

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt



Bericht

Überörtliche Querschnittsprüfung von Kommunen des Landes

Sachsen-Anhalt

**„Organisation des EU-Beihilferechts im kommunalen Beteiligungs-
management“**

Teil 2 Örtliche Erhebungen in der Stadt Dessau-Roßlau

42-04314/150(EU-Beihilfe)/20

Dessau-Roßlau, 6. Mai 2024

Abkürzungsverzeichnis

Allgemeine Abkürzungen

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse
d. h.	das heißt
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
e. V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ff.	fortfolgend
gem.	gemäß
Gesch. Z.	Geschäftszeichen
HHPL	Haushaltsplan
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V., Düsseldorf
i. H. v.	in Höhe von
i. S.	im Sinne
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Jahresabschluss
lt.	laut
MVZ	Medizinisches Versorgungszentrum
n. F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
o. a.	oder andere
o. ä.	oder ähnliche
o. g.	oben genannt
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
Pkt.	Punkt
PS	Prüfungsstandard des IDW
RPA	Rechnungsprüfungsamt
s.	siehe
S.	Seite
s. a.	siehe auch
T€	Tausend Euro
u. a.	unter anderen
vgl.	vergleiche
WP	Wirtschaftsprüfer
z. B.	zum Beispiel

Rechtsvorschriften

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
ANBest-Gk	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des öffentlichen Rechts
BGBI.	Bundesgesetzblatt
GG	Grundgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des haushaltsrechts des Bundes und der Länder
KStG	Körperschaftssteuergesetz
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
RdErl.	Runderlass
VergRMod.G	Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (Vergaberechtsmodernisierungsgesetz)

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	2
I. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen.....	5
II. Vorbemerkungen	5
1 Beihilfeverbot.....	5
2 Prüfungsverlauf.....	7
III. Prüfungsergebnisse	7
1 Organisation des Beteiligungsmanagements und Berücksichtigung des EU-Beihilferechts.....	7
2 Sondervermögen	12
2.1 Eigenbetrieb Stadtpflege	13
2.2 Anhaltisches Theater.....	14
2.3 Städtisches Klinikum Dessau (Eigenbetrieb)	14
3 Unternehmen und Beteiligungen.....	16
3.1 Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH Stadtwerke	17
3.1.1 Fernwärme	17
3.2.2 Flugplatz GmbH.....	17
3.2 Wohnungswirtschaft	18
3.3 WBD-Industriepark Dessau GmbH	18
3.4 Kleiner Querverbund	19
4 Freiwillige Leistungen der Stadt.....	21
5 Betreute Dritte	22
5.1 Fehlende Übersicht über Gesamtförderung Dritter	22
5.2 Spitzensportförderung des Handballsports	23
6 Allgemeine Hinweise zu öffentlichen Aufträgen.....	28
IV. Schlussfolgerungen	29

Anlagen 1 bis 4

I. Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

Im Ergebnis der örtlichen Erhebungen stellt der Landesrechnungshof zusammenfassend fest, dass das Beteiligungsmanagement der Stadt Dessau-Roßlau im Vergleich der geprüften Kommunen inhaltlich gut arbeitet. Jedoch fehlten bisher klare verwaltungsinterne (verbindliche) Regelungen, sodass:

- die Stadt Dessau-Roßlau im Bereich des Beteiligungsmanagements (bspw. Beteiligungsrichtlinie) in Bezug auf das EU-Beihilferecht keine rechtskonforme Aufgabenerledigung durch das Beteiligungsmanagement gewährleisten kann,
- die Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen in den Unternehmen und Beteiligungen derzeit durch die Stadt Dessau-Roßlau nicht sichergestellt ist,
- ggf. nicht alle Unternehmen und Beteiligungen der Stadt Dessau-Roßlau die Zulässigkeitsvoraussetzungen nach §§ 128, 129 KVG LSA erfüllen,
- im Bereich der freiwilligen Leistungen noch keine systematische beihilferechtliche Betrachtung erfolgt sowie
- keine vollständigen Übersichten über gewährte Ausgleichsleistungen an betreute Dritte vorliegen.

