

ll.  
DR



SACHSEN-ANHALT

Landesrechnungshof

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt · Postfach 4040 · 39015 Magdeburg

Stadt Köthen (Anhalt)  
Herr Oberbürgermeister  
Bernd Hauschild  
Marktstr. 1- 3  
06366 Köthen (Anhalt)

644

**Turnusmäßige überörtliche Prüfung der Stadt Köthen (Anhalt)  
Prüfungsankündigung mit Schreiben vom 22.08.2016**

Dessau-Roßlau, 21.02.2018  
Ihr Zeichen, Ihre Nachricht:  
Mein Zeichen:  
04314-41-16091  
Bearbeitet von:  
Frau Dr. Huth  
Telefon:  
0340/2510-145

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

in der Anlage übersenden wir Ihnen den Bericht zu der o. a. überörtlichen Prüfung.

Wir bitten Sie, zu unseren Feststellungen und Schlussfolgerungen bis zum  
**30.09.2018**

Stellung zu nehmen und uns über das von Ihnen Veranlasste zu unterrichten.

Der Landesrechnungshof sieht die Prüfung aus seiner Sicht als abgeschlossen an. Die Beurteilung stellt aber keinen Vorgriff auf die Bewertung durch die Kommunalaufsichtsbehörde dar, da diese nach § 137 Abs. 2 KVG LSA i. V. m. Nr. 3.3 und 3.4 der Allgemeinen Grundsätze der überörtlichen Prüfung der kommunalen Gebietskörperschaften (RdErl. des LRH vom 15.06.2010) die Erledigung von Beanstandungen veranlasst.

Das Landesverwaltungsamt erhält als Kommunalaufsichtsbehörde eine Ausfertigung des Berichts.

Mit freundlichen Grüßen

Barthel  
Präsident

Anlage  
  
Tracums  
Mitglied des Senats

**Dienstgebäude:**  
Kavallerstraße 31  
06844 Dessau-Roßlau  
Telefon (0340) 25 10-0  
Telefax (0340) 25 10-310  
Ernst-Reuter-Allee 34-36  
39104 Magdeburg  
Telefon (0391) 567-7001  
Telefax (0391) 567-7005  
E-Mail:  
poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de  
**E-Mail-Adresse** nur für formlose  
Mitteilungen ohne elektronische  
Signatur

Landeshauptkasse Sachsen-Anhalt  
Deutsche Bundesbank  
BIC MARKDEF1810  
IBAN  
DE21 8100 0000 0081 0015 00

Landesrechnungshof

Sachsen-Anhalt



Bericht über die überörtliche Prüfung  
Turnusprüfung der Stadt Köthen (Anhalt)

Aktenzeichen: 4-04314-82180/16

Dessau-Roßlau, 21 . Februar 2018

## Inhaltsverzeichnis

I.	Vorbemerkungen .....	5
II.	Zusammenfassung .....	6
III.	Prüfungsergebnisse.....	7
1.	Haushalts- und Finanzwirtschaft.....	7
1.1	Haushaltslage und Konsolidierungsbedarf.....	7
1.2	Unterstützung der Haushaltskonsolidierung durch Landesmaßnahmen .....	8
1.3	Haushaltsplanung und Haushaltskonsolidierung.....	9
1.4	Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten.....	11
1.5	Konsolidierungsmanagement .....	12
1.6	Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse.....	15
2.	Organisation der Verwaltung .....	16
2.1.	Stellenplan.....	16
2.2	Personalaufwendungen .....	17
2.3	Personalentwicklungskonzept.....	18
2.4.	Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM ).....	19
3.	Transferleistungen .....	19
3.1	Allgemein.....	21
3.2	Gebietsänderungsverträge .....	20
3.3.	Einzelfeststellungen zur Förderung von Kultur- und Sportvereinen.....	22
3.3.1	Förderung von Kulturvereinen .....	22
3.3.2	Förderung von Sportvereinen .....	23
4.	Unternehmen und Beteiligungen der Stadt (Wirtschaftliche Betätigung) .....	24
4.1.	Überblick .....	24
4.2	Beteiligungsmanagement .....	25
4.3	Beitrag der Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung .....	28
4.4	Beteiligungsbericht .....	30
4.5	Informations- und Prüfungsrechte der zuständigen Prüfungsbehörden nach § 140 Abs. 3 und 4 KVG LSA .....	32
4.6	Gesellschaftsverträge .....	34
4.7	Zu ausgewählten einzelnen Unternehmen.....	36
4.7.1	Köthener BachGesellschaft mbH.....	36
4.7.2	Palm Springs GmbH & Co. KG Freizeitanlage Köthen (PSFAK GmbH & Co. KG) und Palm Spings Verwaltungsgesellschaft für Freizeitanlagen GmbH (PS VW GmbH).....	37
4.8	Fazit zu den Beteiligungsunternehmen der Stadt und ihrem Beteiligungsmanagement .....	43
IV.	Schlussfolgerungen .....	44

## Abkürzungen

AGA	Allgemeine Dienst- und Geschäftsordnung
AR	Aufsichtsrat
BEM	Betriebliches Eingliederungsmanagement
DA	Dienstanweisung
EHUG	Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister zum 01.01.2007
EW	Einwohner
GemHVO Doppik	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Gemeindehaushaltsverordnung Doppik) vom 22. Dezember 2010 (GVBl. LSA S. 648)
GO LSA	Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt in der ab 30.05.2009 geltenden Fassung, GVBl. LSA S. 383
HHJ	Haushaltsjahr
HPI	Haushaltsplan
KiFöG	Kinderförderungsgesetz vom 05.03.2003, GVBl. LSA S. 48
KomHVO	Kommunalhaushaltsverordnung (Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt vom 21. Dezember 2015, S. 636) trat am 1. Januar 2016 in Kraft
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz vom 17. Juni 2014, GVBl. LSA S. 288
ILO – Kernarbeitsnormen	Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) festgelegten Mindeststandards
LVG LSA	Landesvergabegesetz vom 19. November 2012, GVBl. LSA S. 536
PEK	Personalentwicklungskonzept
SGB IX	Sozialgesetzbuch IX
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Abschnitt 1, Teil A und Teil B in der Fassung vom 31.07.2010, berichtigt am 19.02.2010, veröffentlicht im Bundesanzeiger Seite 940;

Abschnitt 2, Teil A in der Fassung vom 24.10.2011, veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 182 a vom 02.12.2011, in Kraft getreten am 19.07.2012;

VOL/A

Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen

In der Ausgabe vom 20.11.2009, BAnz. Nr. 196 a, berichtigt am 19.02.2010, veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 32 vom 26.02.2010, S. 755

## I. Vorbemerkungen

### *Prüfungsauftrag und -umfang*

Der Landesrechnungshof hat gemäß § 126 GO LSA bzw. gemäß § 137 KVG LSA<sup>1</sup> die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Köthen (Anhalt) geprüft.

Der Prüfungszeitraum umfasste das kamerale Haushaltsjahr 2011 und die Haushaltsplanung der Jahre 2012 bis 2016 sowie die mittelfristige Finanzplanung nach den Grundsätzen der Doppik.

Der Landesrechnungshof hat die Prüfung im Wesentlichen auf folgende Schwerpunkte beschränkt:

- Haushalts- und Finanzlage,
- Organisation der Verwaltung,
- Personalwesen,
- Betriebliches Eingliederungsmanagement,
- Vergabewesen,
- Transferleistungen an Vereine und
- Beteiligungsmanagement.

### *Prüfungsverlauf*

Die örtlichen Erhebungen bei der Stadtverwaltung erfolgten in der Zeit vom 19.09. bis 17.11.2016 (mit Unterbrechungen). Ein Abschlussgespräch fand am 14.02.2018 statt.

---

<sup>1</sup> seit 1. Juli 2014 Kommunalverfassungsgesetz

## II. Zusammenfassung

- Die Stadt Köthen (Anhalt) kam in den Jahren 2012 bis 2014 und 2016 ihrer Verpflichtung zum Haushaltsausgleich nicht nach (Tz. 1.1).
- Trotz der Inanspruchnahme von STARK II – Mitteln gelang es der Stadt Köthen (Anhalt) im geprüften Zeitraum nicht, ihren Konsolidierungsbedarf zu verringern (Tz. 1.2.).
- Auch unter Anwendung der Regelungen zur vorübergehenden Erleichterung des Haushaltsausgleichs (Runderlasse des Ministeriums für Inneres und Sport vom 22.11.2013 und 02.04.2014) gelingt es der Stadt Köthen (Anhalt) nur partiell, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. (Tz. 1.3).
- Sie kann ihre Zahlungsfähigkeit nur durch die ständige Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten sichern (Tz. 1.4).
- Die Stadt Köthen (Anhalt) verfügt über kein ordnungsgemäßes Konsolidierungsmanagement (Tz. 1.5).
- Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen war die Verwaltung noch mit der Aufstellung und begleitenden Prüfung einzelner Positionen der Eröffnungsbilanz der Stadt Köthen (Anhalt) zum Stichtag 01.01.2012 befasst und verfügte dementsprechend über keine geprüften Jahresabschlüsse (Tz. 1.6).
- Die Stadt Köthen (Anhalt) setzte den Stellenabbau bis Juni 2016 nicht entsprechend ihrer Stellenabbauliste im Haushaltskonsolidierungskonzept um (Tz. 2.1).
- Die Personalaufwendungen lagen mit 36 % über dem Richtwert (Tz. 2.2).
- Das städtische Personalentwicklungskonzept ist seit dem Jahr 2010 nicht aktualisiert worden (Tz. 2.3).
- Die Stadt Köthen (Anhalt) setzte das vom Gesetzgeber in SGB IX vorgeschriebene betriebliche Eingliederungsmanagement noch nicht um. (Tz 2.4).
- Die Aufwendungen für Transferleistungen stiegen im geprüften Zeitraum trotz der besorgniserregenden Haushaltslage der Stadt Köthen (Anhalt) (Tz. 3.1).
- Die Stadt Köthen (Anhalt) vereinbarte mit der Ortschaft Merzien im Gebietsänderungsvertrag 1994 einen Pro-Kopf-Beitrag in Höhe von umgerechnet 25,56 € ohne zeitliche Begrenzung (Tz. 3.2).
- Die Stadt Köthen (Anhalt) prüfte die Verwendungsnachweise für Förderungen an Kultur- und Sportvereine nicht immer ordnungsgemäß (Tz. 3.3).
- Das wirtschaftliche Potential der Beteiligungsunternehmen war erheblich (Tz. 4.1).
- Die Stadt Köthen (Anhalt) organisierte ihr Beteiligungsmanagement nicht ordnungsgemäß und erließ auch keine Beteiligungsrichtlinie (Tz. 4.2).
- Die Stadt Köthen (Anhalt) berücksichtigte die Beteiligungen im Rahmen der Haushaltskonsolidierung kaum (Tz. 4.3).

- Der Beteiligungsbericht für das Geschäftsjahr 2014 entsprach nicht den gesetzlichen Voraussetzungen (Tz. 4.4).
- Die Stadt Köthen (Anhalt) räumte der örtlichen und überörtlichen Prüfung nicht immer Prüfrechte in ihren Beteiligungsunternehmen ein (Tz. 4.5).
- Die Stadt Köthen (Anhalt) gestattete es in den Gesellschaftsverträgen ihrer Beteiligungen WGK und KKM Tochtergesellschaften zu gründen (Tz. 4.6).
- Die Stadt Köthen (Anhalt) zahlt trotz ihrer prekären Haushaltssituation seit Jahren hohe Zuschüsse an die defizitären Gesellschaften „Köthener Bachgesellschaft mbH“, „Palm Springs GmbH & Co.KG Freizeitanlage Köthen“ und „Palm Springs Verwaltungsgesellschaft für Freizeitanlagen GmbH“ (Tz. 4.7).

### III. Prüfungsergebnisse

#### 1. Haushalts- und Finanzwirtschaft

Die Stadt führte ihren Haushalt bis zum Abschluss des Haushaltsjahres 2011 nach den Vorschriften für das kamerale Rechnungswesen. Es galten somit bis zur Umstellung auf das System der doppischen Buchführung die Vorschriften der §§ 156 bis 179 GO LSA.

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

#### 1.1 Haushaltslage und Konsolidierungsbedarf

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen befand sich die Stadt Köthen (Anhalt) seit dem Haushaltsjahr 2003 ununterbrochen in der Haushaltskonsolidierung. Die in den Haushaltsjahren 2003 bis 2011 entstandenen und nicht ausgeglichenen kameralen Altfehlbeträge betrugen insgesamt 15.368,3 T€.

Auch seit Einführung des NKHR gelang es der Stadt bisher nicht, ihren Haushalt ausgeglichen aufzustellen. Vielmehr stiegen die Fehlbedarfe im Zeitraum 2012 bis 2016 weiter an:

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Ergebnisplan*</b>					
Fehlbetrag in €	4.411.943	449.186	4.542.100 (2.063.000)**	2.523.000 (0)**	5.849.800 (4.099.600)**
<b>Finanzplan*</b>					
Fehlbetrag in €	3.736.532	4.698.529	7.244.800	5.925.100	8.861.700

\*Anmerkung: Da die Stadt in dem betrachteten Zeitraum nicht in jedem Haushaltsjahr eine wirksame Haushaltssatzung hatte, stellt der Landesrechnungshof in der Tabelle die jeweils beschlossenen Planzahlen dar.

\*\*Verringerung des Fehlbedarfes bzw. Haushaltsausgleich durch Verrechnung mit der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz

Zur Sicherstellung einer funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung sind gesunde kommunale Finanzen notwendig. Grundvoraussetzung dafür ist ein ausgeglichener Haushalt. Nur durch dauerhaft ausgeglichene Haushalte ist es den Kommunen möglich, ihre Daseinsvorsorgepflichten für die Bürger zu erfüllen und ihre kommunalpolitischen Ziele langfristig zu gestalten. Demnach muss der Ausgleich des Ergebnishaushaltes oberste Priorität haben.

