtlinie in deutsches Recht).

Diese Vorgaben müssen bei der Festlegung des Zahlungsziels in den eingegangenen AGB (VOB/B und VOL/B als AGB der öffentlichen Hand oder eingegangene AGB der Geschäftspartner) beachtet werden.

Nach § 8 Abs. 3 VOB/A ist bei Baumaßnahmen die Anwendung der VOB/B zu vereinbaren. In die Zusätzlichen oder Besonderen Vertragsbedingungen sind gemäß § 8 Abs. 6 VOB/A die Zahlungsbedingungen (§ 16 VOB/B) aufzunehmen.

§ 9 VOL/A verpflichtet zur Anwendung der VOL/B. Die VOL/B sieht eine Zahlungsfrist von 30 Tagen vor (§ 17 Nr. 1 VOL/B). Für die Rechtzeitigkeit der Zahlung ist der Zugang des Überweisungsauftrages beim Zahlungsinstitut maßgebend. Eine Ausnahme von dieser Regelung bildet die Einräumung eines Skontoabzugs durch den Auftragnehmer (z. B. bei Zahlung innerhalb von 8 Tagen 2 % Skonto).

Die Fristberechnung beginnt mit dem Tag des Rechnungseingangs (Ersteingang in der Kernverwaltung bzw. der Einrichtung). Das Ausstellungsdatum der Rechnung hat keinen Einfluss, denn der Auftragnehmer muss z. B. bei Skontogewährung die eingeräumten 8 Tage Bearbeitungszeit auch ermöglichen. Für die zügige Zustellung trägt allein der Auftragnehmer die Verantwortung. Der Auftraggeber muss für eine zügige Zuleitung der Rechnungslegung vom Tag des Ersteingangs bis zur Anweisung sorgen, um die ordnungsgemäße Überprüfung der Rechnung unter Einhaltung des Zahlungsziels zu sichern.

Säumige öffentliche Auftraggeber müssen seit dem 29.07.2014 bei Überschreitung der Zahlungsfrist mit einem höheren Verzugszins sowie einer Pauschale von 40 Euro rechnen.

**Mit der frühzeitigen Überweisung der Rechnungsbeträge wurde gegen den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen.**

**Der für die Fristenberechnung maßgebliche Posteingang wurde oftmals nicht beachtet. Der Feststellungsbefugte muss sich Kenntnis über die vereinbarten**

**Vertragsinhalte verschaffen, um ordnungsgemäß die Rechnung zu prüfen und um letztendlich die Fälligkeit festlegen zu können.**

Anordnung anhand Rechnungskopie, Zahlungserinnerung oder Mahnung

Als zahlungsbegründende Nachweise sind grundsätzlich die Originalrechnungen beizufügen (§ 35 GemKVO Doppik).

Mehrfach wurden Aufwendungen mittels Rechnungskopie oder Zahlungserinnerung nachgewiesen (s. Beispiele in nachfolgender Tabelle):

	Buchungsstelle	Belegnummer	ausgewiesener Rechnungsbetrag	Nachweis an der Aufwandsanordnung
1	27110100.527100	14-KRE-010959	32,87 €	Zahlungserinnerung per Fax
2	21610600.542900	14-KRE-002343	26,00 €	Rechnungskopie
3	21710100.542900	14-KRE-000029	26,00 €	Zahlungserinnerung

Das bloße Beifügen einer Rechnungskopie oder Zahlungserinnerung als zahlungsbegründende Unterlage reicht nicht aus. Gleiches gilt auch für eine bloße Mahnung oder Rechnung per Fax.

Bei einem tatsächlichen Verlust der Originalrechnung muss glaubhaft dokumentiert werden, dass die Rechnung nicht vorliegt, die Ware geliefert oder die Leistung erbracht wurde. Um eine nochmalige Bezahlung zu vermeiden, muss eine Rechnungskopie vom Auftragnehmer erbeten werden (um einen Abgleich mit Rechnungsdaten zu gewährleisten).

Hinzu kommt, dass dem jeweiligen o. g. Vorgang die Bezeichnung der Ware bzw. der Leistung nicht zu entnehmen war.

Sollten derartige Ausnahmetatbestände in einem Bereich verstärkt auftreten, sollte das RPA einbezogen werden.

**Die bisherige Verfahrensweise bei Verlust einer Originalrechnung ist nicht ausreichend. Sollte es zu einem derartigen Vorkommnis kommen, muss mittels einer glaubhaften Erklärung der Feststellungs-/Anordnungsbefugten der vollständige Erhalt der ausgewiesenen Lieferung bestätigt werden. Es ist auszuschließen, dass diese Rechnung bereits angewiesen wurde.**

Für elektronische Rechnungen weist der Landesrechnungshof auf die Notwendigkeit von durch den Landrat zu treffenden Regelungen, u. a. gemäß § 11 Abs. 3 GemKVO Doppik, hin<sup>11</sup>.