II. Vorbemerkungen

1 Beihilfeverbot

Das EU-Beihilferecht, das sich auf Art. 107 bis 109 AEUV gründet, ist ein wesentliches Teilgebiet des europäischen Wettbewerbsrechts.¹

Grundsätzlich gilt gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV ein Beihilfeverbot. Eine Beihilfe liegt gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV vor, wenn die Leistung folgende Tatbestandsmerkmale kumulativ erfüllt^{2,3}:

- eine Begünstigung bzw. Gewährung eines Vorteils,
- an ein Unternehmen, das eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt,
- für die Finanzierung werden staatliche Mittel aufgewendet,
- die Förderung erfolgt selektiv⁴,
- der Sachverhalt ist geeignet, den Wettbewerb zu verfälschen und

¹ Das europäische Wettbewerbsrecht gliedert sich in das Beihilfe- und in das Vergaberecht. Dabei besteht keine klare Trennung. Insbesondere vergaberechtliche Verstöße können beihilferechtliche Relevanz entfalten, wenn Unternehmen aufgrund des Vergabeverstoßes Vorteile gewährt werden, die den Wettbewerb beeinträchtigen. Außerdem können Unternehmen, denen unzulässige Beihilfen gewährt wurden, von künftigen Vergabeverfahren auszuschließen sein.

² S. Teil 1, Querschnittsprüfung des Landesrechnungshofes „Organisation des EU-Beihilferechts im kommunalen Beteiligungsmanagement“, vom 02.11.2021.

³ S. Leitfaden „Europäisches Beihilferecht in der kommunalen Praxis“, 2. Auflage, Stand: 01.01.2022, Baden-Württemberg.

⁴ Selektiv - Der Vorteil wird nur ausgewählten Unternehmen gewährt.

- eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels⁵ kann nicht ausgeschlossen werden.

Das Beihilfeverbot beinhaltet ein Durchführungsverbot der Maßnahme.⁶

Verstöße gegen das EU-Beihilferecht führen zur Rechtswidrigkeit der gewährten Beihilfe (der gewährten Ausgleichleistungen). Dabei muss der beihilferechtlich relevante Verstoß nicht nur das EU-Recht betreffen. Auch ein Verstoß gegen nationales Recht kann einen Verstoß gegen das EU-Beihilferecht beinhalten. Auswirkungen können sich u. a. für das nationale Zuwendungs- und Vergaberecht ergeben.

Grundsätzlich hat jeder Verstoß gegen das EU-Recht die vollständige Rückforderung der gewährten (Förder-)Mittel einschließlich Zinsen zur Folge. Die Rückforderung betrifft dabei sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Beteiligte.

Die Ausgestaltung des Beihilferechts umfasst Ausnahmemöglichkeiten vom Beihilfeverbot, vgl. Anlage 1 und 2.

Das Beteiligungsmanagement ist im Konzern Kommune ein „Bindeglied“ zwischen der Kernverwaltung und den kommunalen Unternehmen und Beteiligungen. Die fachliche Unterstützung gem. § 130 KVG LSA beinhaltet dabei die Beachtung, Anwendung und Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union, des Bundes, des Landes und der Kommune selbst.

Dabei ist das EU-Beihilferecht ein zentrales Element des EU-Wettbewerbsrechts. Es findet seine praktische Relevanz in allen kommunalen Bereichen. Dies betrifft die Kernverwaltung z. B. bei der Gewährung von Zuwendungen an Vereine und Unternehmen sowie bei der Gewährung öffentlicher Mittel an kommunale Sondervermögen. Auch die Beziehungen der Kommune zu ihren Unternehmen/Beteiligungen und die Beziehungen zwischen den kommunalen Unternehmen/Beteiligungen können beihilferechtlich relevant sein.

⁵ Traditionellen grenzüberschreitenden Austausch von Waren und Dienstleistungen beschränkt ist [vgl. Bekanntmachung der Kommission „Leitlinien über den Begriff der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags (2004/C 101/07)].

Zwischenstaatlicher Handel – es müssen Auswirkungen auf grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeiten zwischen mindestens zwei Mitgliedstaaten vorliegen, wobei der Begriff "Handel" nicht auf den traditionellen grenzüberschreitenden Austausch von Waren und Dienstleistungen beschränkt ist [vgl. Bekanntmachung der Kommission „Leitlinien über den Begriff der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags (2004/C 101/07)].

⁶ Art. 108 Abs. 3 Satz AEUV.