Die Zahlen in der Tabelle zeigen, dass sich die Stadt Köthen (Anhalt) mit ihrer Haushaltsplanung im Prüfungszeitraum immer weiter von diesem Ziel entfernte. Der Landesrechnungshof bewertet es besonders kritisch, dass die Fehlbeträge trotz anhaltender Konsolidierungspflicht fast kontinuierlich weiter stiegen und es der Stadt auch nach einem so langen Zeitraum der „haushaltsrechtlichen Schieflage“ nicht gelang, dieser Entwicklung nachhaltig entgegenzuwirken.

### **Der Landesrechnungshof bittet um Kenntnisnahme.**

#### **1.2 Unterstützung der Haushaltskonsolidierung durch Landesmaßnahmen**

Das Land Sachsen-Anhalt trägt nach Art. 88 LVerf LSA dafür Sorge, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Dabei soll auch die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen berücksichtigt werden. Bei besonderen Zuweisungen des Landes an leistungsschwache Kommunen oder bei der Bereitstellung sonstiger Fördermittel ist das Selbstverwaltungsrecht zu wahren. Letztlich sind die Kommunen selbst dazu verpflichtet, durch eigenständiges Handeln und ein professionelles Konsolidierungsmanagement ihren Konsolidierungsbedarf sukzessive abzubauen.

Das Land stellt mit dem Förderprogramm „STARK II“ ein Programm zur Teilentschuldung der kommunalen Finanzhaushalte bereit. Ziel des Programmes ist es, Kommunen beim Schuldenabbau zu unterstützen und für die Kommunen finanzielle Freiräume zu schaffen, damit sie wirtschaftlich auf eigenen Füßen stehen. Das Programm soll die Handlungsfähigkeit der Stadt- und Gemeindeverwaltungen und die Investitionskraft vor Ort stärken.

Zum 1. Januar 2011 wies die Stadt Köthen (Anhalt) 34.261,9 T€ Schulden aus Investitionskrediten aus. Im Haushaltsjahr 2011 nahm die Stadt daher am Kommunalen Teilentschuldungsprogramm STARK II teil. Für die umgeschuldeten Kredite erhielt sie vom Land einen Tilgungszuschuss in Höhe von 545,8 T€.

Neue Kreditaufnahmen erfolgten nicht. Seitens der Stadt erfolgte aber der Abruf eines Restbetrages von 8,9 T€ aus dem KfW Darlehen vom 31. März 2010 zur Finanzierung des Eigenanteils der Baumaßnahme „Naumannschule“.

Durch den Tilgungszuschuss des Landes und die ordentliche Tilgung (1.105,5 T€) verringerten sich die Schulden der Stadt per 31. Dezember 2011 auf insgesamt 32.619,6 T€

Trotz der Inanspruchnahme der STARK II-Mittel gelang es der Stadt Köthen (Anhalt) im geprüften Zeitraum nicht, ihren Konsolidierungsbedarf zu verringern. Vielmehr stiegen die Fehlbeträge nach der unter Nr. 1.1 dargestellten Haushaltsplanung weiter an.

Der Stadt gelang es trotz Inanspruchnahme der STARK II-Förderung bisher nicht, Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung zu erzielen. Vielmehr sind die geplanten Fehlbedarfe 2016 im Vergleich zum Haushaltsjahr 2012 um weitere 137 % gestiegen.

**Der Landesrechnungshof bittet um Kenntnisnahme.**

### **1.3 Haushaltsplanung und Haushaltskonsolidierung**

Gemäß § 98 Abs. 3 KVG LSA besteht für die Stadt Köthen (Anhalt) die Verpflichtung, den Haushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung der Erträge und Aufwendungen (Ergebnishaushalt) auszugleichen. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Höhe der Aufwendungen mindestens erreichen. Der Ausgleich gilt auch dann als erreicht, wenn ein Fehlbetrag in Planung und Rechnung durch die Inanspruchnahme von entsprechend § 23 GemHVO Doppik zu bildenden Rücklagen gedeckt werden kann.

Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt hat mit seinen Runderlassen vom 22.11.2013 und 02.04.2014 eine Regelung zur vorübergehenden Erleichterung des Haushaltsausgleiches geschaffen. Darin ist festgelegt, dass die Kommune vom Haushaltsjahr 2013 bis einschließlich zum Haushaltsjahr 2016 für die Haushaltsplanung und den Jahresabschluss das negative Jahresergebnis sowie den Fehlbetragsvortrag mit der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz verrechnen kann.

Die Stadt Köthen (Anhalt) stellte im geprüften Zeitraum jährlich ein Haushaltskonsolidierungskonzept auf bzw. schrieb dieses fort. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung-

gen lagen – entgegen der Vorgaben der GO LSA bzw. des KVG LSA - weder eine geprüfte Eröffnungsbilanz noch geprüfte Jahresabschlüsse vor.<sup>2</sup>

Eine Beurteilung der tatsächlichen Haushaltssituation der Stadt Köthen (Anhalt), insbesondere die Möglichkeit der Anwendung des v. g. Runderlasses zur Erleichterung des Haushaltsausgleichs, ist nur auf der Grundlage vollständiger Jahresabschlüsse möglich. Die Stadt ging jedoch in ihrem Haushaltskonsolidierungskonzept 2016 davon aus, dass sie die Vorgaben für den erleichterten Haushaltsausgleich in Anspruch nehmen kann, und legte ihrem Konzept folgende planerische Jahresergebnisse für die Haushaltsjahre 2013 bis 2019 (2017 – 2019 mittelfristige Ergebnisplanung des Haushaltsplanes 2016) zu Grunde:

HHJ	Fehlbedarf (lt. Plan) einschl. Verrechnungsbetrag in €	Fehlbedarf kumuliert in €
2012	0	---
2013	0	---
2014	2.063.000	2.063.000
2015	0	2.063.000
2016	4.099.600	6.162.600
2017	5.017.400	11.180.000
2018	4.674.500	15.854.500
2019	4.616.500	20.471.000

Quelle: HKK Stadt Köthen (Anhalt) 2016

Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass es der Stadt Köthen (Anhalt) in Anwendung des v.g. Runderlasses zwar partiell gelungen ist/ bzw. gelingen kann, einen ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Insgesamt bewertet er die Lage jedoch als sehr ernst. Die Planzahlen für die Jahre 2016 – 2019 machen deutlich, dass es der Stadt nicht gelingt, die Vorgaben des § 100 Abs. 3 KVG LSA zu erfüllen. Das Ziel der Haushaltskonsolidierung besteht darin, schnellstmöglich die künftige, dauernde Leistungsfähigkeit der Kommune zu erreichen. Dazu ist der Haushaltsausgleich zum nächstmöglichen Zeitpunkt wiederherzustellen. Die bisherigen Bemühungen der Stadt Köthen (Anhalt) zur Haushaltskonsolidierung genügen nicht, um dieses Ziel zu erreichen.

<sup>2</sup> In § 104 b Abs. 1 GO LSA bzw. § 114 Abs. 1 KVG LSA ist festgelegt, dass eine Kommune zu Beginn des Haushaltsjahres, in dem sie erstmals ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfasst, eine Eröffnungsbilanz unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung aufzustellen hat. Anfang November 2016 lag eine am 28. August 2016 erstellte vorläufige und noch unvollständige Eröffnungsbilanz vor.

Gemäß § 108 Abs. 1 bis 4 GO LSA bzw. § 118 Abs. 1 bis 4 KVG LSA i. V. m. den §§ 41 bis 49 GemHVO Doppik hat die Kommune für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Dies hat entsprechend § 108 a Abs.1 GO LSA bzw. § 120 Abs.1 KVG LSA innerhalb von vier Monaten nach Ende des Haushaltsjahres zu erfolgen.

Aufgrund der noch nicht vollständig aufgestellten Eröffnungsbilanz konnte die Stadt Köthen (Anhalt) dieser Forderung bisher nicht nachkommen.

Betrachtet man die Entwicklung der Jahre 2012 bis 2016 im Zusammenhang, so zeigt sich, dass die teilweise positiven Ansätze der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung im Folgejahr meist negiert werden. Eine auf die Erreichung einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung gerichtete Verbesserung der Haushaltslage der Stadt ist nicht erkennbar.

Der Landesrechnungshof bittet um Kenntnisnahme.

#### 1.4 Inanspruchnahme von Liquiditätskrediten

Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Kommune Kredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit dafür keine anderen Mittel zur Verfügung stehen (vgl. § 110 Abs. 1 S.1 KVG LSA).

Die Stadt Köthen (Anhalt) nahm im geprüften Zeitraum ständig Kassenkredite zur Aufrechterhaltung ihrer Zahlungsfähigkeit in Anspruch. Im Zeitraum 2012 bis 31.03.2016 wies die Inanspruchnahme eine steigende Tendenz auf:

Stand der Inanspruchnahme der Liquiditätskredite zum 31.12. der Jahre 2012 bis 2015 und bis zum 31.03.2016

	Stand zum Ende des Jahres/ Monats	Kassenkreditzinsen gesamt/Jahr
31.12.2012	15.000.000,00 €	57.501,46 €
31.12.2013	17.000.000,00 €	39.401,97 €
31.12.2014	17.000.000,00 €	51.819,68 €
31.12.2015	18.900.000,00 €	23.070,56 €
30.09.2016	22.100.000,00 €	18.908,72 €

Der Landesrechnungshof bewertet die Höhe der in Anspruch genommenen Kassenkredite zur Finanzierung von bestehenden und zurückliegenden Fehlbeträgen sowie die steigende Tendenz der Inanspruchnahme kritisch. Aufgrund des Zinsänderungsrisikos können der Stadt höhere Zinsaufwendungen drohen, die sie dann durch Ertragserhöhungen oder Aufwandsreduktionen zusätzlich zu dem bereits bestehenden Konsolidierungsbedarf kompensieren müsste.

Auch die Entwicklung der Liquiditätskredite verdeutlicht den dringenden Handlungsbedarf der Stadt bei der Haushaltskonsolidierung.

Der Landesrechnungshof bittet um Kenntnisnahme.

## 1.5 Konsolidierungsmanagement

Der aufgezeigte Konsolidierungsbedarf der Stadt Köthen (Anhalt) stellt die Kommune vor die dringende Aufgabe, im Rahmen eines Konsolidierungsmanagements Strukturen zu schaffen und Instrumente einzusetzen, um nachhaltig ihren Haushalt zu stabilisieren und ihre Handlungsfähigkeit wieder herzustellen und zu sichern.

Die Kommunalaufsicht begleitete die Haushaltskonsolidierungsbemühungen der Stadt Köthen (Anhalt) und beanstandete die Haushaltsaufstellung und die Haushaltskonsolidierungskonzepte regelmäßig. Die Stadt unterlag infolgedessen regelmäßig den Beschränkungen der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 104 KVG LSA während des gesamten Haushaltsjahres:

Chronologische Übersicht zur Haushaltsführung in den Jahren 2012 - 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Beschluss Haushaltssatzung	12.04.2012	18.04.2013	27.02.2014	11.12.2014	21.04.2016
Beschluss Haushaltskonsolidierungskonzept	12.04.2012	18.04.2013	27.02.2014	11.12.2014	21.04.2016
Schreiben der Kommunalaufsichtsbehörde	05.06.2012 Information über beabsichtigte Beanstandung von HH und HKK	26.06.2013 Anordnung Haushaltssperre, mit HH 2014 sind weitere nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen zu beschließen	27.06.2014 Beanstandung der Beschlüsse zum HH und HKK, Aufhebung der Beschlüsse gefordert; Anordnung weiterführende Konsolidierungsmaßnahmen sind zu beschließen	05.03.2015 von einer Beanstandung des Haushaltes wird abgesehen; Liquiditätskredit wird unter Auflagen genehmigt	15.06.2016 Beanstandung des Beschlusses zum HH, Aufhebung des Beschlusses gefordert
Aufhebung des Beschlusses zum Haushalt durch den Stadtrat	13.09.2012		11.09.2014		08.09.2016
Aufhebung des Beschlusses zum Haushaltskonsolidierungskonzept durch den Stadtrat	13.09.2012		11.09.2014		nicht erforderlich, da nicht von Beanstandung und Aufhebungsverlangen der KA berührt
ganzjährige vorläufige Haushaltsführung	ja	nein	ja	nein	ja

Die Kommunalaufsicht gab der Stadt Köthen immer wieder konkrete Anordnungen und Hinweise zur Haushaltskonsolidierung. Auch in den Jahren, in denen sie von einer Beanstandung des Haushaltes absah, wirkte sie nachdrücklich auf die Stadt ein, liquiditätsverbessernde Maßnahmen zu ergreifen. So forderte sie beispielsweise im Schreiben vom 05.03.2015 die Stadt auf „[...] eine verbindliche Planung mit konkreten liquiditätswirksamen Maßnahmen aufzustellen, die – soweit rechtlich und tatsächlich möglich – ein künftiges Anwachsen der Liquiditätskreditinanspruchnahme verhindert und zu einer unverzüglichen stufenweisen Reduzierung des in Anspruch genommenen Liquiditätskreditvolumens führt [...]“. Der Stadtrat der Stadt Köthen (Anhalt) lehnte jedoch im September 2015 die Beschlussfassung liquiditätsverbessernder Maßnahmen ab.