#### Auszahlung aufgrund geschlossener Vereinbarungen

Als zahlungsbegründende Unterlagen sind grundsätzlich die Originalrechnungen beizufügen. In Ausnahmefällen können die begründenden Unterlagen bei der anordnenden Stelle aufbewahrt werden (§ 36 Abs. 1 GemKVO Doppik). In diesen Fällen ist zwingend die Fundstelle (z. B. Aktenzeichen bzw. entsprechende Verweise bei elektronischer Archivierung) auf der AAO anzugeben, um die Prüffähigkeit zu gewährleisten.

Beispielsweise fehlten in Fällen der Erstattung der Aufwendungen für die Nutzung von Sporthallen (diverse AAO unter Buchungsstelle 21610600.545200) derartige Fundstellenangaben. Ein unmittelbarer Zugriff auf die in den Rechnungen angeführten Vereinbarungen mit diversen Gemeinden war nicht möglich.

**Zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Prüfung der Rechnung sind bei unvollständiger Ablage der Nachweise Fundstellenangaben zu den ergänzenden Unterlagen zwingend erforderlich.**

#### Ausgaben für Speisen und Getränke

Zu den zahlungsbegründenden Unterlagen bei Ausgaben für Speisen und Getränke gehören neben einer aussagefähigen Rechnung der Vermerk der Teilnehmer bzw. eine Teilnehmerliste sowie der Ausweis des Anlasses. Damit kann u. a. die Angemessenheit der Anzahl der bezogenen Waren bewertet werden.

Derartige Nachweise fehlten beispielsweise bei der Rechnungslegung für den Bezug von belegten Brötchen einschließlich Obst- und Gemüseplatten am 02.10.2014 (Buchungsstelle 271110100.527100).

**Um die Prüffähigkeit einer Rechnung zu gewährleisten, sind im Einzelfall ergänzende Nachweise, wie z. B. eine Teilnehmerliste, der Rechnung beizufügen.**

---

<sup>11</sup> vgl. Leitfaden des BMI „Elektronische Rechnung in der öffentlichen Verwaltung – Grundlagen, Umsetzungsempfehlungen, Best Practices“, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/e-rechnung.html>, und Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU über die elektronische Rechnungsstellung im öffentlichen Auftragswesen vom 12.10.2016, BT-Drs. 18/9945

### Anmietung eines Fahrzeuges/Beförderung von Austauschschülern

Für die Zeit vom 01.12.-18.12.2014 erfolgte für 14 Tage die Anmietung eines Kleinbusses für die Förderschule „Lindenschule“ Burg. Die Rechnung (Buchungsstelle 22110200.543100) lässt darauf schließen, dass ein Vertrag über einen Festpreis i. H. v. 560,00 Euro (netto) inkl. 1.400 Fahrkilometer geschlossen wurde. Angaben zum Grund der Anmietung, Fahrziele sowie die Namen von Fahrer und Mitfahrer waren nicht dokumentiert. Ein Vergabevermerk einschließlich Auftrag lag nicht bei bzw. erfolgte diesbezüglich keine Fundstellenangabe.

Von Gymnasien lagen Rechnungen über die Personenbeförderung von Austauschschülern vor. Es fehlten ergänzende Angaben zum Projekt selbst (u. a. Klasse, Namen und Fahrziele der Schüler).

**Die Prüffähigkeit der Rechnungen muss in jedem Fall gewährleistet sein.**

### Kassenbons und Quittungsbelege mit nicht eindeutiger Wiedergabe der Ware bzw. Leistung

Mehrfach waren den Abrechnungen diverser Handvorschüsse Kassenbons und Quittungsbelege mit nicht eindeutiger Wiedergabe der erhaltenen Ware bzw. Leistung zu entnehmen. Des Weiteren waren ergänzende Angaben zur Verwendung der Waren unzureichend, so dass keine klare Zuordnung möglich war. Kassenbons, die z. B. die Ware mit „Sonderposten“ ausweisen, sind künftig um die Angaben der tatsächlichen Artikelbezeichnung zu ergänzen.

Tipstreifen von Registrierkassen (Tipstreifen unter Angabe von Datum, Produktanzahl sowie Einzel- und Gesamtpreis), die weder die Artikel noch den Zahlungsempfänger ausweisen, sind unzureichend. Es ist ein ordnungsgemäßer Quittungsbeleg unter Angabe des Zahlungsempfängers (Name und Anschrift des Einzelhandelsunternehmens) sowie des Zahlungsgrundes zu verlangen. So wurden beispielsweise für ein am 14.07.2014 durchgeführtes, nicht näher bezeichnetes Projekt der Sekundarschule Loburg Eintrittsgelder für das Freibad Zerbst vom 11.07.2014 abgerechnet. Neben der Abweichung der Daten konnte anhand des Tipstreifens keine konkrete Teilnehmerzahl entnommen werden. Eine Teilnehmerliste (Lehrer und Schüler) war nicht beigefügt.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine Rechnung, deren Gesamtbetrag 150,00 Euro nicht übersteigt (Kleinbetragsrechnung), folgende Mindestangaben enthalten muss (§ 33 UStDV):

- den vollständigen Namen und die vollständige Anschrift des leistenden Unternehmers,
- das Ausstellungsdatum,

- die Menge und die Art der gelieferten Gegenstände oder den Umfang und die Art der sonstigen Leistung und
- das Entgelt und den darauf entfallenden Steuerbetrag für die Lieferung oder sonstige Leistung in einer Summe sowie den anzuwendenden Steuersatz oder im Fall einer Steuerbefreiung einen Hinweis darauf, dass für die Lieferung oder sonstige Leistung eine Steuerbefreiung gilt.