2 Prüfungsverlauf

Gemäß Prüfungsankündigung vom 10.02.2022 führte der Landesrechnungshof auf der Grundlage des § 137 Abs. 1 Satz 2 KVG LSA örtliche Erhebungen in der Stadt Dessau-Roßlau mit dem Schwerpunkt „Berücksichtigung des EU-Beihilferechts im kommunalen Beteiligungsmanagement“, Teil 2 durch.

Gleichzeitig informierte der Landesrechnungshof die Stadt Dessau-Roßlau, dass die Prüfung der Unterlagen hauptsächlich im Landesrechnungshof erfolgen soll und die örtlichen Erhebungen unter Einhaltung der erforderlichen Schutzmaßnahmen auf ein erforderliches Mindestmaß zu beschränken. Aus diesem Grund bat der Landesrechnungshof um die Bereitstellung der Unterlagen auf elektronischem Weg.

Das Eröffnungsgespräch fand am 22.06.2022 in der Stadtverwaltung statt. Die örtlichen Erhebungen hat der Landesrechnungshof am 27.06.2022 begonnen.

Die vom Landesrechnungshof erbetenen Unterlagen hat die Stadt Dessau-Roßlau in einer Cloud bereitgestellt.

In diesem Bericht finden die Unterlagen Berücksichtigung, welche die Stadt Dessau-Roßlau bis einschließlich zum 10.01.2023 bereitgestellt hat.

Das Abschlussgespräch zum Entwurf des Prüfungsberichts fand am 08.04.2024 statt.

III. Prüfungsergebnisse

1 Organisation des Beteiligungsmanagements und Berücksichtigung des EU-Beihilferechts

Ist eine Kommune an Unternehmen beteiligt, hat sie gem. § 130 Abs. 4 KVG LSA 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.

Die Stadt Dessau-Roßlau war zum Stichtag 31.12.2020⁷ an folgenden Unternehmen beteiligt:

- 23 privatrechtliche Beteiligungen (davon 13 unmittelbare und 10 mittelbare Beteiligungen) sowie
- 5 öffentlich-rechtliche Beteiligungen (4 Eigenbetriebe, eine Anstalt des öffentlichen Rechts).

⁷ Beteiligungsbericht der Stadt Dessau-Roßlau 2021.

In der Stadt Dessau-Roßlau war ein Beteiligungsmanagement gem. § 130 KVG LSA eingerichtet. Ein Beteiligungsbericht wurde jährlich erstellt und der kommunalen Vertretung vorgelegt.

Die Berücksichtigung des EU-Beihilferechts erfolgt durch das Rechtsamt der Stadt bei Kenntnis relevanter Sachverhalte sowie auf Nachfrage aus der Verwaltung.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass gem. § 130 Abs. 2 Satz 3 KVG LSA der Beteiligungsbericht in der Vertretung zu erörtern ist. Tatsächlich hat der Oberbürgermeister den Beteiligungsbericht vielfach als Informationsvorlage (vgl. z. B. Drucksache IV/075/2021/II-20BTM vom 17.11.2021) vorgelegt. Die Vorlage sollte künftig mit „Erörterung des Beteiligungsberichts“ bezeichnet werden.

Jede öffentliche Verwaltung muss über ein gesetzeskonformes Regelwerk an Dienst- anweisungen, Arbeitsanweisungen o. a. Verwaltungsvorschriften verfügen, um ein einheitliches Vorgehen und transparentes Handeln umsetzen zu können. Das bestimmt der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Die Pflicht zur Dokumentation des Verwaltungshandelns resultiert aus dem allgemeinen Grundsatz der Aktenmäßigkeit der öffentlichen Verwaltung, der sich aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 3 GG ableitet.

Dem entsprechend ist die öffentliche Hand verpflichtet, Akten zu führen und darin ihr Handeln vollständig, nachvollziehbar und transparent zu dokumentieren. Das gilt auch für das Beteiligungsmanagement gem. § 130 KVG LSA.

Für die sachgerechte Aufgabenerledigung des Beteiligungsmanagements ist gemäß § 66 Abs. 1 KVG LSA der Hauptverwaltungsbeamte zuständig, er hat die notwendigen Regelungen zu erlassen.