Die Stadt Köthen (Anhalt) beachtete die Vorgaben der Kommunalaufsicht nur unzureichend. Die Kommunalaufsichtsbehörde stellte in ihrem Schreiben vom 15.06.2016 zur Beanstandung der Haushaltssatzung 2016 fest, dass die Defizite der Planjahre stets hinter den positiveren Prognosen zurückblieben. So fiel beispielsweise das Defizit im Ergebnisplan 2016 (die Verrechnung der Rücklage aus der Eröffnungsbilanz außen vor gelassen) um ca. 3 Mio. € höher aus als noch 2015 für 2016 prognostiziert. Die Stadt begründete den – im Vergleich zur Vorjahresprognose angestiegenen - Fehlbedarf im Wesentlichen mit unbeeinflussbaren Ertragsminderungen (z.B. niedrigere Schlüsselzuweisungen des Landes und gesunkene Gewerbesteuererträge, Einstellung der Tilgungszuschüsse für STARK II) und Aufwandssteigerungen (z.B. erhöhte Kreisumlage). Die Kommunalaufsicht kritisierte, dass diese Entwicklungen für die Stadt nicht überraschend kamen und die Stadt diesen drastischen Einbußen (der in 2015 geplante Fehlbedarf in Höhe von ca. 2,5 Mio. € erhöhte sich 2016 auf mehr als das Doppelte) in ihren Haushaltskonsolidierungskonzepten nur marginale Maßnahmen zur Haushaltsverbesserung in Höhe von 16 T€ (2015) bzw. 219 T€ (2016) entgegensetzte. Die Kommunalaufsicht wies die Stadt nachdrücklich darauf hin, dass diese alle erforderlichen Maßnahmen treffen muss, um das Haushaltsdefizit so gering wie möglich zu halten. Dies setze auch (politische) Entscheidungen voraus, die eine Abkehr vom Festhalten an althergebrachten Standards bedeuteten. In der Anlage zum Schreiben vom 15.06.2016 stellte die Kommunalaufsicht auf drei Seiten konkrete Prüfaufträge der Stadt hinsichtlich des noch bestehenden Konsolidierungspotentials zusammen.

Der Landesrechnungshof schließt sich an dieser Stelle nachdrücklich den Forderungen der Kommunalaufsicht an. Der aufgezeigte Sachverhalt belegt ein deutliches und

besorgniserregendes strukturelles Haushaltsdefizit der Stadt Köthen (Anhalt). Der Landesrechnungshof bewertet insbesondere den zeitlichen Verlauf und die Erfolglosigkeit der jahrelang anhaltenden Konsolidierungsbemühungen sehr kritisch. Je länger Einnahmen und Ausgaben eines Haushalts strukturell nicht ausgeglichen sind, desto schwieriger wird es, den Haushalt wieder so aufzustellen, dass er den gesetzlichen Anforderungen entspricht (Vergeblichkeitsfalle). Der Stadt ist es bisher nicht gelungen, ein funktionierendes Konsolidierungsmanagement aufzubauen. Sie versäumte es, frühzeitig adäquate Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Sie ist daher dringend gehalten, effizientere Entscheidungs- und Steuerungsprozesse zu modellieren und umzusetzen. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die Stadt mindestens folgende Maßnahmen ergreifen:

- Prüfung des gesamten Konsolidierungspotentials der Stadt mindestens anhand der Vorgaben der Kommunalaufsicht,
- Identifizierung und Beschluss der Einzelmaßnahmen zur Haushaltssicherung und Vorgabe eines konkreten Zeitplans zur Umsetzung,
- regelmäßige Wirkungsprüfung der getroffenen Maßnahmen, ob die vorgesehenen Konsolidierungsbeiträge der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen tatsächlich realisiert werden können (Erfolgskontrolle),
- zeitnahes Gegensteuern bei erkennbaren finanz- und haushaltswirtschaftlichen Fehlentwicklungen sowie
- Einführung eines standardisierten Berichtswesens an den Stadtrat über den Umsetzungsstandard des Haushaltskonsolidierungskonzeptes und seiner wesentlichen Maßnahmen.

Um das Konsolidierungsmanagement sachgerecht auszugestalten, muss die Stadt zukünftig dazu übergehen, im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit alle ihr eröffneten Möglichkeiten zur Einsparung auszuschöpfen und den Konsolidierungsprozess aktiv zu steuern und zu kontrollieren.

Hierzu ist es nach Auffassung des Landesrechnungshofes unumgänglich, dass die Stadt mithilfe einer Aufgabenkritik, ggf. mit Unterstützung sachverständiger Dritter, mögliches Optimierungspotential bei der Ressourcenverteilung aufzeigt. Die Stadt sollte dabei den gesamten Aufgabenkatalog im Hinblick auf folgende vier zentrale Fragen kritisch betrachten<sup>3</sup>:

- Ist es notwendig, eine (Teil-) Aufgabe künftig weiterhin zu erbringen?

<sup>3</sup> vgl. u.a. Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Stand August 2017  
<https://www.orghandbuch.de/OHB/DE/Organisationshandbuch/node.html>

- Ist das bisherige Leistungsangebot bzw. die Leistungsbreite einer (Teil-) Aufgabe weiterhin notwendig, um das mit ihr verbundene Ziel zu erreichen?
- Ist die (Teil-)Aufgabe zwingend von der betrachteten Organisationseinheit (Untersuchungsbereich) zu erbringen oder kann dies wirtschaftlicher an anderer Stelle geschehen?
- Welches Optimierungspotential ergibt sich hinsichtlich der Ausgestaltung der Geschäftsprozesse bei den weiterhin im Untersuchungsbereich verbleibenden (Teil-) Aufgaben?

Dabei sollte die Stadt strukturiert vorgehen und zunächst die freiwilligen Aufgaben und die aufwands-/auszahlungsintensiven pflichtigen Aufgaben überprüfen.

Nur wenn es der Stadt in einem ersten Schritt gelingt, das Haushaltsdefizit so gering wie möglich zu halten und in einem zweiten Schritt wieder auf einen ausgeglichenen Haushalt hinzuwirken, wird es ihr zukünftig möglich sein, ihre Daseinsvorsorgepflicht für ihre Bürger im Rahmen ihrer kommunalpolitischen Zielsetzung langfristig zu erfüllen. Die Verantwortung für die Haushaltskonsolidierung liegt nicht allein bei dem Hauptverwaltungsbeamten, sondern gehört zu den nicht übertragbaren Angelegenheiten der Vertretung nach § 45 Abs. 2 Nr. 4 KVG LSA. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist es für die Haushaltskonsolidierung in der Stadt Köthen (Anhalt) besonders wichtig, dass sich die Vertretung ihrer Verantwortung dafür bewusst wird. Die Wiederherstellung einer geordneten Haushalts- und Wirtschaftsführung kann nur gelingen, wenn die Vertretung klare politische Entscheidungen trifft, die die Verwaltung zeitnah umsetzt.

**Der Landesrechnungshof bittet um Kenntnisnahme und um Mitteilung des Veranlassenen.**

## **1.6 Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse**

Ein wichtiges Instrument zur Steuerung und Kontrolle der Haushalts- und Finanzlage stellt die Einführung des NKHR dar. Hierzu gehört die Erstellung einer Eröffnungsbilanz, die örtlich geprüft ist, und darauf aufbauend die zeitnahe Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse.

- In § 104 b Abs. 1 GO LSA bzw. § 114 Abs. 1 KVG LSA ist festgelegt, dass eine Kommune zu Beginn des Haushaltsjahres, in dem sie erstmals ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfasst, eine Eröffnungsbilanz unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung aufzustellen hat.

Dieser Pflicht ist die Stadt Köthen (Anhalt) nicht nachgekommen. Bis zum Ende der örtlichen Erhebungen war die Verwaltung noch mit der Aufstellung und begleitenden Prüfung einzelner Positionen der Eröffnungsbilanz der Stadt Köthen (Anhalt) zum Stichtag 01.01.2012 befasst. Anfang November 2016 lag eine am 28. August 2016 erstellte vorläufige und noch unvollständige Eröffnungsbilanz vor.

- Gemäß § 108 Abs. 1 bis 4 GO LSA bzw. § 118 Abs. 1 bis 4 KVG LSA i. V. m. den §§ 41 bis 49 GemHVO Doppik hat die Kommune für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Dies hat entsprechend § 108 a Abs.1 GO LSA bzw. § 120 Abs.1 KVG LSA innerhalb von vier Monaten nach Ende des Haushaltsjahres zu erfolgen.

Aufgrund der noch nicht vollständig aufgestellten Eröffnungsbilanz konnte die Stadt Köthen (Anhalt) dieser Forderung bisher nicht nachkommen.

Eine Beurteilung der tatsächlichen Haushaltssituation der Stadt Köthen (Anhalt), insbesondere die Möglichkeit der Anwendung des Runderlasses zur Erleichterung des Haushaltsausgleiches, ist nur auf der Grundlage vollständiger Jahresabschlüsse möglich. Da diese aber als Ausgangsbasis eine festgestellte und geprüfte Eröffnungsbilanz erfordern, muss die Stadt ihre Bemühungen zur Vorlage einer solchen dringend intensivieren. Die Erstellung der Jahresabschlüsse muss dann unverzüglich anschließen.

**Der Landesrechnungshof bittet um Kenntnisnahme und Mitteilung des zwischenzeitlich Veranlassenen.**

## **2. Organisation der Verwaltung**

Der Landesrechnungshof hat die Organisation der Verwaltung stichprobenhaft geprüft.

### **2.1. Stellenplan**

Der Stellenplan der Stadt enthält entsprechend §§ 75 u. 76 KVG des Landes Sachsen-Anhalt die zur Erfüllung der pflichtigen und freiwilligen Aufgaben notwendigen Stellen für Beamte und Beschäftigte. Die Beamten und Tarifbeschäftigten, die sich in Altersteilzeit befinden, werden entsprechend der Rundverfügung des Landesverwal-

tungsamtes vom 26.11.2004 bis zur Beendigung der Freistellungsphase im Stellenplan geführt.

Der Stellenbestand in der Kernverwaltung lag mit 4,85 VbE und perspektivisch unter Abzug der ATZ mit 4,37 VbE im tolerierbaren Bereich. Die Kommunalaufsicht beanstandete jedoch unter Nr. 22 in der Anlage zu ihrem Schreiben vom 15.06.2016, das die Stadt die Stellenabbauliste, die Bestandteil des Haushaltskonsolidierungskonzepts war, nicht vollständig umsetzte.

Außerdem weist der Landesrechnungshof auf die Regelung in § 75 Abs.1 KVG LSA und den Erlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 12. Februar 2016 (Az. 31.22-10403/31.21-10120) „Verbeamtungen in Kommunen“ hin. Danach ist die Stadt verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen geeigneten Beschäftigten einzustellen. Hoheitliche Aufgaben sind in der Regel durch Beamte zu erfüllen. Für die zukünftige Personalplanung hat die Stadt diese Vorgaben zu beachten.

**Der Landesrechnungshof bittet um Kenntnisnahme und Mitteilung des Veranlassenden.**

## 2.2 Personalaufwendungen

Die folgende Aufstellung stellt die Personalaufwendungen der Haushaltspläne der Jahre 2012 bis 2016 dar:

	<i>Plan 2012</i>	Plan 2013	<i>Plan 2014</i>	Plan 2015	<i>Plan 2016</i>
Personalaufwendungen (in 1000 €)	14.338,4	13.988,6	14.643,9	14.365,6	15.173,4
Entwicklung zu 2012 i. v. H.	100	97,6	102,1	100,2	105,8

*Kursiv – nicht genehmigter Haushalt*

Die Personalaufwendungen stiegen von 2012 bis 2016 moderat um insgesamt 835,0 TEuro, dies entspricht 5,8 v. H. Die Steigerungen resultieren im Wesentlichen aus Tariferhöhungen, einem erhöhten Personalbedarf im Sozial- und Erziehungsdienst durch das Inkrafttreten des KiFöG (ab 01.08.2013) bzw. Stundenerhöhungen im Bereich der Kindertagesstätten und der teilweisen Wiederbesetzung der Stellen für Beschäftigte mit Auslaufen der Altersteilzeitfreistellungsphase.

**Der Landesrechnungshof bittet um Stellungnahme.**

### 2.3 Personalentwicklungskonzept

Gemäß den Hinweisen zur Haushaltskonsolidierung des Ministeriums des Innern vom 24.09.2004 (Nr. 3.2) ist ein Personalentwicklungskonzept (PEK) vorgeschrieben. Haushaltskonsolidierung und Personalabbau sowie Personalentwicklung sind miteinander zu verbinden. Die Personalentwicklung leistet einen wichtigen Beitrag, um die Erfüllung der Aufgaben der Kommunen zu gewährleisten (vgl. § 75 KVG LSA). Dazu ist es notwendig, ein nachvollziehbares Personalentwicklungskonzept zu erstellen.

Die Stadt erstellte ihr 2. Personalentwicklungskonzept 2009. Darin stellte sie die Entwicklungen, die einen Einfluss auf die kommenden Aufgabenerledigungen haben, bis in das Jahr 2025 dar und leitete Handlungsstrategien für die Zukunft ab. Der Stadtrat beschloss dieses Personalentwicklungskonzept am 24.06.2010.

Das dem Landesrechnungshof vorgelegte städtische PEK (Stand: Oktober 2009) stellt anhand der umfangreichen Analysen eine Grundlage für die Personalentwicklung dar. Die Stadt nahm jedoch keine Fortschreibungen und insbesondere keine Kontrolle der Umsetzung vor.

Die Kommunalaufsicht führte in ihrer Genehmigung zur Haushaltssatzung 2015 aus: „Das mir vorliegende PEK wurde im Jahr 2009 erarbeitet. Seit diesem Zeitpunkt ist m. E. keine Fortschreibung erfolgt. Auch wenn die Personalauszahlungen der Stadt entgegen dem aktuellen Trend nicht steigen, sondern sogar sinken und dies auf die bisher restriktive Personalpolitik zurückzuführen ist, so besteht dennoch die Notwendigkeit ein PEK auf der Grundlage einer flächendeckenden Personalbedarfsberechnung zu erarbeiten. [...] Im Rahmen der Fortschreibung des PEK hat die Stadt daher eine Personalbedarfsberechnung zu veranlassen, in der sich u.a. durch Aufgabenkritik mit der Notwendigkeit und dem Umfang der zu erledigenden Arbeitsaufgaben auseinandergesetzt wird. Das Ergebnis der Personalbedarfsberechnung dient als verbindliche Vorgabe für künftige Stellenbesetzungen.“

**Der Landesrechnungshof empfiehlt eine Aktualisierung des Personalentwicklungskonzeptes. Der Landesrechnungshof regt an, dabei neben der erforderlichen Aufgabenkritik auch folgende Aspekte mit einzubeziehen und darzustellen:**

- **Strukturveränderungen,**
- **qualitativer Personalbestand,**
- **Personalgewinnung und -einsatz,**
- **prognostische Stellenentwicklung in den einzelnen Bereichen,**
- **Personalbestandsentwicklung bis 2025,**
- **jährliche Fortschreibung mit Kontrolle der Umsetzung,**

- zukünftige Bevölkerungsentwicklung und
- Darstellung der Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen und des Bedarfs.