Die Anforderungen an die Ausstellung von Rechnungen ab 150,00 Euro sind § 14 UStG zu entnehmen.

**Bei der Abrechnung derartiger Ausgaben sollte dem Kassensführer des Handvorschusses eine sachgerechte und prüfbare Abrechnung übergeben werden. Die erforderlichen Ergänzungen sollten (je nach Umfang) nicht auf der Quittung, sondern auf einer gesonderten Anlage beigelegt sowie mit Datum und Unterschrift des Ausstellers bestätigt werden.**

#### Präsente und Blumen/Nachweis der Teilnehmer bei Veranstaltungen

Mehrfach waren Rechnungslegungen weder ordnungsgemäß noch prüffähig.

Beim Nachweis der Ausgaben für Präsente und Blumen sind künftig neben dem Anlass auch die Empfänger dieser Aufmerksamkeiten zu benennen.

Für die Teilnahme an Veranstaltungen sind beispielsweise bei der Versorgung mit Speisen und Getränken, der Zahlung von Teilnehmerbeträgen oder von Transportkosten Nachweise zum Kreis der Teilnehmer zwingend erforderlich. Diese sind Voraussetzungen für die Prüffähigkeit der Rechnung und die Rechtfertigung der jeweiligen Höhe des Betrages. So sollte neben dem Anlass der Kreis der Beteiligten vermerkt werden.

**Die Rechnungslegung ist nur unter Ergänzung dieser Angaben prüffähig.**

#### Belegablage

Die Belegprüfung zeigte mehrfach ein nicht sachgerechtes Zusammenheften der Anordnungsbelege mit den zahlungsbegründenden Unterlagen, so dass die ungehinderte Lesbarkeit eingeschränkt bzw. nicht möglich war. Dazu gehörten beispielsweise

- großflächiges Verleimen oder Heften der Auszahlungsanordnung mit den Nachweisen,
- Zusammenheften bereits gefalteter Nachweise,
- Aufeinanderkleben mehrerer Einzelquittungen/Rechnungen.

In Fällen kleiner Formate (kleiner als A 5) von Nachweisen, wie Kassenbons oder Eintrittskarten, und in Abhängigkeit von der Anzahl sollten diese mit dem erforderlichen Abstand auf ein A 4-Blatt geklebt werden.

**Grundsätzlich sind die Belege so abzulegen, dass eine uneingeschränkte Lesbarkeit gewährleistet ist.**

Seit der Einführung der Doppik erfolgt eine zentrale Geschäftsbuchführung. Diese umfasst u. a. die zentrale Erfassung der Geschäftsvorfälle, so dass die Eingangsrechnungen im Rechnungseingangsbuch einschließlich der Vorkontierung erfasst werden. Da der Ersteingang der Rechnungslegung ausschlaggebend für die Fälligkeitsberechnung ist, ist ein zügiges Handeln der Beteiligten, insbesondere bezüglich der Weiterleitung der in den Einrichtungen (u. a. Schulen) eingehenden Rechnungen an die Geschäftsbuchhaltung erforderlich.

Derzeit werden zur Beschleunigung des Verfahrens Rechnungskopien (i. d. R. mittels Faxversand aus dem E-Mail-Postfach) an die Geschäftsbuchhaltung geleitet, die der Vorkontierung und der Erstellung der Auszahlungsanordnung dienen. Die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und die Freigabe durch den Anordnungsbefugten erfolgen dann durch das zuständige SG bzw. die zuständige Einrichtung gemeinsam mit der Originalrechnung. Auszahlungsanordnung, Rechnungskopie und Originalrechnung bilden letztendlich die Grundlage für die Zahlungsabwicklung. Dies verursacht neben dem Zeitaufwand zusätzliche Papierkosten und Lagerungskapazitäten für die Ablage und Archivierung.