In § 130 Abs. 4 KVG LSA sind die Aufgaben des Beteiligungsmanagements allgemein gesetzlich geregelt. Weitergehende verbindliche Regelungen bestehen im Land nicht. Insbesondere ist die Anwendung des:

- „Handbuchs über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“, Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt- Referat 32 - Kommunalfinanzen und kommunale Wirtschaft und
- „Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex“ (D-PCGM) in der jeweiligen Fassung

derzeit nicht rechtsverbindlich vorgegeben.

Die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung i. S. v. § 130 Abs. 4 KVG kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes nur dann gewährleistet werden, wenn ein Regelungssystem besteht, das

- dem Beteiligungsmanagement Aufgaben und Befugnisse zuweist,
- den Vertretern der Kommune in den Gremien der Unternehmen verbindliche Vorgaben macht und
- den Verantwortlichen in den Unternehmen (Betriebsleiter, Geschäftsführer, Vorstände) Informations- und Berichtspflichten überträgt.

Finden die Inhalte der o. g. Unterlagen (Handbuch, Mustercodex) Berücksichtigung, kann nach Ansicht des Landesrechnungshofes aufgrund ihrer vertiefenden, erläuternden und vergegenständlichten Ausführungen eine ordnungsmäße Beteiligungsverwaltung i. S. v. § 130 Abs. 4 KVG LSA durch die Kommune sichergestellt werden. Die konkrete sachgerechte und inhaltliche Umsetzung obliegt dabei der jeweiligen Kommune im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung.

Die im Beteiligungsmanagement zu führenden erforderlichen Akten für die Unternehmen müssen aktuell und vollständig vorliegen. Aus den Akten muss hervorgehen, dass die verbindlichen rechtlichen Vorgaben beachtet und eingehalten wurden. Dies beinhaltet auch den Nachweis, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung der Kommune entsprechend §§ 128, 129 KVG LSA zu jedem Zeitpunkt vorlagen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass eine kommunalrechtlich unzulässige wirtschaftliche Betätigung aufgrund dieser Unzulässigkeit einen Wettbewerbsverstoß bedeuten kann. Der Wettbewerbsverstoß kann wiederum beihilferechtliche Relevanz entfalten und zu einem Schaden für die Kommune führen, wenn die Merkmale einer Beihilfe (vgl. Abschnitt II. Pkt. 1) vorliegen.

Bestehen keine konkreten Regelungen, liegt ein Regelungsdefizit vor. Für die Rechte und Pflichten des Beteiligungsmanagements ist dann auf allgemeine Grundsätze zurückzugreifen. Diese können aus Erlassen, Rundverfügungen, Rechtsprechung und anderen zur Verfügung stehenden Informationen abgeleitet werden.

Derartige allgemeine Grundsätze finden sich z. B. im „Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“ oder im „Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex“.

Dienstliche Regelungen für den Aufgabenbereich des Beteiligungsmanagements bestanden in der Stadt Dessau-Roßlau nicht. Es bestanden auch keine verbindlichen Regelungen gegenüber den Unternehmen und den Unternehmensorganen.

Nach mehreren Beratungen in den Ausschüssen (Finanzen, Haupt- und Personalausschuss) sowie im Stadtrat sollte die Beschlussvorlage für die Beteiligungsrichtlinie der Stadt Dessau-Roßlau am 16.12.2009 zur Beschlussfassung in den Stadtrat eingebracht werden. Im Ergebnis der Diskussion der Beschlussvorlage der Beteiligungsrichtlinie im Ausschuss für Finanzen sowie im Haupt- und Personalausschuss am 02.12.2009 wurde die Beschlussvorlage durch die Verwaltung zurückgezogen. Seitens der Ausschussmitglieder umfasste die Kritik an der Beschlussvorlage u. a.:

- die geplante Ausweitung des Planungs- und Berichtswesens für die Geschäftsführung,
- die geringere Eigenverantwortung der Geschäftsführung,
- den Entzug von Verantwortung und Aufgaben der Aufsichtsräte,
- die unklaren Regelungen zur Aufgabenwahrnehmung für Aufsichtsrat und Gesellschafter,
- die Erhöhung des Verwaltungsaufwandes und
- die Erhöhung von Haftungstatbeständen gegenüber den Ausschussmitgliedern.