#### 2.4. Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM )

Ein betriebliches Eingliederungsmanagement soll einen Beitrag zur Überwindung der Arbeitsunfähigkeit, der Vorbeugung erneuter Arbeitsunfähigkeit und der Erhaltung des Arbeitsplatzes gewährleisten.

Schwerpunkte der Eingliederung sind Prävention, Rehabilitation und Gesundheitsförderung. Hier stehen insbesondere individuelle alters- und behinderungsgerechte Arbeitsplatzgestaltung, stufenweise Wiedereingliederung, medizinische und berufliche Rehabilitation im Mittelpunkt des BEM.

Im Wesentlichen sollte, ggf. mittels einer Dienstvereinbarung, geregelt sein:

- a. Aufgaben und Ziele,
- b. Zusammenarbeit der Verantwortlichen,
- c. Aufbau eines Frühwarnsystems,
- d. Kontaktaufnahme mit den Betroffenen,
- e. Maßnahmen der Eingliederung
- f. Koordination, Dokumentation Evaluation und Berichterstattung.

Die Stadtverwaltung Köthen hat die Vorgaben in § 84 SGB IX zur Prävention und zur Einrichtung eines betrieblichen Eingliederungsmanagement noch nicht umgesetzt.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadtverwaltung zukünftig ein betriebliches Eingliederungsmanagement einrichtet und die Vorgaben des § 84 SGB IX umsetzt.**

### 3. Transferleistungen

Der Landesrechnungshof hat die Zuwendungen an Sport- und Kulturvereine für den Prüfungszeitraum stichprobenweise geprüft.

#### 3.1 Allgemein

Grundlage für die Bezuschussung der Vereine durch die Stadt sind die Allgemeinen Bewilligungsbedingungen für Zuwendungen der Stadt Köthen (Anhalt) vom 22.02.2011. Diese schließen auch die Pro-Kopf-Zuwendungen entsprechend der Gebietsänderungs- und Eingemeindungsverträge in ihrem Geltungsbereich mit ein.

Die freiwilligen Leistungen betragen bei der Haushaltsplanung 2016 ca. 8 % der Aufwendungen.

Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der freiwilligen Leistungen als Gesamtsumme im Ergebnisplan der Stadt für die Jahre 2012 bis 2016 in € (gerundet).

Jahr	2012	2013	2014	2015	2016
Ansatz	3.526.271	3.348.033	2.860.417	3.165.739	3.216.930
Ergebnis	2.708.023	2.705.824	2.736.770	3.085.134	

Quelle: Übersicht der Stadtverwaltung

Für den Landesrechnungshof ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Aufwendungen im geprüften Zeitraum trotz der besorgniserregenden Haushaltssituation der Stadt Köthen (Anhalt) weiter stiegen. Der Landesrechnungshof hat diese Situation bereits in den Prüfberichten der Jahre 2005 und 2010 kritisiert. Auch die Kommunalaufsicht mahnte im Rahmen der Beanstandung der Haushaltssatzung 2016 die Höhe der freiwilligen Leistungen an und gab der Stadt den Auftrag, das Konsolidierungspotential u.a. in dieser Position zu prüfen. Auch der Landesrechnungshof sieht insoweit dringenden Handlungsbedarf. Wie bereits unter Nr. 1 ausgeführt, ist die Haushaltslage in der Stadt Köthen (Anhalt) so prekär, dass die Stadt angehalten ist, sämtliche Einsparpotentiale kritisch zu prüfen und auszuschöpfen. Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, dabei die Vorgaben des Ministeriums für Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt in seiner Richtlinie für Zuweisungen aus dem Ausgleichsstock vom 08.05.2015<sup>4</sup> zu beachten. Danach darf in Zeiten der Haushaltskonsolidierung der Anteil der freiwilligen Leistungen 2 v. H. der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit des betroffenen Haushaltsjahres nicht übersteigen (vgl. Nr. 2.1.2.4 der Richtlinie).

**Der Landesrechnungshof bittet um Kenntnisnahme und zukünftige Beachtung.**

### 3.2 Gebietsänderungsverträge

Die Stadt Köthen (Anhalt) vereinbarte die Höhe der freiwilligen Leistungen für die Ortsteile in den Gebietsänderungsverträgen in Form von Pro-Kopf-Beträgen. Die in den Gebietsänderungsverträgen festgeschriebenen Beträge galten bis zum Jahr 2009 und wurden dann neu bis zum Jahr 2021 festgelegt.

<sup>4</sup> MBl. LSA 2015,290

Die Tabelle zeigt die Angaben der Pro-Kopf-Beträge lt. Gebietsänderungsvertrag und den Betrag für die Zeiträume 2012 bis 2021 der einzelnen Ortsteile.

<i>Ortschaft</i>	<i>Betrag lt. Gebietsänderungsvertrag</i>	<i>Betrag Zeitraum 2010 bis 2021</i>
Ahrendorf	5 €	9 €
Baasdorf	15 €	15 €
Dohndorf	9 €	9 €
Löbnitz an der Linde	9 €	9 €
Merzien	50 DM	25,56 €
Wülknitz	12 €	9 €

Quelle: Beschluss Hauptausschuss vom 01.10.2009 / Stadtratsbeschluss vom 21.04.2016

Für die Ortschaft Merzien ist im Gebietsänderungsvertrag von 1994 jedoch kein Geltungszeitraum für den Pro-Kopf-Betrag festgelegt. Der hohe Pro-Kopf-Betrag für die Ortschaft Merzien war zum Zeitpunkt ihrer Eingemeindung Ausdruck des eingebrachten Geldvermögens in den Haushalt der Stadt Köthen. In § 11 (Vermögen) des Gebietsänderungsvertrages vereinbarten die Vertragsparteien unter Punkt (3), dass die Einwohner der Ortschaft dadurch bevorzugt zu berücksichtigen sind.

Das eingebrachte Vermögen von 1,1 Mio DM sollte gem. Gebietsänderungsvertrag für

- den Ausbau eines Wasserleitungsnetzes
- den Ausbau von Straßen,
- den Bau von Radwegen
- die Förderung der Vereinstätigkeit (100TDM)
- die Errichtung eines Spielplatzes
- die Einrichtung von Jugendclubräumen.

eingesetzt werden.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sollte die Stadt Köthen (Anhalt) die Höhe der in den Gebietsänderungsverträgen vereinbarten Pro-Kopf-Zuschüsse bei Auslaufen der Regelungen 2021 vor dem Hintergrund ihrer Haushaltslage kritisch überprüfen. Es ist darauf zu achten, dass sowohl die Kommune als auch ihre Ortschaften einen gleichmäßigen Beitrag im Rahmen des Haushaltskonsolidierungsprozesses leisten. Dem Landesrechnungshof ist bewusst, dass dieser Grundsatz mit den sog. „Ewigkeitsklauseln“ in den Gebietsänderungsverträgen konkurrieren kann. In der Stadt Köthen (Anhalt) besteht dieses Problem hinsichtlich des Gebietsänderungsvertrages mit der Ortschaft Merzien, in dem die Vertragsparteien 1994 einen – an heuti-

gen Verhältnissen gemessenen - besonders hohen Pro-Kopf-Betrag vereinbaren. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes besteht jedoch auch bei diesem Vertrag Handlungsbedarf. Vor dem Hintergrund des hohen Konsolidierungsbedarfs ist die Stadt Köthen (Anhalt) gehalten, zu prüfen

- welche im Gebietsänderungsvertrag vereinbarten Vorhaben die Stadt zwischenzeitlich realisierte,
- wie viele Mittel sie für diese Maßnahmen aufwenden musste und
- ob vor diesem Hintergrund eine Anpassung des Vertrages rechtlich möglich ist.

Weiterhin regt der Landesrechnungshof an, einvernehmlich mit dem Ortschaftsrat Merzien und ggf. auch Baasdorf eine Reduzierung der Pro-Kopf-Zuwendungen anzustreben, um dem Gleichbehandlungsgrundsatz im Rahmen der Haushaltskonsolidierung Rechnung zu tragen.

**Der Landesrechnungshof bittet um Stellungnahme.**

### **3.3.1 Einzelfeststellungen zur Förderung von Kultur- und Sportvereinen**

Der Landesrechnungshof hat neunzehn Vereine in die Stichprobenprüfung einbezogen.

#### **3.3.1 Förderung von Kulturvereinen**

Im Kulturbereich waren von acht geprüften Vorgängen zwei ohne Beanstandungen. Bei den übrigen hat der Landesrechnungshof Folgendes festgestellt:

- Bei einem Vorgang des Jahres 2014 fehlte bei der Verwendungsnachweisprüfung der Prüfvermerk des Fachamtes entsprechend Pkt. 4.8.1 der Allgemeinen Bewilligungsbedingungen der Stadt,
- einen Antrag bearbeitete die Stadt, obwohl er weder mit Datum noch mit Unterschrift versehen war und
- bei zwei Vorgängen fehlten die Sachberichte für den Nachweis der Verwendung entsprechend Pkt.4.7.2 der Allgemeinen Bewilligungsbedingungen.

Die sorgfältige Prüfung der Zuwendungsanträge und Verwendungsnachweise ist Ausdruck der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung.

***Die Stadt sollte zukünftig auf die konsequente Einhaltung ihrer Allgemeinen Bewilligungsbedingungen achten.***

### **3.3.2 Förderung von Sportvereinen**

Bei der Vereinsförderung im Sportbereich hat der Landesrechnungshof elf Vereine geprüft, von denen vier ohne Beanstandungen blieben.

Bei folgenden Vereinen hat der Landesrechnungshof Mängel beim Nachweis der Verwendung entsprechend Pkt. 4.7 der Allgemeinen Bewilligungsbedingungen festgestellt:

Es fehlten Nachweise für die Verwendung der Zuschüsse (z.B. Verträge oder von Originalbelege) für folgende Vereine:

- Cöthener FC e.V. Germania 03,
- PSV 05,
- Köthener FC,
- KSV 2009 (der Verein befindet sich seit 2009 in Insolvenz),
- FC Eintracht Köthen.

Weiterhin versäumte das Fachamt nach Pkt. 4.8 der Allgemeinen Bewilligungsbedingungen, die Prüfung der Verwendungsnachweise beim

- PSV 05 für das Jahr 2015,
- WSV Köthen für die Jahre 2014 und 2015,
- HG 85 für die Jahre 2012 bis 2015
- KSV 2009 für die Jahre 2013 bis 2015
- Cöthener Hockeyclub 02 e.V. für die Jahre 2014 und 2015.

Die Voraussetzungen für ein vereinfachtes Verfahren nach Pkt.5 der Allgemeinen Bewilligungsbedingungen waren nicht gegeben. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes ist die nicht ausreichende Verwendungsnachweisprüfung Ausdruck eines ungenügenden Fördermanagements. Die Stadt kann weder die sachgerechte Verwendung noch das Erfordernis der Zuschusshöhe beurteilen. Eine ordnungsgemäße Verwaltungsorganisation ist auch hier Voraussetzung für eine sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, ihren Kontrollpflichten für den Bereich Fördermittel zukünftig besser nachzukommen.**

#### 4. Unternehmen und Beteiligungen der Stadt (Wirtschaftliche Betätigung)

Dem Landesrechnungshof obliegt gem. § 137 Abs. 1 KVG LSA die überörtliche Prüfung von Kommunen mit mehr als 25 000 Einwohnern. In diesem Rahmen prüft der Landesrechnungshof auch, ob die Beteiligungsverwaltung wirtschaftlich und zweckmäßig durchgeführt wird (vgl. § 137 Abs. 4 Nr. 3 i. V. m. § 130 Abs. 4 KVG LSA).

##### 4.1. Überblick

Den Kommunen in Sachsen-Anhalt ist es unter bestimmten Voraussetzungen gestattet, sich in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auch außerhalb ihrer öffentlichen Verwaltung, z. B. in der Rechtsform des Privatrechts, zu betätigen (vgl. §§ 128, 129 KVG LSA). Der Gesetzgeber sieht u. a. folgende Voraussetzungen für eine zulässige kommunale Beteiligung vor:

- Ein öffentlicher Zweck muss die Betätigung rechtfertigen (vgl. § 128 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA).
- Die Kommune muss einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan des Unternehmens erhalten und dieser muss durch Gesellschaftsvertrag, Satzung oder in anderer Weise gesichert sein (vgl. § 129 Abs. 1 Nr. 3 KVG LSA).

Die Stadt ist an folgenden Unternehmen beteiligt:

- |                               |   |
|-------------------------------|---|
| - Unmittelbare Beteiligungen: | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohnungsgesellschaft Köthen mbH (WGK)</li> <li>• Köthener BachGesellschaft mbH (Bach)</li> <li>• Köthen Kultur und Marketing GmbH (KKM)</li> <li>• Wirtschaftsförderungsgesellschaft Köthen/ Anhalt-Bitterfeld mbH (WFK)</li> <li>• MIDEWA Wasserversorgungsgesellschaft in Mitteldeutschland mbH (Midewa)</li> <li>• Kommunalwirtschaft Sachsen-Anhalt GmbH (KOWISA)</li> <li>• FEO Fernwasserversorgung Elbe-Ostharz GmbH (FEO)</li> </ul> |
| - Mittelbare Beteiligungen:   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Palm Spings Verwaltungsgesellschaft für Freizeitanlagen GmbH (PS VW GmbH)</li> <li>• Palm Springs GmbH &amp; Co. KG Freizeitanlage Köthen (PS FAK GmbH &amp; Co. KG)</li> </ul>  |

- Eigenbetriebe:
  - Eigenbetrieb Städtisches Pflegeheim Am Lutzepark
  
- Zweckverbände:
  - Zweckverband –Gewerbegebiet „Um die Dorfstätte“
  - Abwasserverband Köthen
  - Abwasserzweckverband „Ziethetal“
  - Unterhaltungsverband „Taube-Landgraben“
  - Unterhaltungsverband „Westliche Fuhne-Ziethel“
  
- Stiftungen:
  - Kultur-, Sport- und Sozial-Stiftung der Stadt Köthen (Anhalt)

Die genauen Beteiligungsverhältnisse sind in der Anlage 1 dargestellt.