**Künftig muss der Eingangsstempel des Postersteingangs sich klar von allen weiteren Eingangsstempeln abzeichnen und den Aussteller erkennen lassen. Des Weiteren muss das Zusammenführen der Auszahlungsanordnung und der Originalrechnung gewährleistet sein.**

**Die Aufzeichnungen in den Büchern müssen nachvollziehbar und nachprüfbar sein (§ 23 Abs. 4 GemKVO Doppik).**

**Die Darstellung der o. g. Prüfungsergebnisse soll zur Schaffung einheitlicher Verfahrensweisen beitragen. Entsprechende Festlegungen sind unter Beachtung der Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung, der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu treffen und in die jeweilige DA aufzunehmen.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, jährliche Haushaltssachbearbeiterschulungen in Verantwortung des FB Finanzen durchzuführen.**

## 9.7 Sonstige Feststellungen und Hinweise

### *Dokumentation der Jahresrechnung/des Jahresabschlusses*

Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen lagen die Jahresrechnungen bis zum Haushaltsjahr 2012 vor. Den Jahresrechnungen 2010 bis 2012 war nur ein nicht vom Kassenverwalter bestätigter kassenmäßiger Abschluss zu entnehmen.

**Der vom Kassenverwalter erstellte und bestätigte kassenmäßige Abschluss sowie der dazugehörige Tageskassenabschluss sollten den künftigen Jahresabschlüssen beigelegt werden.**

**Des Weiteren empfiehlt der Landesrechnungshof, zum Nachweis des buchmäßigen Kassenbestandes gemäß § 34 GemKVO Doppik dem Jahresabschluss die Bestände des Verwahrbuches und des Vorschussbuches (d. h. Einzelausweis der Bestände aller erledigten und unerledigten Konten) beizufügen.**

### *Einnahmekassen und Handvorschüsse*

Die Nachweise zur Genehmigung der Einnahmekassen und Handvorschüsse (sog. Bürokassen) einschließlich deren Änderungen waren für Dritte nicht nachvollziehbar, da die Ablage nach Zeitfolge (ohne Beachtung der einzelnen Bürokasse) erfolgte. Demzufolge waren die Vorgänge aufgrund der umfangreichen Dokumentation nicht prüffähig.

**Der Landesrechnungshof hält die Trennung der Ablage nach Bürokassen für zwingend erforderlich und empfiehlt, nach Abschluss der derzeitigen Maßnahmen bzgl. der Umstrukturierung der Verwaltung alles „auf Anfang zu stellen“, d. h. die Einzahlung aller Bestände und die Neubeantragung erforderlicher Bürokassen durch die FB/SG einschließlich sachkundiger Begründung zu veranlassen. Spätestens bis zum 01.01.2016 sollte diese Maßnahme abgeschlossen sein.**

### *Versicherung der zu verwahrenden Zahlungsmittel und Gegenstände der Kreiskasse*

Die Kassenverwalterin hat im Benehmen mit der FB-Leiterin für Finanzen darauf hinzuwirken, dass alle vom Landkreis zu verwahrenden Zahlungsmittel und Gegenstände sowie die Geldtransporte ausreichend gegen Beraubung, Diebstahl, Einbruch und Feuer versichert sind. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war die Kassenverwalterin nicht in Kenntnis über den Umfang des Versicherungsschutzes. Daher wandte sich die Prüferin des Landesrechnungshofes an die zuständige Mitarbeiterin im SG GLM. Auch hier konnte keine Auskunft erteilt werden. Umfang und Bedingungen zum Versicherungsschutz sind u. a. ausschlaggebend für die Summe

der gewährten Kassenhöchstbeträge der Barkasse, Einnahmekassen und Handvorschüsse (insbesondere bei betragsmäßiger Beschränkung).

**Das für den Versicherungsschutz der Kreisverwaltung einschließlich Einrichtungen zuständige SG Gebäude- und Liegenschaftsmanagement (SG GLM) muss den aus dem Vertrag abzuleitenden Umfang des Versicherungsschutzes darlegen, um diesen mit der Kreiskasse abzustimmen. Vor Neuausschreibungen muss eine Abfrage zum Umfang des Versicherungsschutzes bei der Kreiskasse erfolgen. Je nach Vertragsgestaltung muss eine jährliche Abstimmung zwischen Kreiskasse und SG GLM erfolgen.**

## 10. Zuwendungen

### *Allgemeines*

Zuwendungen des Landkreises erfolgten innerhalb des Prüfungszeitraumes u. a. zur Förderung der Bereiche

- *Jugendarbeit (darin ist die Jugendpauschale des Landes enthalten),*
- *Kinder- und Jugendfeuerwehren,*
- *Bibliotheken,*
- *Wohlfahrtspflege und Selbsthilfe (u. a. geschützte Wohnbereiche, Selbsthilfegruppen),*
- *Sport (Kreissportbund und kreislanghörige Sportvereine).*

Der Landesrechnungshof bezog die Prüfungsergebnisse des RPA in die Prüfung ein. Das RPA prüft i. d. R. jährlich die Zuwendungen an Dritte. Feststellungen von besonderer Bedeutung wurden nicht getroffen. Es gab hinsichtlich der Höhe der anzuerkennenden und nachgewiesenen Aufwendungen teilweise kleinere Differenzen. In diesen Fällen erfolgten entsprechende Rückforderungen über die zuständigen Fachämter.