Die für das folgende Jahr anvisierte neue Beratung zu dieser Thematik erfolgte bisher nicht bzw. war ergebnislos.

Im Jahr 2009 erarbeitete die Verwaltung der Stadt Dessau-Roßlau einen Mustergesellschaftsvertrag und erörterte diesen mit den Fraktionen sowie mit dem Haupt- und Personalausschuss.

In diesem „vereinheitlichten“ Muster-Gesellschaftsvertrag für die Gesellschaften der Stadt Dessau-Roßlau war die Anwendung der Beteiligungsrichtlinie sowohl für die Geschäftsführung in § 7 Abs. 5 als auch für die Organe der Gesellschaften in § 16 verpflichtend festgeschrieben. Ebenso war die verbindliche Anwendung der Beteiligungsrichtlinie der Stadt Dessau-Roßlau in den Muster-Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung in § 1 Abs. 1 und für den Aufsichtsrat in der Präambel Abs. 2 mit Verweis auf den Gesellschaftsvertrag geregelt [so u. a. für die Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (DVV)].

Daraus resultierend wurden z. B. der Gesellschaftsvertrag der Dessauer Wohnungsgesellschaft mbH (Sitzung Stadtrat 07.12.2016) und der WBD-Industriepark Dessau GmbH (Sitzung Stadtrat 26.06.2019) neu gefasst und beschlossen. Der „neue“ Gesellschaftsvertrag der Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH Dessau (DVV) wurde am 13.05.2015 im Handelsregister eingetragen⁹.

⁹ Eingbracht und beschlossen im Stadtrat am 17.12.2014; Änderungen, u. a. aufgrund Anmerkungen der Kommunalaufsicht in Stadtratssitzung vom 29.04.2015 eingebracht und beschlossen.

Dieser neue Gesellschaftsvertrag war die Voraussetzung für das In-Kraft-Treten der Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat der DVV, datiert jeweils vom 09.07.2015 und entsprechend in Kraft getreten ab 09.07.2015.

Inhalte der bisher nicht beschlossenen Beteiligungsrichtlinie setzte das Beteiligungsmanagement der Stadt anhand der von der Stadt benannten Beispiele bei den Eigenbetrieben um⁹. Für die kommunalen Unternehmen und Beteiligungen gab es keinen entsprechenden Beleg. Prüfungen nach IDW PS 700 „Prüfung von Beihilfen nach Artikel 107 AEUV insbesondere zugunsten öffentlicher Unternehmen“ erfolgten nach Aussage des Beteiligungsmanagements der Stadt im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen durch die Wirtschaftsprüfer.

Aufgrund der fehlenden dienstlichen Regelungen war bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen eine ordnungsgemäße Umsetzung des EU-Beihilferechts nicht systematisch und Verbindlich sichergestellt.

Infolge der sich hieraus ergebenden fehlenden Informationen zu den Beteiligungen war dem Beteiligungsmanagement u. a. die Möglichkeit genommen, die Unternehmenstätigkeit der Beteiligungen hinsichtlich einer möglichen beihilferechtlichen Relevanz faktisch zu prüfen. Als aktuelles Beispiel hierfür ist die Diskussion um die Zuschüsse an das Städtische Klinikum Dessau (s. MZ vom 10.01.2023, vgl. Punkt 2.3) zu nennen.¹⁰

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Dessau-Roßlau zeitnah eine Beteiligungsrichtlinie erlässt. Die Beteiligungsrichtlinie bildet die Grundlage für das Beteiligungsmanagement, die ihm obliegenden Aufgaben rechtskonform zu erbringen. Dazu zählen insbesondere verbindliche Regelungen, die als Grundlage für die Einhaltung des EU-Beihilferechts sowohl im Beteiligungsmanagement als auch in den Unternehmen dienen.¹¹

Da die Beteiligungsrichtlinie auch Regelungen im Verhältnis zu Mandatsträgern, zu den Gesellschaften und zu den Organen der Gesellschaften treffen soll, handelt es sich dabei nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung.¹²

⁹ Zielvereinbarung mit der Betriebsleitung EB Stadtpflege 2020, Abstimmung des Wirtschaftsplans mit der Beteiligungsverwaltung und Beschlussfassung in den jeweiligen Gremien, Quartalsberichte zur Kenntnisnahme an die Gremien (Quartalsbericht EB DeKiTa 2020)

¹⁰ Wesentliche Sachverhalte wurden dem Stadtrat u. a. in der Sitzung am 07.12.2022 vorenthalten.