Das wirtschaftliche Potential der Unternehmensbeteiligungen der Stadt ist, wie aus der nachfolgenden Übersicht hervorgeht, erheblich.

Übersicht ausgewählte Beteiligungen zum 31.12.2015 (Angaben in 1.000 Euro)

	Bilanzsumme	Jahresüberschuss
WGK	100.830,6	1.248,8
Bach	20,8	2,8
KKM	323,4	5,7
WFK	1.904,9	0,0
PS FAK GmbH & Co. KG	4.243,6	168,5
PS VW GmbH	32,8	0,1

## 4.2 Beteiligungsmanagement

Die Kommunen sind verpflichtet, ein Beteiligungsmanagement zu gewährleisten, das sowohl die Mitglieder der Vertretung, die Vertreter der Kommune in den Gremien der Beteiligungen als auch die Beschäftigten der Kommune fachlich unterstützt und ausreichende Informationen bereithält (vgl. § 130 Abs. 4 KVG LSA).

Ein ordnungsgemäßes kommunales Beteiligungsmanagement setzt nach Auffassung des Landesrechnungshofes drei Komponenten in der Kommune voraus.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Vgl. KGSt@-Bericht Nr. 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, Seite 19

- Beteiligungsverwaltung (z. B. Aktenführung, Stammdatenhaltung der Kommune zu den einzelnen Beteiligungen),
  - Steuerung,
  - Mandantenbetreuung.
- a) In der Stadt Köthen (Anhalt) sind die Aufgaben des Beteiligungscontrollings – neben weiteren Aufgaben – der Stelle „SB Controlling“ zugewiesen. Der Bereich „Beteiligungscontrolling“ umfasst laut Arbeitsplatzbewertung vom 25.10.2010 folgende Aufgaben für diese Stelle:
- Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen,
  - Festlegung von Leistungsprogrammen, in denen die Beteiligungsziele konkretisiert werden,
  - Koordination und Überwachung Umsetzung der Ziele,
  - Erstellung finanzieller Zielvorgaben,
  - Prüfung der Möglichkeiten zur Einbeziehung in die Haushaltskonsolidierung,
  - Berichterstattung zur finanziellen Lage, Aufgabenschwerpunkten usw. der Beteiligungen für die politischen Gremien,
  - Überwachung der Erstellung und Vorlage der Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Lageberichte sowie Prüfung und Analyse in geeignetem Umfang,
  - Erstellung des Beteiligungsberichtes zum Haushalt der Stadt Köthen (Anhalt) gem. § 118 GO LSA
  - Prüfung und Überwachung der Einhaltung der wahrgenommenen Aufgaben (Zweckkritik),
  - Überwachung Haushalt/Jahresabschluss (und Überführung in die Doppik) „Zweckverband um die Dorfstätte“.

Dafür standen für die v.g. Stelle lediglich 10 % der Arbeitszeit zur Verfügung. Außerdem sah die Aufgabenbeschreibung in der Arbeitsplatzbewertung nicht alle Aufgabenfelder eines Beteiligungsmanagements im Sinne des § 130 Abs. 4 KVG LSA vor.

Damit der Stadtrat seine Steuerungsvorgaben treffen und die Gesellschafterinteressen wahrnehmen kann, müssen die Stadtratsmitglieder ordnungsgemäß über die Beteiligungen informiert sein. Die Beteiligungen agieren jedoch außerhalb des Haushalts der Stadt und werden deshalb nicht direkt über den Stadtrat, sondern über die jeweiligen Unternehmensgremien wie Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat oder Beirat gesteuert. Die Einrichtung eines Beteiligungsmanagements, das die Interessen

des Gesellschafters Stadt einheitlich definiert und gegenüber den Beteiligungsunternehmen vertritt, ist erforderlich, um ihrer Ingerenzpflicht<sup>6</sup> nachzukommen.

Das Beteiligungsmanagement umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen, die die Stadt in seiner Rolle als Gesellschafter bzw. Eigentümer zur Steuerung und Kontrolle der Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts und des Privatrechts einsetzen muss. Diese Aufgabe erfordert die Schaffung besonderer Strukturen und die Einrichtung von Steuerungsinstrumenten. Diese sind je nach Größe insbesondere:

- die Organisation einer Beteiligungsverwaltung,
- die Erstellung des jährlichen Beteiligungsberichtes,
- die Implementierung eines Beteiligungscontrollings,
- die Mandatsbetreuung,
- die Schaffung eines Personalmanagements und
- die Einrichtung eines strategischen Beteiligungsmanagements.<sup>7</sup>

Um diese Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu können, ist eine dem Aufgabenumfang und den inhaltlichen Anforderungen angemessene Personalausstattung erforderlich. Die bisherige Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements in Form des dargestellten 10 %igen Arbeitsanteils der Stelle „SB Controlling“ erfüllt diese Anforderungen weder nach der Art der beschriebenen Aufgaben noch nach den dafür vorgesehenen VzÄ.

Der Landesrechnungshof hat die Stadt bereits in seinem Prüfbericht vom 03.01.2005 auf die Pflicht zur Einrichtung eines effizienten Beteiligungsmanagements hingewiesen. Der Landesrechnungshof kritisiert besonders, dass es der Stadt auch über 10 Jahre später nicht gelungen ist, ein effizientes Beteiligungsmanagement aufzubauen.

**Die bisherigen Versäumnisse bei der Einrichtung eines ordnungsgemäßen Beteiligungsmanagements sind vor dem Hintergrund der prekären Haushaltslage der Stadt besonders kritikwürdig.**

Ein Konsolidierungsprozess, wie im Fall der Stadt Köthen (Anhalt), ist nur unter der Voraussetzung erfolgreich durchführbar, wenn neben der Kernverwaltung auch sämt-

<sup>6</sup> Definition nach Wikipedia: **Ingerenzpflicht** ist im Kommunalrecht die Verpflichtung einer Gemeinde, auf ein in einer privatrechtlichen Organisationsform betriebenes öffentliches Unternehmen mit geeigneten Mitteln so einzuwirken, dass die Einhaltung der durch das öffentliche Recht bestimmten besonderen rechtlichen Bindungen jederzeit sichergestellt werden kann. <https://de.wikipedia.org/wiki/Ingerenzpflicht> Stand 28.12.2016

<sup>7</sup> Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt – Ministerium für Inneres und Sport

liche potentiellen Konsolidierungsbeiträge der verselbständigten Aufgabenbereiche der Stadt in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form kontinuierlich geprüft werden. Diese Konsolidierungsmöglichkeiten sind grundsätzlich in die Sanierung des Haushalts systematisch und vollständig mit einzubeziehen.

#### **Der Landesrechnungshof bittet um Stellungnahme.**

b) Ebenso erließ die Stadt bisher noch keine Beteiligungsrichtlinie.

Die Stadt übertrug durch die Ausgliederung einiger Aufgaben in private Gesellschaften und damit auch die Ausgliederung von Vermögenswerten weitreichende Kompetenzen auf die Gesellschaften. Es ist daher von Bedeutung, dass die Stadt ihre Position als Gesellschafter und damit als Eigentümer bzw. Miteigentümer stärkt und mit Hilfe einer Richtlinie auch durchsetzt.

Die Stadt sollte in dieser innerdienstlichen Regelung mindestens festlegen:

- welche Aufgaben und Kompetenzen das Beteiligungsmanagement hat,
- welchen Verpflichtungen die Unternehmen nachzukommen haben,
- welche Verpflichtungen und Grundsätze durch die Mandatsträger in den Unternehmen einzuhalten sind und
- Mindestinhalte für Mustergesellschaftsverträge und Mustergeschäftsordnungen formulieren.

#### **Der Landesrechnungshof empfiehlt:**

- **ein Beteiligungsmanagement aufzubauen und mit entsprechendem Personal (quantitativ und qualitativ) auszustatten, sowie**
- **die Interaktion der beteiligten Entscheidungs-, Aufsichts- und Unterstützungsorgane schriftlich in Form einer Beteiligungsrichtlinie zu regeln, um die Aufgabenerfüllung nach § 130 Abs. 4 KVG LSA zu gewährleisten.**

### **4.3 Beitrag der Beteiligungen zur Haushaltskonsolidierung**

Die Stadt zahlte in der Summe 13,7 Mio. Euro in den Jahren 2011 bis 2015 an ihre Beteiligungen als freiwillige Zuschüsse, Personalkostenübernahmen und Verlustausgleiche. Dem stehen Erträge aus den Erstattungen der Personalkosten von den Unternehmen in Höhe von 2,7 Mio. Euro gegenüber.

Die Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt durch die Beteiligungen zeigen die folgende Tabelle und die Anlage 2.

Angaben in 1.000 Euro

Unter- nehmen	2011		2012		2013		2014		2015		HP 2016	
	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A	E	A
WGK	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	200,0	0,0	175,0	0,0	48,5
Bach	0,0	115,0	0,0	160,0	55,0	170,0	56,8	216,8	59,0	174,0	19,7	159,7
KKM	623,1	1.950,8	632,7	1.822,6	647,3	1.962,1	645,2	1.778,9	0,0	1.123,6	0,0	1.002,2
WFK	0,0	59,0	0,0	59,0	0,0	59,0	0,0	44,2	0,0	27,2	0,0	33,5
PS FAK GmbH & Co. KG	0,0	721,4	0,0	721,4	0,0	721,4	0,0	721,4	0,0	721,4		721,4
PS VW GmbH	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
gesamt	623,1	2.846,2	632,7	2.763,0	702,3	2.912,5	702,0	2.961,3	59,0	2.221,2	19,7	1.965,3

E= 2011 Rechnungsergebnis Einnahmen, 2012 bis 2015 angeordnete Erträge, 2016 geplante Erträge  
A=2011 Rechnungsergebnis Ausgaben, 2012 bis 2015 angeordnete Aufwendungen, 2016 geplante Aufwendungen

Das Unternehmen WGK erwirtschaftete im geprüften Zeitraum regelmäßig Jahresüberschüsse, die aufgrund der jährlichen Gesellschafterbeschlüsse jeweils auf neue Rechnung vorgetragen wurden. Im Prüfungszeitraum stieg der Gewinnvortrag wie folgt:

Jahr	Gewinnvortrag laut Bilanz	Jahresüberschuss
	T€	T€
2011	950,4	598,7
2012	1.549,1	630,9
2013	2.180,0	1.279,6
2014	3.456,6	759,7
2015	4.216,3	1.248,5

Die Stadt berücksichtigte die Beteiligungen jedoch in ihren jährlichen Haushaltskonsolidierungskonzepten bisher kaum. Lediglich der Zuschuss der Bachgesellschaft sollte laut Haushaltskonsolidierungskonzept in 2014 um 12 TEuro, 2015 um 5 TEuro, 2016 um 20 TEuro und 2017 um 25 TEuro reduziert werden. Wie aus der Anlage 2 ersichtlich ist, sind aber tatsächlich erst ab dem Jahr 2016 geringere Zuschüsse geplant.

Kein Unternehmen, an dem die Stadt mit mehr als 5 v.H. unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist, hat bisher Gewinnausschüttungen an die Stadt gezahlt. Die Stadt ist aber

gemäß § 100 Abs. 3 Satz 5 KVG LSA verpflichtet, in Ihrem Haushaltskonsolidierungskonzept Maßnahmen darzustellen, um Fehlbeträge abzubauen. Auch an dieser Stelle zeigt sich – wie bereits unter Nr. 4.2 ausgeführt – der dringende Handlungsbedarf zum Aufbau eines ordnungsgemäßen Beteiligungsmanagements in der Stadt Köthen (Anhalt).

**In Anbetracht der angespannten Haushaltssituation der Stadt bittet der Landesrechnungshof um Prüfung, ob im Haushaltskonsolidierungskonzept sowohl die jährlichen Gewinnausschüttungen von Beteiligungsunternehmen berücksichtigt, als auch Zuschüsse an die Unternehmen verringert werden können.**

#### 4.4 Beteiligungsbericht

Gem. § 130 Abs. 2 KVG LSA ist dem Stadtrat mit dem Entwurf der Haushaltssatzung ein Bericht über die Beteiligungen und Unterbeteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen und des Privatrechts, an denen die Gemeinde mit mindestens 5 v. H. beteiligt ist, vorzulegen. Der Beteiligungsbericht soll Transparenz schaffen und Grundlageninformationen für die Beteiligungssteuerung liefern.<sup>6</sup>

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung des Beteiligungsberichts über das Geschäftsjahr 2014 folgendes festgestellt:

- Die Verwaltung beurteilte für kein Unternehmen
  - den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks,
  - die Grundzüge des Geschäftsverlaufs und
  - die Lage der Unternehmen speziell bezogen auf das Berichtsjahr 2014.

Sie gab lediglich den Gesellschaftsgegenstand wieder und verwies auf den beigefügten Lagebericht.

Die jährliche Überprüfung der Erfüllung des öffentlichen Zwecks gem. § 128 Abs. 1 KVG LSA dient dazu, kontinuierlich zu überwachen, ob die Beteiligung der Kommune an dem Unternehmen weiterhin zulässig ist bzw. ggf. zu beenden ist.