### *Zuwendungen zur Förderung der Jugendarbeit*

Mit den Zuwendungsbescheiden wurden dem RPA und dem Landesrechnungshof (gemäß § 91 LHO) Prüfrechte eingeräumt. Nachweise zur Prüfung der Verwendung der Zuwendungen der Haushaltsjahre 2013 und 2014 durch die Bewilligungsstelle (Jugendamt) lagen vor.

Das RPA hatte die Prüfung der Verwendung der Jugendförderung für das Haushaltsjahr 2013 bereits durchgeführt. Diese ergab mit Ausnahme der Zuwendungen an die Kompetenzagenturen beim Jugendwerk Rolandmühle gGmbH Burg und beim Cornelius-Werk Diakonische Dienste gGmbH keine wesentlichen Feststellungen, so dass vom RPA 358.111,02 Euro als förderfähig anerkannt wurden. Die Ausgaben

der vorgenannten Kompetenzagenturen i. H. v. 35.940,00 Euro wurden wegen fehlender Verwendungsnachweise gemäß den Richtlinien als nicht zuwendungsfähig eingestuft. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren die Prüfungen der Maßnahmen des Haushaltsjahres 2014 durch das RPA noch nicht abgeschlossen.

In Stichproben erfolgte die Einsichtnahme in einzelne Fördermaßnahmen, um sich einen Überblick zu verschaffen.

**Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass beim Nachweis von Teilnehmerbeiträgen, Eintrittsgeldern, Verpflegungs- und Fahrtkosten die Angabe der tatsächlichen Teilnehmer erforderlich ist (s. Pkt. 9.6).**

Im Übrigen verweist der Landesrechnungshof auf die gesonderte Darstellung der Prüfungsergebnisse in dem Bericht über die Schwerpunktprüfung „Ausgewählte Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe und der sonstigen Kinder- und Jugendarbeit“.

#### *Zuwendungen zur Förderung des Sports*

Seit dem Haushaltsjahr 2011 besorgt der Kreissportbund Jerichower Land e. V. (KSB) die Sportförderung für den Landkreis. Mit Beschluss vom 30.03.2011 legte der Kreistag fest (Vorlage 01/266/11 B), dass der KSB die Aufgaben, die im Zusammenhang mit der Förderung der Sportvereine des Landkreises stehen, wahrnimmt. Dazu wurde am 01.04.2011 ein Zuwendungsvertrag geschlossen, welcher durch Zusatzvereinbarungen ergänzt wurde.

Die Sportförderung gliedert sich in die Schwerpunkte Basisförderung (Personalkosten KSB und Mitfinanzierung von Sportveranstaltungen), Sportlerehrung und die Förderung der kreiseigenen Sportvereine (u. a. Zuwendungen für ehrenamtliche Übungsleiter, Kauf von Sportgeräten und Baumaßnahmen).

Mit der Basisförderung (4 Raten je Haushaltsjahr) werden insbesondere die dem KSB entstandenen Personalkosten finanziert (z. B. im Haushaltsjahr 2012 29,5 T€). Darüber hinaus entstehen aber auch im Jugendamt Personalkosten, da der Landkreis zur Überwachung der sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der jährlich bereitgestellten Mittel verpflichtet ist.

Die uns vorgelegte Dokumentation der in Stichproben eingesehenen Fördermaßnahmen aus den Haushaltsjahren 2011 bis 2013 zeigte, dass regelmäßige Abstimmungen zwischen Landkreis und KSB erfolgten.

Bei der ab 2011 durchgeführten Verfahrensweise (Prüfung der Anträge, Erlass der Zuwendungsbescheide, Mittelfreigabe und -weiterleitung sowie Vorprüfung der Einzelmaßnahmen und zusammenfassende Dokumentation der Verwendung gegen-

über dem Landkreis durch den KSB) werden für den Landkreis keine finanziellen Einspareffekte erzielt. Die Ausgliederung von Teilaufgaben und die damit verbundene Einsparung von Personalkosten beim Landkreis werden durch die Gewährung zusätzlicher Mittel in Form von Zuwendungen an den KSB zur Deckung der dort entstandenen Personalkosten wieder eingesetzt.

Bei dieser Verfahrensweise werden jedoch die Vereine entlastet, da für sie der weitere Nachweis der Verwendung beim Landkreis entfällt (Bündelung der Nachweisleitung). Der KSB wies im Verwendungsnachweis für das Haushaltsjahr 2012 Eigenmittel bei der Basisförderung i. H. v. 706,49 Euro und im Rahmen der Sportler Ehrungen i. H. v. 1.659,53 Euro aus. Daraus ergibt sich eine Beteiligung an der Förderung im Jahr 2012 von 2,54 %.

Anhand des Verwendungsnachweises des KSB für das Haushaltsjahr 2012 vom 27.05.2013 belief sich die tatsächliche Förderung von Maßnahmen der Vereine (unter Berücksichtigung der vom KSB veranlassten Rückforderungen) auf insgesamt 93.169,11 Euro. Davon wurden durch den Landkreis 90.803,09 Euro finanziert.