¹¹ Zum Zusammenwirken von Compliance, Risikomanagement und Internem Kontrollsystem siehe Schaubild in Anlage 3.

¹² Vgl. 4. Senat OVG LSA, Beschluss 4 L 80/22 vom 13.12.2022.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Anwendung des „Handbuchs über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“ und des „Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex“ in der Richtlinie verbindlich vorzugeben.

Auf der Grundlage einer gültigen Beteiligungsrichtlinie und wirksamen „neuen“ Gesellschaftsverträgen kann die Stadt ihre Aufgaben nach § 130 KVG LSA grundlegend wahrnehmen und erfüllen.

Ergänzend weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass im Zuge der Neufassung der Gesellschaftsverträge die Prüfungsrechte für das Rechnungsprüfungsamt und den Landesrechnungshof einzuräumen sind, soweit dies noch nicht geschehen ist.

2 Sondervermögen

Für Sondervermögen der Kommunen gilt der Grundsatz des Beihilfeverbotes nach Art. 107 AEUV. Sie sind öffentlicher Auftraggeber i. S. v. § 99 Nr. 1 GWB.

Bei Sondervermögen nach § 121 KVG LSA handelt es sich um rechtlich unselbständige Bereiche der Kommune. Sie dienen der Erfüllung einzelner Aufgaben der Kommune. Die Gründung erfolgt grundsätzlich durch Satzung. Das Sondervermögen unterliegt dem Haushaltsrecht, wobei es getrennt vom Haushalt der Kommune zu führen und auszuweisen ist. Lieferungen, Leistungen und Kredite zwischen Kommune und Sondervermögen, die dem Eigenbetriebsrecht unterliegen, sind gemäß § 13 Abs. 1 EigBG LSA angemessen zu vergüten. Das gilt auch für Leistungen zwischen Eigenbetrieben und Gesellschaften der Kommune.

Eigenbetriebe sind öffentliche Auftraggeber gem. § 99 Nr. 1 GWB. Das bedeutet, sie haben die Wettbewerbs- und Vergaberegeln einzuhalten und umzusetzen. Hierzu gehören auch die Grundsätze für Inhouse-Geschäfte (§ 108 GWB)^{13,14}.

Die Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe obliegt gem. § 140 Abs. 1 KVG LSA i. V. m. § 4 der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Dessau-Roßlau dem eigenen Rechnungsprüfungsamt. Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Dessau-Roßlau beauftragt hiermit Wirtschaftsprüfer (§ 142 Abs. 2 KVG LSA).

Zusätzlich zur Prüfung gem. § 142 Abs. 1 KVG LSA und IDW PS 720 (§ 53 HGrG) beauftragte das RPA bisher weitere Prüfungsinhalte, z. B.:

¹³ S. a. Rundschreiben zum Kommunalen Auftragswesen im Land Brandenburg vom 26.08.2019, Gesch.Z.:31-313-35 (Stand: 26.08.2019).

¹⁴ § 108 GWB n. F. mit Wirkung vom 18.04.2016, in der geltenden Fassung Art. 1 VergRModG vom 17.02. 2016, BGBl. I., S. 203.

- Prüfung der Zielvereinbarung der Betriebsleitung,
- Prüfung und Dokumentation der Maßnahmenbeschlüsse für investive Maßnahmen und
- Würdigung beihilferechtlicher Sachverhalte gem. IDW PS 700.

2.1 Eigenbetrieb Stadtpflege

Dem Eigenbetrieb Stadtpflege (EB) obliegt gem. § 2 Abs. 1 der Betriebssatzung in Eigenverantwortung u. a.:

- die Bestandsverwaltung und Unterhaltung des öffentlichen Grüns und Spielplätzen,
- ...
- die Unterhaltung des Straßennetzes,
- das Friedhofswesen (einschließlich Kriegsgräber) sowie
- Leistungen der Straßenreinigung und
- Leistungen der Abfallentsorgung, Nachsorge der zentralen Mülldeponie, Betreiben der Bioabfallvergärungsanlage.