- Es fehlten Angaben zu den Kennzahlen der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Unternehmen. Die Nennung der Daten zum dreijährigen Vergleich der Bilanzen, der Gewinn- und Verlustrechnungen und des Cash Flow's erfüllen nicht die Anforderungen des § 130 Abs. 2 Nr. 3 KVG LSA.
- Die Angaben zu den Verbänden beschränken sich auf die Bezeichnung, die Nennung des Gegenstandes sowie Angaben zu Finanzbeziehungen. Im Übrigen fehlen wesentliche Pflichtangaben.

<sup>6</sup> Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt

- Der Bericht enthielt keine Angaben zur Kultur-, Sport- und Sozial-Stiftung der Stadt Köthen (Anhalt).

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind auch Zweckverbände und Stiftungen in den Beteiligungsbericht aufzunehmen. Sie sind öffentlich-rechtliche Unternehmen i.S.d. § 130 Abs. 2 KVG-LSA. Der Sinn und Zweck des Beteiligungsberichts besteht u. a. darin, der Kommune ein Informationsangebot über die Anzahl der Beteiligungen, die mit den Beteiligungen verfolgten Ziele, den Zielerreichungsgrad sowie der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung bei ausgelagerten Aufgaben zu verschaffen. In diesem Sinne versteht der Landesrechnungshof alle Organisationsformen als Beteiligungen, die als aus der Kernverwaltung ausgegliederte Organisationseinheiten, unabhängig von ihrer Rechtsform, kommunale Aufgaben wahrnehmen. Diese stehen zumindest anteilig im Eigentum der Kommune (unmittelbar oder mittelbar) und gegenüber denen bestehen Steuerungs- und Einwirkungsrechte bzw. Pflichten der Kommune (vgl. auch KGST-Bericht 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 13).

- Die Gesamtbezüge, die den Mitgliedern des Aufsichtsrates der KKM sowie der Geschäftsführungen aller Unternehmen zugeflossen sind, wurden nicht genannt.

Gem. § 130 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 KVG LSA hat der Beteiligungsbericht weiterhin Angaben über die Gesamtbezüge nach § 285 Nr. 9 Buchstabe a HGB, die den Mitgliedern der Organe des Unternehmens zugeflossen sind, zu enthalten. § 285 Nr. 9 HGB sieht dabei vor, dass für die Mitglieder des Geschäftsführungsorgans, eines Aufsichtsrates, eines Beirates oder einer ähnlichen Einrichtung jeweils für jede Personengruppe die Gesamtbezüge anzugeben sind. § 286 Abs. 4 HGB findet sinngemäß Anwendung.

Die „Schutzklausel“ des § 286 Abs. 4 HGB, auf die § 130 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 KVG LSA verweist, räumt zwar die Möglichkeit ein, die in § 285 Nr. 9 HGB verlangten Angaben zu unterlassen, wenn sich anhand dieser Angaben die Bezüge eines Mitglieds dieser Organe feststellen lassen. Eine Einschränkung der Angaben im Beteiligungsbericht ist demnach möglich. Dies setzt jedoch voraus, dass der Stadtrat unter Angabe von Gründen beschließt, unter Verweis auf § 286 Abs. 4 HGB die Angabe der Organbezüge zu unterlassen. Dabei müssen nach Ansicht des Landesrechnungshofes Gründe gegeben sein, die über bloße Individualisierbarkeit der Bezüge hinausgehen.

Es handelt sich auch nicht um eine Entscheidung, die das jeweilige Unternehmen oder die Verwaltung eigenständig trifft. Vielmehr wird durch die Regelung in § 130 Abs. 2 Satz 3 2. HS KVG LSA deutlich, dass auch Teile des Beteiligungsberichtes in nichtöffentlicher Sitzung erörtert werden können. Es ist kein sachlicher Grund

ersichtlich, der Vertretung als Hauptorgan der Kommune, also des Gesellschafters, diese Informationen vorzuenthalten. Die „Schutzklausel“ ist beim Aufsichtsrat der KKM nicht anwendbar, da der Aufsichtsrat gem. § 9 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag aus 12 Mitgliedern besteht. Bei der WGK wurde die „Schutzklausel“ für die Geschäftsführungen zu Unrecht angewendet, da im Geschäftsjahr 2014 zwei Geschäftsführer das Unternehmen geleitet haben (A. vom 01.01.-31.12.2014 und B vom 01.11.-31.12.2014). Damit waren die Bezüge nicht mehr einem Mitglied des Organs Geschäftsführung zuzuordnen.

Gem. § 130 Abs. 2 letzter Satz KVG LSA ist der Beteiligungsbericht im Stadtrat in öffentlicher Sitzung zu erörtern. Das beachtete die Stadt bisher nicht. Sie hat lediglich den Beteiligungsbericht als Anlage zum Entwurf der Haushaltssatzung 2016 dem Stadtrat zur Kenntnis gegeben.

**Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass der vorgelegte Beteiligungsbericht für das Geschäftsjahr 2014 noch nicht allen Anforderungen des § 130 Abs. 2 KVG LSA entspricht. Die Erörterung des Berichtes hat zukünftig im Stadtrat zu erfolgen.**

**Der Landesrechnungshof bittet um zukünftige Beachtung.**

#### **4.5 Informations- und Prüfungsrechte der zuständigen Prüfungsbehörden nach § 140 Abs. 3 und 4 KVG LSA**

Gebietskörperschaften, die die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in der Rechtsform des Privatrechts halten bzw. denen mit anderen Gebietskörperschaften gemeinsam die Mehrheit gehört und sie mindestens ein Viertel der Anteile halten, können bestimmte Fragestellungen im Rahmen der Abschlussprüfung klären lassen (vgl. § 53 HGrG). In den Fällen des § 53 HGrG können in der Satzung bzw. im Gesellschaftsvertrag auch Unterrichtungspflichten gegenüber der Rechnungsprüfungsbehörde aufgenommen werden (vgl. § 54 HGrG). In Sachsen-Anhalt ist den Kommunen grundsätzlich vorgegeben, darauf hinzuwirken, dass bei allen Beteiligungen der Kommunen die §§ 53, 54 HGrG angewandt werden (vgl. § 129 Abs. 3 und 4 GO LSA bzw. § 140 Abs. 3 und 4 KVG LSA).

In den Gesellschaftsverträgen der Beteiligungen der Stadt waren folgende Prüfungsrechte bei den einzelnen Unternehmen eingeräumt:

Unternehmen	RPA der Stadt	Landesrechnungshof als zuständige überörtliche Kommunalprüfung
WGK	§ 8 Abs. 7 Gesellschaftsvertrag	§ 8 Abs. 7 Gesellschaftsvertrag
Bach	§ 14 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag	<i>Keine Prüfrechte</i>
KKM	<i>Keine Prüfrechte</i>	<i>Keine Prüfrechte</i>
WFK	§ 18 Abs. 4 Gesellschaftsvertrag	<i>Keine Prüfrechte</i>
PS FAK GmbH & Co.	§ 10 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag	§ 10 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag
PS VW GmbH	<i>Keine Prüfrechte</i>	<i>Keine Prüfrechte</i>

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes nutzt die Stadt Köthen (Anhalt) mit den genannten Regelungen die ihr zustehenden Möglichkeiten zur Einräumung von Informationsrechten, die über das Gesellschaftsrecht hinausgehen, (vgl. §§ 53, 54 HGrG i.V.m. § 129 Abs. 3 und 4 GO LSA / § 140 Abs. 3 und 4 KVG LSA) gegenüber ihren privatrechtlichen Unternehmen, an denen sie allein bzw. mit anderen Gebietskörperschaften mehrheitlich beteiligt ist (vgl. § 53 Abs. 1 HGrG) nicht hinreichend aus. Nach § 53 HGrG kann die Kommune verlangen, dass das Unternehmen im Rahmen der Abschlussprüfung bestimmte Fragestellungen prüfen lässt. Darüber hinaus räumt § 54 HGrG die Möglichkeit ein, dass in der Satzung bzw. im Gesellschaftsvertrag mit der Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmte Einsichtsrechte zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 HGrG auftreten, für die Rechnungsprüfungseinrichtungen beschlossen werden können.

Die in §§ 53, 54 HGrG eröffneten Möglichkeiten zur Einräumung von Informations- und Einsichtsrechten dienen u.a. dazu, die Kontrollfunktion der Kommunen im Rahmen ihres Beteiligungsmanagements zu verbessern. Die Kommunen können auf diesem Wege rechtzeitig und umfassend über eine mögliche Gefährdung der gemeinsamen Interessen informiert werden.

**Der Landesrechnungshof bittet um Stellungnahme.**

## 4.6 Gesellschaftsverträge

- a) Die WGK und die KKM dürfen gemäß ihrer Gesellschaftsverträge Tochterunternehmen gründen bzw. sich an anderen Unternehmen beteiligen.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass mit der Gründung von Tochtergesellschaften und weiteren Unterbeteiligungen in der Regel die Transparenz der Geschäftsabläufe und die Einflussnahme der Stadt auf die Unternehmen eingeschränkt werden.

Nur durch entsprechend ausgestaltete Gesellschaftsverträge (u. a. Weisungsrecht der Stadt gegenüber den Aufsichtsräten) und die Entsendung qualifizierter kommunaler Vertreter in die Gremien der Unternehmen kann die Stadt ihrer Ingerenzpflicht im Bereich der mittelbaren Beteiligungen ausreichend nachkommen.

**Die Stadt sollte prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, um eine weitere Verzweigung ihrer mittelbaren Beteiligungen rechtlich auszuschließen bzw. für eine angemessene Einflussnahme durch die kommunalen Gesellschafter zu sorgen.**

- b) Der Stadt gehören an den Unternehmen WGK, Bach, KKM, WFK, PS FAK GmbH & Co. und PS VW GmbH Anteile in dem in § 53 Abs. 1 bzw. Abs. 2 HGrG bezeichnetem Umfang. Demzufolge hat sie gemäß § 133 Abs. 1 Nr. 3 und 4 KVG LSA u. a. dafür zu sorgen, dass im Gesellschaftsvertrag:

- die Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des HGB für große Kapitalgesellschaften erfolgen sowie
- die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes in entsprechender Anwendung dieser Vorschriften oder der Vorschriften über die Jahresabschlussprüfung bei Eigenbetrieben vorgeschrieben werden und
- ihr der Prüfungsbericht des Abschlussprüfers übersandt wird, sofern dies nicht bereits gesetzlich vorgesehen ist.

Diese Mindestanforderungen erfüllt nur der Gesellschaftsvertrag der WFK.

Alle anderen Gesellschaftsverträge enthalten keine Regelungen zu diesen genannten Punkten. Der Gesellschaftsvertrag der KKM regelt in § 14 Abs. 6, dass der Jahresabschluss, der Prüfbericht und der Geschäftsbericht der Geschäftsführung mit dem Bericht des Aufsichtsrates lediglich nur in den Geschäftsräumen der Gesellschaft den Gesellschaftern zur Einsichtnahme ausgelegt werden. Eine Zusendung des Prüfber-

richtes der Abschlussprüfer, wie § 133 Abs.1 Nr. 4 KVG LSA fordert, ist nicht vorgesehen.

Die Gesellschaften Bach und KKM nehmen laut Wirtschaftsprüfer bei der Erstellung der Jahresabschlüsse größenabhängige Erleichterungen in Anspruch. Bei der Bachgesellschaft und der PS VW GmbH haben die Wirtschaftsprüfer zudem nicht die erforderlichen Prüfungen nach § 53 HGrG durchgeführt.

**Damit verzichtet die Stadt entgegen § 133 Abs. 1 Nr. 3 und 4 KVG LSA auf wichtige Informationen zu ihren Beteiligungen.**

c) Weiterhin widersprechen noch folgende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen der Unternehmen rechtlichen Vorschriften:

- Die persönlich haftende Gesellschafterin (PS VW GmbH) ist zur Geschäftsführung und Vertretung der Gesellschaft (PS FAK GmbH & Co. KG) verpflichtet (vgl. § 5 Satz 1 Gesellschaftsvertrag der PS FAK GmbH & Co. KG).

Die WGK ist alleinige Gesellschafterin der PS VW GmbH. Laut § 6 Abs. 2 Buchst. b Gesellschaftsvertrag der PS FAK GmbH & Co. KG ist die Geschäftsführerin der WGK Mitglied im Aufsichtsrat.

Der Geschäftsführer der PS VW GmbH und der Geschäftsführer der WGK sind laut Eintragung im Handelsregister vom 23. März 2006 (PS VW GmbH) in der Person identisch.

Im Prüfungszeitraum gab es zwar keine Anhaltspunkte, dass der Geschäftsführer der WGK sein Recht auf ein Aufsichtsratsmandat gem. § 6 Abs. 2 Buchst. b Gesellschaftsvertrag (PS FAK GmbH & Co. KG) in Anspruch genommen hat. Dennoch war der Aufsichtsrat seitdem gem. § 6 Abs. 2 Gesellschaftsvertrag nicht ordnungsgemäß besetzt.

**Aufsichtsratsmitglieder können/dürfen nicht zugleich Geschäftsführer sein/ bzw. als Angestellte die Geschäfte führen (vgl. § 6 Abs. 6 Gesellschaftsvertrag).**

**§ 6 Abs. 2 Buchst. b Gesellschaftsvertrag steht im Widerspruch zu § 6 Abs. 6 Gesellschaftsvertrag der PS FAK GmbH & Co. KG.**

- Gem. § 4 Gesellschaftsvertrag der Köthener BachGesellschaftmbH verpflichtet sich die Stadt Köthen gegenüber der Gesellschaft zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter Höhe. Diese Regelung widerspricht § 129 Abs. 1 Nr. 4 bis 6 KVG LSA und ist zudem vor dem Hintergrund der Haushaltssituation der Stadt Köthen (Anhalt) besonders kritisch zu sehen.

**Die Stadt hat dafür zu sorgen, dass die Gesellschaftsverträge entsprechend geändert werden.**

## 4.7 Zu ausgewählten einzelnen Unternehmen

### 4.7.1 Köthener BachGesellschaft mbH

Gegenstand der Gesellschaft ist gem. § 2 Gesellschaftsvertrag:

„1. Gegenstand des Unternehmens ist die Pflege der Werke Johann Sebastian Bachs und die Förderung des Verständnisses seiner Musik mitsamt ihrem Umfeld.