Die im Rahmen des Zuwendungsvertrages mit dem KSB gewährten Zuwendungen wurden vom RPA noch nicht geprüft.

Die Verwendungsnachweise der einzelnen Sportvereine sind beim KSB hinterlegt.

Die Angemessenheit der Höhe des Zuschusses für Personalkosten des KSB sollte der Landkreis regelmäßig überprüfen.

Ein Abgleich mit den Ergebnissen der Haushaltsrechnung 2012 war nur bedingt möglich. So waren beispielsweise Zuschüsse für Ehrungen i. H. v. 2.950 Euro an den KSB unter der Haushaltsstelle 55000.71830 ausgewiesen, jedoch wurden vom KSB im Sachbericht nur 2.450,00 Euro als Einnahmen im Verwendungsnachweis zu diesem Schwerpunkt abgerechnet. Dem Sachbuch war eine weitere Rate an den KSB über 500,00 Euro zu entnehmen (Zahltag 04.05.2012). Des Weiteren waren die Einnahmen (91.891,39 Euro) und Ausgaben (90.703,08 Euro) nicht getrennt nach Vermögens- und Verwaltungshaushalt ausgewiesen.

Im Sachbericht erfolgte eine Untersetzung der Ausgaben zwar nach den vereinbarten Schwerpunkten, jedoch wurden die Ausgaben für Investitionen (Haushaltsstelle 55000.98800 i. H. v. 19.891,39 Euro) nicht gesondert ausgewiesen.

Unter den Ausgaben zur Unterstützung der Arbeit der einzelnen Sportvereine (Anlage 1 zum Verwendungsnachweis - Az.: 5152 2403/002/3-8/12) waren auch die Mittel zur Förderung der Baumaßnahme des SV Chemie Genthin e. V. (11.800 Euro) enthalten, deren Zuschuss aus dem Vermögenshaushalt finanziert wurde.

**Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Zuschüsse zur Beschaffung von Sportgeräten im Einzelwert von bis zu 150 Euro (Zuwendungen im 1. Halbjahr 5.056,39 Euro und im 2. Halbjahr: 3.035 Euro) aus dem Vermögenshaushalt finanziert wurden, obwohl es sich um geringwertige Wirtschaftsgüter handelte, welche aus dem Verwaltungshaushalt zu finanzieren waren.**

Zu der im Nachweis ausgewiesenen Abweichung bei der Gegenüberstellung der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben (als Einsparungen ausgewiesen) über 988,50 Euro wurde darauf hingewiesen, dass ein doppelt ausgereicher Zuschuss über 100 Euro erst im Jahr 2013 zurücküberwiesen wird. Die darüber hinaus zurückzuzahlenden 888,50 Euro waren als Gutschrift (Rotabsetzung von den Ausgaben gemäß § 31 Abs. 2 GemKVO) den entsprechenden Haushaltsstellen des Haushaltsjahres 2012 jedoch nicht zu entnehmen.

**Der Landesrechnungshof hält zur vollständigen und ordnungsgemäßen Nachweisführung die Dokumentation nach vereinbarten Schwerpunkten für zwingend erforderlich. Der Nachweis der geleisteten Zuwendungen des Landkreises sollte mit den Rechnungsergebnissen der Jahresrechnung nachweisbar sein. Letztendlich muss der Prüfvermerk der Bewilligungsstelle eine Übereinstimmung dokumentieren.**

#### *Hinweise und Empfehlungen*

Um die finanzielle Absicherung der Maßnahme gewährleisten zu können, ist es erforderlich, die Höhe der Gesamtausgaben den Gesamteinnahmen gegenüberzustellen. Daher weist der Landesrechnungshof auf die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen Gesamtausgaben und zuwendungsfähigen Ausgaben hin. So würden erst mit der Prüfung der Anträge durch die zuständige Bewilligungsstelle die zuwendungsfähigen Ausgaben endgültig festgelegt, so dass möglicherweise nichtförderfähige Ausgaben bei der Mitfinanzierung durch den Landkreis unberücksichtigt blieben (vgl. die Anforderungen unter Pkt. 10.2 der Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit des Landkreises Jerichower Land).

Des Weiteren sollte bei der Wahl der Finanzierungsart (Anteil-, Festbetrags- oder Fehlbedarfsfinanzierung) dem Einzelfall mehr Aufmerksamkeit gegeben werden.

Der Zuwendungsbescheid des KSB vom 17.12.2012 zur Förderung der Maßnahme „Herrichtung eines Sportraumes am Bootshafen“ des SV Chemie Genthin e. V. bezieht sich auf einen Zuschuss über 11.800 Euro im Rahmen der Anteilfinanzierung,

ohne die prozentuale Höhe des Anteils auszuweisen. Gleichzeitig wird der genannte Zuschussbetrag nicht als maximaler Höchstbetrag angezeigt, so dass der Anschein einer Festbetragsfinanzierung entsteht.