Die letzten beiden Aufgabenbereiche bezog der Landesrechnungshof in seine Prüfung nicht mit ein, da diese grundsätzlich gebührenfinanziert bewirtschaftet werden. Unabhängig von der Finanzierung ist auch für diese Bereiche das EU-Beihilferecht vollumfänglich zu beachten und umzusetzen.

Für die Leistungserbringungen des EB in den Bereichen Grünpflege, Unterhaltung der Spielplätze und Straßenunterhaltung wies die Stadt Zuschüsse aus, die sie an den EB hierfür zahlte.¹⁵

Nach den vorliegenden Unterlagen (Satzung, Vereinbarungen) handelt es sich bei dieser Leistungserbringung um hoheitliche Aufgaben. Die Leistungsabrechnung hat auf der Grundlage von tatsächlichen Kosten (Vergabe in Losen, Stundenverrechnungssätze, kostendeckend kalkulierte Entgelte, ...) i. S. v. § 13 Abs. 1 EigBG zu erfolgen. Die ausgewiesenen „Zuschüsse“ beinhalten demnach eine Kostenerstattung (Vollkostenrechnung) für eine erbrachte Leistung und keinen Zuschuss im Sinne fehlender Finanzierungsmittel.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Dessau-Roßlau, den gewählten Begriff „Zuschuss“ in Bezug auf die dargestellten Sachverhalte zu prüfen, um mögliche Irritationen in Bezug auf das Beihilferecht zu vermeiden. Es handelt sich nach den vorliegenden Unterlagen um ein Leistungsentgelt.

¹⁵ Z. B. waren diese im HHPL für das Jahr 2022 auf S. III-699 ausgewiesen.

Soweit im Zusammenhang mit der Prüfung des Jahresabschluss Hinweise auf Rechtsverstöße vorliegen (u. a. zum Jahresabschluss 2020, Anlage 8/12, unvollständig vorliegende Vergabeakten), sind die zugrundeliegenden Sachverhalte umgehend aufzuklären und ist Abhilfe zu schaffen. Rechtliche Unregelmäßigkeit können negative Auswirkungen auf eine mögliche Beihilferelevanz von Ausgleichsleistungen haben.

2.2 Anhaltisches Theater

Neben dem Zuwendungsvertrag mit dem Land gewährt die Stadt dem Theater weitere Zuwendungen zur Sicherung der Bedarfsdeckung des Theaters. Gem. Nr. 5 der Vereinbarung für die Jahre 2019 bis 2023 sind diese Zuwendungen anhand von Mittelnachweisen dem Wirtschaftsprüfer zum Jahresabschluss bzw. dem eigenen RPA nachzuweisen und von diesen zu bestätigen.

Im Prüfungsbericht zum Jahresabschluss für das Jahr 2020¹⁶ war u. a. durch die Wirtschaftsprüfer ausgeführt: "Im Rahmen unserer Prüfung sind uns keine Sachverhalte bekannt geworden, die nicht mit Gesetz, Satzung, Geschäftsordnung und bindenden Beschlüssen des Überwachungsorgans übereinstimmen. Dies beinhaltet die Betrachtung zu den beihilferechtlichen Sachverhalten gem. IDW PS 700". In welchem Umfang und mit welchem Inhalt beihilferechtliche Sachverhalte Prüfungsgegenstand waren, ließ sich den Ausführungen nicht entnehmen. Da das RPA gem. § 142 KVG LSA für die Prüfung des Jahresabschlusses originär zuständig ist, sollte es bei Einbeziehung eines Wirtschaftsprüfers gem. § 142 Abs. 2 KVG LSA vorgeben, wie das Prüfungsergebnis einer Beihilfeprüfung zu dokumentieren ist.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt/dem Rechnungsprüfungsamt als Auftraggeber, eine inhaltliche Darstellung der Wirtschaftsprüfer zur Beihilfeprüfung zu fordern.

2.3 Städtisches Klinikum Dessau (Eigenbetrieb)

Das Städtische Klinikum Dessau (SKD) ist ein Eigenbetrieb der Stadt Dessau-Roßlau. Das Medizinische Versorgungszentrum (MVZ) ist eine Gesellschaft der Stadt. Das MVZ erbringt für das SKD Reinigungsleistungen und Sicherheitsdienstleistungen. Beide Bereiche arbeiten kostendeckend.¹⁷

¹⁶ Anlage § 53 Seite 64, Fragenkreis 7: Übereinstimmung der Rechtsgeschäfte und Maßnahmen mit Gesetz, Satzung, Nr. 7.d).