Sie bietet in- und ausländischen Musikern und Musikfreunden ein Interpretations- und Diskussionsforum. Dies schließt insbesondere auch die Präsentation qualifizierter junger Künstler ein.

2. Zweck der Gesellschaft ist, durch die vorstehend genannten Aktivitäten die Kunst zu fördern; die Gesellschaft verfolgt damit ausschließlich gemeinnützige Zwecke im Sinne des Abschnitts „Steuerbegünstigte Zwecke“ der Abgabenordnung.

3. ...“

Alle zwei Jahre finden in den geraden Jahren die Internationalen Köthener Bachfesttage statt, während in den ungeraden Jahren ein Nationaler Köthener Bach-Wettbewerb für junge Pianisten durchgeführt wird. Daneben erfolgen jährlich Aktivitäten zum Bachgeburtstag und zur Bachpflege (Pflege des Gedenkens an den Musiker).

Im Prüfungszeitraum wurden folgende Ergebnisse erzielt:

Angaben in 1.000 Euro

	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Gesamterträge</b>	145,7	499,8	147,7	485,1	143,9
<b>Gesamtaufwendungen</b>	152,0	540,3	155,2	491,5	141,1
<b>Jahresergebnis</b>	-6,3	-40,5	-7,5	-6,4	2,8

Die Finanzlage der Gesellschaft ist seit Jahren, wie aus der folgenden Übersicht ersichtlich ist, problematisch und von den Zahlungen der Stadt abhängig:

Jahr	Gesamtumsatz T€	dav. Zuschüsse der Stadt T€ <sup>1)</sup>	Anteil Zuschüsse am Umsatz %	Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag T€
2011	145,7	115,0	78,9	0,0
2012	499,8	160,0	32,0	5,5
2013	147,7	115,0	77,9	13,0
2014	485,1	160,0	33,0	19,4
2015	143,9	115,0 <sup>2)</sup>	79,9	16,6
2016		140,0 <sup>2)</sup>		
2017		90,0 <sup>3)</sup>		
2018		140,0 <sup>3)</sup>		

<sup>1)</sup> Im jeweiligen Haushaltsjahr angeordnete Beträge

<sup>2)</sup> Zuschüsse 2015 bis 2016 laut Stadtratsbeschluss 14/StR/29/015 vom 27. Februar 2014

<sup>3)</sup> Laut Finanzplanung geplante Zuschüsse

Aus der Aufstellung der Wirtschaftsprüfer bei den jährlichen Prüfungen der Jahresabschlüsse geht hervor, dass allein die „Bachpflege“ und der Bachgeburtstag für das Jahresergebnis (2014 - 6,4 T€, 2015 + 2,8 T€) ursächlich waren. Die Erträge bei den Bachfesttagen 2014 und dem Bach-Wettbewerb 2015 deckten hingegen die hierfür erforderlichen Aufwendungen.

Neben der Köthener BachGesellschaft pflegt auch der Verein Freundes- und Förderkreis Bach-Gedenkstätte im Schloss Köthen (Anhalt) e.V. das Andenken an Johann Sebastian Bach. So richtete er z. B. im September 2017 den 11. „Köthener Herbst“ mit mehreren Konzerten aus. Für seine Tätigkeit erhält er auch regelmäßig Zuwendungen von der WGK.

Die Stadt sollte prüfen, wie die freiwillige Aufgabe „Pflege der Werke Johann Sebastian Bachs“ zukünftig wirtschaftlicher als bisher erfüllt werden kann. Der Landesrechnungshof regt an, die Möglichkeit positiver Synergieeffekte zu nutzen. Beispielsweise könnte die Aufgabe „Pflege der Werke Johann Sebastian Bachs“ zukünftig die Stadt in eigener Regie oder unter der Leitung der KKM und unter Beteiligung des Vereins Freundes- und Förderkreis Bach-Gedenkstätte im Schloss Köthen (Anhalt) e.V. und der Kultur-, Sport- und Sozialstiftung der Stadt Köthen (Anhalt) durchführen. Die Köthener BachGesellschaft würde nicht mehr benötigt und könnte aufgelöst werden. Damit bestehen Einsparmöglichkeiten im Hinblick auf Aufwendungen für den Geschäftsführer, den Aufsichtsrat, das Personal und die Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse. Bei gleichgebliebener Aufgabenerfüllung könnten die Zuschusszahlungen durch die Stadt verringert werden.

**Der Landesrechnungshof bittet um Stellungnahme.**

#### **4.7.2 Palm Springs GmbH & Co. KG Freizeitanlage Köthen (PSFAK GmbH & Co. KG) und Palm Spings Verwaltungsgesellschaft für Freizeitanlagen GmbH (PS VW GmbH)**

Gegenstand der PSFAK GmbH & Co. KG ist die Errichtung und Bewirtschaftung einer Freizeit- und Badanlage in Köthen. Nachdem das Bad 2002 in Betrieb gegangen ist, verbleibt also nur noch die Bewirtschaftung des Bades als freiwillige Aufgabe der Stadt Köthen. Die finanziellen Mittel, welche die Stadt hierfür jährlich aufwendet, sind in der Anlage 2 dargestellt.

- a) Die Finanzlage der PS FAK GmbH & Co. KG ist kritisch. Sie ist von den jährlichen Zahlungen der Zuschüsse durch die Stadt Köthen abhängig.

Zwischen der Stadt und der PS FAK GmbH & Co. KG Freizeitanlage Köthen sind folgende Verträge zu den Zahlungen der Zuschüsse abgeschlossen worden:

- Betriebskostenzuschussvertrag zur Sicherung der Liquidität vom 14.11.2001, zuletzt geändert am 08. Mai 2009 über jährlich 250.000,00 Euro über 25 Jahre,
- Betriebskostenzuschussvertrag 1 vom 02.12.2013 über jährlich 281.369,97 Euro vom 01.07.2014 bis 30.11.2027 zuzüglich einer Einmalzahlung zum 30.11.2027,
- Betriebskostenzuschussvertrag 2 vom 02.12.2013 über jährlich 75.000,00 Euro vom 01.07.2014 bis 30.11.2027,
- Nutzungsvertrag (Schul- und Vereinsschwimmen) vom 02.12.2013 über jährlich 115.040,67 Euro.

Die Forderungen aus dem Betriebskostenzuschussvertrag 1 und dem Nutzungsvertrag trat die Gesellschaft mit Zustimmung der Stadt an eine Bank mit dem Forderungskaufvertrag vom 04. März 2014 für den Zeitraum vom 01.07.2014 bis 30.11.2027 ab.

Trotz der langjährigen Zahlungen der Zuschüsse von der Stadt an die Gesellschaft entstand über die Jahre ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag. Um die Liquidität der Gesellschaft sicher zu stellen für den Fall, dass die Zahlungsfähigkeit nicht mehr gegeben ist, hat die Stadt in den vergangenen Jahren Patronatserklärungen abgegeben; aktuell gilt eine Patronatserklärung bis zu einem Höchstbetrag von 2 Mio. Euro vom 21.12.2012, gültig bis 31. Dezember 2017.

Ein weiterer Hinweis auf die schwierige Finanzlage der PS FAK GmbH & Co. KG ist, dass die WGK ihren Kommanditanteil von 1 Mio. Euro bereits vor unserem Prüfungszeitraum auf einen Erinnerungswert von 1,00 Euro abgeschrieben hat. Auch ein gewährtes Darlehen von 150 TEuro hat die WGK wegen dauerhafter Wertminderung voll abgeschrieben.

Vor dem Hintergrund der desolaten finanziellen Situation der Stadt Köthen (Anhalt) kann der Landesrechnungshof nicht nachvollziehen, weshalb die Stadt 2013 die beiden Betriebskostenzuschussverträge und die Nutzungsvereinbarung in entsprechender Höhe abschloss und der Forderungsabtretung an die Bank bis 2027 zustimmte. Auch hält der Landesrechnungshof die abgegebenen Patronatserklärungen für eine freiwillige Aufgabe (Bewirtschaftung eines Bades) im Zusammenhang mit den enor-

men jährlichen Zuschüssen, bei der derzeitigen Haushaltslage der Stadt für nicht angebracht. Sie kann bei Inanspruchnahme die finanzielle Situation der Stadt nachhaltig negativ beeinflussen und die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt gefährden. Der Landesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass die Stadt Köthen (Anhalt) die finanzielle Unterstützung der PS FAK GmbH & Co.KG bei ihren zukünftigen Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen entsprechend berücksichtigt.

**Der Landesrechnungshof bittet um Stellungnahme und Mitteilung des Veranlassenden.**

- b) Die PS FAK GmbH & Co. KG schloss mit der mit der MIDEWA Wasserversorgungsgesellschaft in Mitteldeutschland mbH Merseburg (MIDEWA) mit Wirkung zum 01.01.2008 einen Vertrag über die technische sowie kaufmännische und verwaltungstechnische Betriebsführung des Sport- und Freizeitbades einschließlich aller Hilfs- und Nebeneinrichtungen ab.

Später wurde der Vertrag mehrfach modifiziert. Die Preisgleitklausel wurde angepasst und die Laufzeit bis zum 31.12.2027 verlängert. Die MIDEWA ihrerseits hat ihre 100 %ige Tochtergesellschaft INFRA Service Sachsen-Anhalt GmbH Merseburg mit der Betriebsführung beauftragt.

Hierfür sind der Gesellschaft folgende Aufwendungen entstanden (Angaben lt. Prüfberichte der Wirtschaftsprüfer):

- 2010 761,9 Teuro
- 2011 799,1 Teuro
- 2012 809,4 TEuro
- 2013 832,4 TEuro
- 2014 849,4 TEuro
- 2015 877,3 TEuro

Außerdem hat die PS FAK GmbH & Co. KG bereits 2002 eine Vereinbarung mit der WGK über die kaufmännische Betreuung abgeschlossen. Hierfür entstanden folgende Aufwendungen:

- 2011 16,2 TEuro
- 2012 16,2 TEuro
- 2013 16,2 TEuro
- 2014 16,2 TEuro
- 2015 16,2 TEuro

**Der Landesrechnungshof kann nicht nachvollziehen, dass sowohl der MIDEWA (die kaufmännische Betriebsführung) als auch der WGK (die kaufmännische Betreuung) übertragen wurden.**

Die gemäß § 45 Abs. 2 Nr. 8 2. Halbsatz KVG LSA (früher § 44 Abs. 3 Nr. 8 GO LSA) erforderlichen Stadtratsbeschlüsse für die Übertragung der Betriebsführung auf Dritte konnten dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt werden. Er geht daher davon aus, dass keine Stadtratsbeschlüsse gefasst wurden.

**Die Stadt hat die Notwendigkeit der Verträge zu prüfen und den Stadtrat über die Übertragung der Betriebsführung zu informieren und seine nachträgliche Zustimmung hierzu einzuholen.**

- c) Einziger Kommanditist der Gesellschaft PS FAK GmbH & Co.KG ist die WGK. Deren Geschäftsführer ist gleichzeitig Geschäftsführer des persönlich haftenden Gesellschafters PS VW GmbH. Diese wiederum ist für die Geschäftsführung der PS FAK GmbH & Co.KG verantwortlich (§ 2 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag PS VW GmbH und § 5 und § 3 Nr. 1 Gesellschaftsvertrag PS FAK GmbH & Co.KG).

In den Gesellschafterversammlungen der PS VW GmbH und der PS FAK GmbH & Co.KG ist jährlich über die Entlastung des Geschäftsführers zu entscheiden.

Der Oberbürgermeister der Stadt Köthen ist gem. § 6 Abs. 2 Buchst. a Gesellschaftsvertrag PS FAK GmbH & Co.KG Mitglied des Aufsichtsrates. Gleichzeitig entscheidet er aber entgegen § 131 Abs. 3 S. 2 KVG LSA (vorher § 119 Abs. 2 GO LSA) in den jährlich stattfindenden Gesellschafterversammlungen u.a. über die Entlastung des Aufsichtsrates, also auch über seine eigene Entlastung.

**Da in beiden Gesellschaften die für den Gesellschafter handelnde Personen und die Geschäftsführer identisch sind, entlastet sich der Geschäftsführer (mit Ausnahme für das Geschäftsjahr 2014 aufgrund des Geschäftsführerwechsels) immer selbst. Auch der Oberbürgermeister entlastete sich als Aufsichtsratsmitglied (Geschäftsjahr 2011 bis 2014) selbst.**

- d) Bereits mit Bericht vom 03.01.2005 hat der Landesrechnungshof festgestellt, dass das vorliegende Beteiligungskonstrukt (PS FAK GmbH & Co. KG und PS VW GmbH) für die Stadt nicht vorteilhaft ist. Daran hat sich nichts geändert. Zum

einen ist der Einfluss der Stadt auf die beiden mittelbaren Gesellschaften sehr gering und zum anderen führt die oben genannte Vertragsgestaltung zu hohen Belastungen des Haushaltes der Stadt.

Die folgenden Beispiele sollen die Kompliziertheit der Verhältnisse verdeutlichen:

- Zum 01.01.2015 erfolgte ein Wechsel in der Geschäftsführung der PS VW GmbH. Da der Gesellschaftsvertrag der Gesellschaft keine Bestimmung über die Zuständigkeit hierfür enthält, ist demnach gem. § 46 Nr. 5 GmbHG der Gesellschafter, also die WGK und hier deren Geschäftsführer, zuständig. Vorher ist gem. § 7 Buchst. s Gesellschaftsvertrag der PS FAK GmbH & Co. KG die Zustimmung des Aufsichtsrates der PS FAK GmbH & Co. KG zum Geschäftsführerwechsel einzuholen.