Des Weiteren wurden Aufbewahrungsfristen für Einzelverwendungsnachweise und Belege von „bis fünf Jahre nach Beendigung der Maßnahme“ (analog Nr. 6 ANBest-P) festgelegt. Diese Frist entspricht nicht den Festlegungen nach §§ 36 Abs. 2 GemKVO/GemKVO Doppik. Danach sind die Belege sieben Jahre aufzubewahren. Die Fristen beginnen am 01.01. des der Beschlussfassung über die Jahresrechnung/den Jahresabschluss folgenden Haushaltsjahres.

In diesem Zusammenhang wird auf die Beachtung der Rechtsvorschriften zum Steuerabzug für Bauleistungen und die damit verbundenen Aufbewahrungsfristen für ggf. vorliegende Freistellungsbescheinigungen der für den Sportverein tätigen Bauunternehmen verwiesen (s. Pkt. 5 des Berichtes). Daraus ergibt sich gemäß § 147 AO eine festgelegte Aufbewahrungsfrist der Rechnungen und Freistellungsbescheinigungen von mindestens sechs Jahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt mit dem Schluss des Kalenderjahrs, in dem die letzte Eintragung in das Buch zur durchgeführten Fördermaßnahme gemacht wurde.

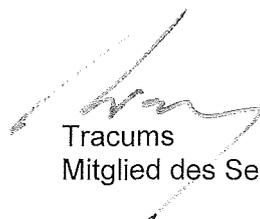
Die mit dem Zuwendungsvertrag festgelegte Verpflichtung, den Verwendungsnachweis bis zum 31.03.2013 vorzulegen, wurde nicht erfüllt. Dieser trug das Datum vom 23.07.2013.

**Gemäß § 5 Abs. 5 des Zuwendungsvertrages wurden Prüfrechte des Landkreises beim KSB vereinbart.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landkreis, eine jährliche Informationsvorlage über die Verwendung der durch den Landkreis gewährten Zuwendungen an Dritte in den Kreistag einzubringen. Darin sollten die Ergebnisse der Zusammenarbeit mit dem KSB im Rahmen des geschlossenen Zuwendungsvertrages einschließlich der getroffenen ergänzenden Vereinbarungen einen Schwerpunkt bilden.**



Barthel  
Präsident



Tracums  
Mitglied des Senats

**Entwicklung Netto-Investitionsrate Landkreis Jerichower Land 2010 - 2012**

- Angaben in Mio. Euro -

		Rechnungsergebnisse		
	Haushaltsjahr	2010	2011	2012
Gr. 86	Zuführung zum VermH	2,8	5,6	7,3
Gr. 28	./.. Zuführung vom VermH	0,6	-	0,003
UGr. 061	./.. Investitionshilfe im VerwH	-	-	-
UGr. 977	./.. Ordentliche Tilgung (Pflichtzuführung)	2,1	2,2	2,5
	= Netto-Investitionsrate	0,1	3,4	4,797

**Entwicklung Netto-Investitionsrate Landkreis Jerichower Land 2010 - 2012**

- Angaben in Mio. Euro -

		Rechnungsergebnisse		
	Haushaltsjahr	2010	2011	2012
Gr. 86	Zuführung zum VermH	2,8	5,6	7,3
Gr. 28	./. Zuführung vom VermH	0,6	-	0,003
UGr. 061	./. Investitionshilfe im VerwH	-	-	-
UGr. 977	./. Ordentliche Tilgung (Pflichtzuführung)	2,1	2,2	2,5
	= Netto-Investitionsrate	0,1	3,4	4,797

Rechnungslegungen Landkreis Jerichower Land 2010 - 2012

Haushaltsjahr	2010	2011	2012
Aufstellung der Jahresrechnung	03.03.2011	20.03.2012	12.03.2013
Feststellung durch den Landrat	03.03.2011	20.03.2012	12.03.2013
Örtliche Prüfung	10.08.2011	29.06.2012	15.07.2013
Stellungnahme Landrat	26.10.2011	05.11.2012	11.10.2013
Entlastung	30.11.2011	28.11.2012	27.11.2013
Mitteilung an KAB	05.12.2011	03.12.2012	03.12.2013
Öffentliche Bekanntmachung	01.12.2011	30.11.2012	29.11.2013
Auslegung	05.12.-13.12.2011	03.12.-11.12.2012	02.12.-10.12.2013

Anlage 4

**Nicht genehmigungsfähige über- und außerplanmäßige Aufwendungen/Auszahlung**  
**Landkreis Jerichower Land**

Feststellung	Grund der Aufwendung	Betrag in Euro	
		2013	2014
Unabweisbarkeit/Unaufschiebbarkeit nicht nachgewiesen	Mitgliedsbeitrag QSG Genthin Netzwerk „Salzige Tour“ (apl.)	100,00	
Auftrag und Rechnung vor Genehmigung	Klassensatz Tische und Stühle (apl.)	3.346,76	
Planungsfehler	Lizenz Antiviren-Software (üpl.)	373,00	
	Wärme- und Kühlbehälter für Versorgung Katastrophenstab (apl.)	427,21	
	Reisekosten und Sitzungsgeld Kreiselternervertretung (apl.)	171,32	
	Konzept Radtourismus (apl.)	18.564,00	
	Tiefenverstellung an Einsatzleittischen (üpl.)		2.107,49
	Rasentraktor (apl.)		650,00
	Reinigung Glascontainerstellplätze (apl.)		59,50
	Reinigungs- und Desinfektionsautomat (apl.)		3.568,81

**Gesellschafter der Unternehmen**

Unternehmen (unmittelbare Beteiligung)	Stammeinlage	Anteil v. H.
<u>Abfallwirtschaftsgesellschaft Jerichower Land mbH</u>		
Landkreis Jerichower Land	260.100,00 €	51,00
REMOLNDIS Kommunale Dienste Ost GmbH	<u>249.900,00 €</u>	<u>49,00</u>
	510.000,00 €	100,00
<u>Technologie- und Gründerzentrum Jerichower Land GmbH</u>		
Landkreis Jerichower Land	154.000,00 €	48,43
Stadt Genthin	154.000,00 €	48,43
Förderkreis Technologie- und Gründerzentrum Jerichower Land e. V.	<u>10.000,00 €</u>	<u>3,14</u>
	318.000,00 €	100,00
<u>Unternehmen (mittelbare Beteiligung)</u>	<u>Stammeinlage</u>	<u>Anteil v. H.</u>
<u>PNV-Personenverkehrsgesellschaft Burg mbH</u>		
NJL-Nahverkehrsgesellschaft Jerichower Land mbH	26.000,00 €	100,00
<u>PNV-Personennahverkehrsgesellschaft Genthin mbH</u>		
NJL-Nahverkehrsgesellschaft Jerichower Land mbH	26.000,00 €	100,00
<u>Elbe-Havel-Logistik GmbH</u>		
Abfallwirtschaftsgesellschaft Jerichower Land mbH	25.000,00 €	100,00
<u>Magdeburger Regionalverkehrsverbund GmbH-marego</u>		
NJL-Nahverkehrsgesellschaft Jerichower Land mbH	2.138,00 €	8,55
Magdeburger Verkehrsbetriebe GmbH	9.976,00 €	39,91
DB Regio AG Region Südost, Verkehrsbetrieb Elbe-Saale	3.471,00 €	13,88
Kreisverkehrsgesellschaft Salzland mbH	2.441,00 €	9,76
OhreBus Verkehrsgesellschaft mbH	2.142,00 €	8,57
Kraftverkehrsgesellschaft mbH Börde-Bus	1.926,00 €	7,70
Personennahverkehr Salzland GmbH	1.522,00 €	6,09
Veolia Verkehr Sachsen-Anhalt GmbH	<u>1.384,00 €</u>	<u>5,54</u>
	25.000,00 €	100,00
<u>ESA GmbH (Erfinderzentrum Sachsen-Anhalt GmbH)</u>		
Technologie- und Gründerzentrum Jerichower Land GmbH	2.500,00 €	10,00
tti Technologietransfer und Innovationsförderung Magdeburg GmbH	17.500,00 €	70,00
Gemeinde Barleben	2.500,00 €	10,00
GfW Gesellschaft für Wirtschaftsförderung und Innovation mbH	<u>2.500,00 €</u>	<u>10,00</u>
	25.000,00 €	100,00

## Mitgliedschaft des Landkreises Jerichower Land in Zweckverbänden

- Regionale Planungsgesellschaft für die Planungsregion Magdeburg

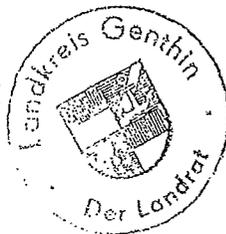
## Patronatserklärung

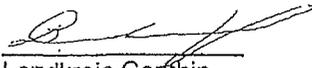
Der Aufbau der "Genthiner Technologie- und Gründerzentrum GmbH" wird u. a. durch Fördermittel des Landes Sachsen-Anhalt ermöglicht.  
Im Hinblick darauf, daß einzelne Ausgabenbestandteile nicht oder nicht in voller Höhe gefördert werden und der Förderzeitraum am 31.12.1995 endet, verpflichten sich die Gesellschafter

- jederzeit für eine ausreichende Liquidität zu sorgen und
- etwaige auflaufende Verluste zumindest in dem Umfang auszugleichen, der zur Abwendung einer Überschuldung erforderlich ist.

Eine Übertragung der Verpflichtung (z. B. Gesellschafterwechsel) ist nur mit vorheriger Zustimmung der für die Bewilligung der Fördermittel zuständigen Stelle zulässig.

Genthin, den 24.11.92



  
Landkreis Genthin

Genthin, den 24.11.92



  
Stadt Genthin