Tatsächlich beschloss der Aufsichtsrat der PS FAK GmbH & Co. KG am 15.12.2014 unter Tagesordnungspunkt 6 über die Abberufung der Geschäftsführerin zum 31.12.2014 und die Bestellung des neuen Geschäftsführers zum 01.01.2015. Dieser Beschluss wurde durch die Notarin am 22.12.2014 beim Handelsregister eingereicht, aber dort nicht eingetragen. Erst nach Einreichung (23.01.2015) des Protokolls über die Gesellschafterversammlung der PS VW GmbH vom 15.12.2014 erfolgte die Eintragung. Dieses Protokoll hat der Landesrechnungshof von der Stadt nicht erhalten.

- Da hier zwei Gesellschaften für eine freiwillige Aufgabe vorgehalten werden, müssen jährlich auch zwei Jahresabschlüsse aufgestellt und zwei Prüfungen durch Wirtschaftsprüfer durchgeführt werden. Die Aufwendungen hierfür sind durch die Gesellschaften zu tragen und werden damit auch indirekt durch die Zuschüsse der Stadt finanziert.

Zusätzlich wird für die Geschäftsführung durch die PS VW GmbH gem. § 11 Abs. 1 Gesellschaftsvertrag der PS FAK GmbH & Co. KG jährlich ein Auslagenersatz sowie eine Haftungsvergütung gezahlt. Für den Prüfungszeitraum wurden hierfür folgende Beträge aufgewendet:

- |        |  |
|--------|--|
| ○ 2011 | 13,4 TEuro zzgl. 2 TEuro Haftungsvergütung |
| ○ 2012 | 14,2 TEuro zzgl. 2 TEuro Haftungsvergütung |
| ○ 2013 | 14,2 TEuro zzgl. 2 TEuro Haftungsvergütung |
| ○ 2014 | 14,2 TEuro zzgl. 2 TEuro Haftungsvergütung |
| ○ 2015 | 10,1 TEuro zzgl. 2 TEuro Haftungsvergütung |

- Der Aufsichtsrat der PS FAK GmbH & Co.KG beschließt jährlich über einen Wirtschaftsplan der Gesellschaft. Dieser enthält u.a. auch Instandsetzungsmaßnahmen. Sollten diese Aufwendungen im Einzelfall 25 TEuro überschreiten, ist ein erneuter Beschluss des Aufsichtsrates der PS FAK GmbH & Co.KG herbeizuführen (§ 7 Buchst. k Gesellschaftsvertrag).

Am 19.11.2013 beschloss der Aufsichtsrat der WGK einstimmig, der Geschäftsführerin eine Ermächtigung für Instandhaltungs- bzw. Instandsetzungsmaßnahmen der baulichen Anlagen der Köthener Badewelt in Höhe von 300 TEuro zu erteilen.

Hierbei berücksichtigte der Aufsichtsrat der WGK nicht die Zuständigkeit des Aufsichtsrates der PS FAK GmbH & Co.KG bzw. die Zuständigkeit der PS VW GmbH als geschäftsführende Gesellschaft der PS FAK GmbH & Co.KG.

**Aufgrund der engen Verbindungen zwischen der Stadt, der WGK, der PS FAK GmbH & Co.KG und der PS VW GmbH sowie der Personalunion der Organe der Gesellschaften (z.B. Geschäftsführer, Vertreter in den Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsratsvorsitzende) kam es zu Nichtbeachtung von Zuständigkeiten und zur nicht zulässigen Selbstentlastung von Geschäftsführer und Aufsichtsratsvorsitzenden.**

Ziel der Stadt sollte sein, dass der Bäderbetrieb zukünftig wirtschaftlicher erfolgen muss, um den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag weiter abzubauen und in ferner Zukunft auch die Zuschüsse der Stadt zu reduzieren.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt dringend, die Beteiligungsform kritisch zu überprüfen und allen Möglichkeiten auszus schöpfen, um den Bäderbetrieb zukünftig wirtschaftlicher auszugestalten.**

#### **4.8 Fazit zu den Beteiligungsunternehmen der Stadt und ihrem Beteiligungsmanagement**

Die Stadt unterhält mit den Beteiligungen BachGesellschaftmbH, KKM, PS FAK GmbH & Co. KG und PS VW GmbH vier Unternehmen, die ausschließlich Leistungen erbringen, zu denen die Stadt nicht verpflichtet ist. Der Einfluss der Stadt auf diese Leistungen sowie auf die Art und den Umfang der Leistungserbringung ist relativ gering. Der finanzielle Beitrag der Stadt für diese Gesellschaften belief sich im Prüfungszeitraum 2011 bis 2015 auf 13,1 Mio. Euro. Laut Wirtschaftsprüfer sind diese vier Unternehmen zur Absicherung der Unternehmensfortführung auch künftig auf Zuschüsse der öffentlichen Hand, insbesondere der Stadt Köthen (Anhalt) und dem Landkreis Anhalt-Bitterfeld, abhängig. Durch die Unterhaltung dieser Unternehmen entstehen gegenüber der Verwaltung dieser Leistungen durch die Stadt selbst zusätzliche Kosten (z.B. für die Geschäftsführungen, die fakultativen Aufsichtsräte, die Jahresabschlüsse und die Prüfungen durch Wirtschaftsprüfer).

**Eine Fortführung dieser Unternehmen ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes nur gerechtfertigt, wenn die Aufwendungen für die freiwilligen Leistungen und die zusätzlichen Aufwendungen überwiegend durch eigene Einnahmen der Gesellschaften (nicht durch Zuschüsse von Stadt und Landkreis) erbracht werden können.**

#### IV. Schlussfolgerungen

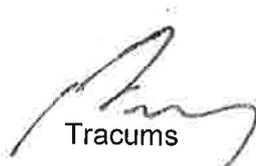
Der Landesrechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf der Stadt Köthen (Anhalt) zur Wiederherstellung einer geordneten Haushalts- und Finanzwirtschaft. Hierzu sind vorrangig folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Prüfung des gesamten Konsolidierungspotentials der Stadt mindestens anhand der Vorgaben der Kommunalaufsicht
- Durchführung einer stringenten Aufgabenkritik
- Aufbau eines ordnungsgemäßen Konsolidierungsmanagements
- Einbeziehung der Beteiligungen in den Konsolidierungsprozess
- Aufbau eines ordnungsgemäßen Beteiligungsmanagements

Nur wenn es der Stadt Köthen (Anhalt) zeitnah gelingt, im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit alle ihr eröffneten Möglichkeiten zur Einsparung auszuschöpfen und den Konsolidierungsprozess aktiv zu steuern und zu kontrollieren, wird sie diesen Prozess weiterhin eigenverantwortlich durchführen können. Hierzu ist es erforderlich, dass der Stadtrat und der Hauptverwaltungsbeamte gemeinsam ihrer Verantwortung für diese Aufgabe bewusst werden und auch bereit sind, wirkungsvolle Entscheidungen zu treffen und umzusetzen. Sollte die Stadt ihren bisher eingeschlagenen ungenügenden Konsolidierungskurs beibehalten, sieht der Landesrechnungshof die Erforderlichkeit weiterreichender Maßnahmen der Kommunalaufsicht, um die Erfordernisse einer gesetzmäßigen Verwaltung für die Stadt Köthen (Anhalt) wiederherzustellen.



Barthel  
Präsident



Tracums  
Mitglied des Senats

Unternehmen und Beteiligungen der Stadt

Die Stadt ist an folgenden Unternehmen beteiligt:

Stand: November 2016

	Anteil %	Stammeinlage Euro
--	-------------	----------------------

➤ Wohnungsgesellschaft Köthen mbH (WGK)	100,0	255.645,94
---	-------	------------

## Beteiligungen:

- |  |        |              |
|--|--------|--------------|
| • <i>Palm Spings Verwaltungsgesellschaft für Freizeitanlagen GmbH<br/>(PS VW GmbH)</i>       |        |              |
| <i>WGK</i>   | 100,0  | 25.000,00    |
| • <i>Palm Springs GmbH &amp; Co. KG Freizeitanlage Köthen<br/>(PS FAK GmbH &amp; Co. KG)</i> |        |              |
| <i>Komplementär: PS VW GmbH</i>  |        |              |
| <i>Kommanditist: WGK</i>   |        |              |
|  | 100,00 | 1.000.000,00 |
| • <i>Köthen Kultur und Marketing GmbH (KKM)</i>  |        |              |
| <i>WGK</i>   | 16,67  | 5.000,00     |
| <i>Stadt Köthen</i>  | 83,33  | 25.000,00    |

- |  |        |               |
|--|--------|---------------|
| ➤ Köthener Bachgesellschaft mbH (Bach)                                       | 100,00 | 25.000,00     |
| ➤ Köthen Kultur und Marketing GmbH (KKM)                                     | 83,33  | 25.000,00     |
| <i>Mitgesellschafter:</i>  |        |               |
| <i>WGK</i>   | 16,67  | 5.000,00      |
| ➤ Wirtschaftsförderungsgesellschaft<br>Köthen/ Anhalt-Bitterfeld mbH (WFK)   | 33,33  | 51.129,19     |
| <i>Mitgesellschafter:</i>  |        |               |
| <i>Kommunale Gebietskörperschaften</i>                                       | 33,34  | 51.129,19     |
| <i>Andere</i>  | 33,33  | 51.129,18     |
| ➤ MIDEWA Wasserversorgungsgesellschaft in Mittel<br>deutschland mbH (Midewa) | 3,88   | 36.000,00     |
| ➤ Kommunalwirtschaft Sachsen-Anhalt<br>GmbH (KOWISA)                         | 0,30   | 150,00        |
| ➤ FEO Fernwasserversorgung<br>Elbe-Ostharz GmbH (FEO)                        | 0,22   | 276.097,62    |
| ➤ envia Mitteldeutsche Energie Aktiengesellschaft (enviaM AG)                |        | 21.624 Aktien |
| ➤ Eigenbetrieb Städtisches Pflegeheim Am Lutzepark                           |        | 0,00          |
| ➤ Kultur-, Sport- und Sozial-Stiftung der Stadt Köthen                       |        |               |

Weiterhin ist die Stadt Mitglied in folgenden Zweckverbänden:

- Zweckverband –Gewerbegebiet „Um die Dorfstätte“,
- Abwasserverband Köthen,
- Abwasserzweckverband „Ziethetal“,
- Unterhaltungsverband „Taube-Landgraben“,
- Unterhaltungsverband „Westliche Fuhne-Ziethel“.

## Ergebnisse der Unternehmen und ihre Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt

Angaben in 1.000 € (Rundungsabweichungen möglich)

	2011	2012	2013	2014	2015	HP (E) 2016	FP (E) 2017	
WGK	Gewinn (+), Verlust (-),	(+) 598,7	(+) 630,9	(+) 1.276,6	(+) 759,7	(+) 1.248,8		
	Kapitalrücklage	33.887,1	33.887,1	33.887,1	33.887,1	33.887,1		
	gesellschaftsvertragliche RL	25,6	25,6	25,6	25,6	25,6		
	Andere Gewinnrücklagen	950,4	1.549,1	2.180,0	3.456,6	4.216,3		
	Zuschüsse (Städtebau/Denkmalschutz) <sup>1)</sup>	0,0	0,0	0,0	200,0	175,0	48,5	200,0
Gewinnbeteiligung (E) / Verlustausgleich (A) <sup>1)</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Bach	Gewinn (+), Verlust (-),	(-) 6,3	(-) 40,5	(-) 7,5	(-) 6,4	(+) 2,8		
	Kapitalrücklage	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6		
	Vortrag Gewinn (G)/Verlust (V)	(G) 15,7	(G) 9,5	(V) 31,1	(V) 23,6	(V) 17,2		
	Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag		5,5	13,0	19,4	16,6		
	Zuschüsse <sup>1)</sup>	115,0	160,0	115,0	160,0	115,0	140,0	90,0
Gewinnbeteiligung (E) / Verlustausgleich (A) <sup>1)</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
KKM	Gewinn (+), Verlust (-)	(-) 5,0	(-) 12,9	(+) 2,8	(+) 6,6	(+) 5,7		
	Kapitalrücklage	146,9	146,9	146,9	146,9	146,9		
	Vortrag Gewinn (G)/Verlust (V)	(V) 114,3	(V) 119,3	(V) 132,1	(V) 129,3	(V) 122,7		
	Zuschüsse (A) <sup>1)</sup>	1.324,9	1.187,8	1.312,3	1.195,8	587,9	587,5	586,7
	PK lt. Personalgestellungsvertrag (A)	625,9	634,8	649,8	583,1	535,7	414,7	517,1
	Erstattung PK von KKM (E) <sup>1)</sup>	623,1	632,7	647,3	645,2			
	Erstattung vom Landkreis ABI (E) <sup>1)</sup>					834,1	714,7	801,4
Gewinnbeteiligung (E) / Verlustausgleich (A) <sup>1)</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
WFK	Gewinn (+), Verlust (-)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	Verlustausgleichsanspruch an Gesellschafter	52,9	31,9	49,8	48,4	37,7		
	Gewinnbeteiligung (E) / Verlustausgleich (A) <sup>1)</sup>	(A) 59,0	(A) 59,0	(A) 59,0	(A) 44,2	(A) 27,2	(A) 33,5	(A) 30,2
PS FAK GmbH & Co. KG	Gewinn (+), Verlust (-)	(-) 239,5	(-) 186,5	(+) 39,1	(+) 118,5	(+) 168,5		
	Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	1.185,4	1.371,8	1.282,8	1.164,2	995,7		
	BK-Zuschuss (A)	606,4	606,4	606,4	606,4	606,4	606,4	606,4
	Erstattung Nutzungsentgelt (E)+(A)	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0
	Gewinnbeteiligung (E) / Verlustausgleich (A) <sup>1)</sup>							
PS VW GmbH	Gewinn (+), Verlust (-),	(+) 2,5	(+) 1,0	(+) 1,1	(+) 1,4	0,1		
	Vortrag Gewinn (G)/Verlust (V)	(V) 0,5	(G) 2,0	(G) 3,0	(G) 4,1	(G) 5,5		
	Gewinnbeteiligung (E) / Verlustausgleich (A) <sup>1)</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

<sup>1)</sup> es gilt das Jahr der Haushaltswirksamkeit