¹⁷ S. Jahresabschluss 2020, S. 8.

Die Leistungsabrechnung erfolgt durch monatliche Pauschalen, mit Spitzabrechnung am Jahresende. Grundlage bilden die tatsächlichen Kosten.

Sowohl das SKD als auch das MVZ sind öffentliche Auftraggeber (§§ 99 ff. GWB). Es gelten die Wettbewerbs- und Vergaberegelungen auch im Hinblick auf das EU-Beihilferecht. Für das Vertragsverhältnis zwischen SKD und MVZ muss daher regelmäßig geprüft und nachvollziehbar dokumentiert sein, dass es sich um Leistungen im Rahmen eines zulässigen Inhouse-Geschäfts handelt und dass der Leistungsaustausch unter Anwendung marktgerechter Entgelte erfolgt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt eine Würdigung der vom MVZ für das SKD wahrgenommenen Aufgaben unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten.

Das SKD betreibt selbst einen Betriebskindergarten. Abrechnungen zwischen dem SKD und der Stadt als Leistungsverpflichtete fanden nicht oder nicht in der Höhe statt, wie dies durch andere Träger von Kindereinrichtungen erfolgte. Dadurch entstand beim SKD ein Defizit, das sich von 2008 bis 2022 auf ca. 6 Mio. € summierte.¹⁸ Das SKD gewährte damit der Stadt einen wirtschaftlichen Vorteil.¹⁹

Mit Beschluss vom 07.12.2022²⁰ gewährte die Stadt dem SKD im Jahr 2023 eine einmalige nicht rückzahlbare Zuweisung als Krankenhausträger zur Finanzierung des Gesamtausgabebedarfs für den Ersatzneubau der Betriebskindereinrichtung des SKD. Eine beihilferechtliche Betrachtung und Bewertung dieser Zuweisung war in der Beschlussvorlage für den Stadtrat nicht enthalten.²¹

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt diesen Sachverhalt insbesondere unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten prüft. Dies gilt auch für die Übernahme der Aufwendungen der Kindertageseinrichtung durch das SKD.

¹⁸ Vgl. MZ vom 10.01.2023 „Die Sechs-Millionen-Hilfe“. Gemäß Beschluss des Stadtrates vom 22.10.2008 (DR/BV/388/2008/II) trägt das Klinikum alle Aufwendungen der Kindertageseinrichtung selbst.

¹⁹ Auch wirtschaftliche Vorteile, die der Eigenbetrieb dem Träger Stadt gewährt, die also einem Fremdvergleich (z. B. zu freien Trägern) nicht standhalten, sind unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen und zu bewerten.

²⁰ BV/357/2022/V-SKD.

²¹ Zu dokumentieren ist in diesem Zusammenhang, dass der Investitionszuschuss sowohl in der Höhe als auch von den Zuwendungsbedingungen vergleichbar den investiven Zuschüssen an andere Träger von Kindereinrichtungen ist.

3 Unternehmen und Beteiligungen

Für das Verhältnis der Kommunen zu ihren Unternehmen und Beteiligungen gilt der Grundsatz des Beihilfeverbotes nach Art. 107 AEUV.

Die Stadt Dessau-Roßlau verfügt über Eigengesellschaften (Beteiligung der Stadt 100 %) und Beteiligungen (Beteiligung der Stadt < 100 %) in Form von Mutter- und Tochterunternehmen.

Kommunen dürfen sich in wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen betätigen, wenn die Voraussetzungen nach § 128 KVG LSA erfüllt sind. Insbesondere muss ein öffentlicher Zweck die Betätigung rechtfertigen. Bei Unternehmen in Privatrechtsform sind des Weiteren die Vorgaben in § 129 KVG LSA zu beachten und einzuhalten. Unternehmen mit einem explizit in § 128 KVG LSA benannten Tätigkeitsbereich erfüllen immer den gesetzlich geforderten öffentlichen Zweck.

Das Halten von Beteiligungen, die diese Voraussetzungen nicht (mehr) erfüllen, ist sowohl kommunalrechtlich als auch beihilferechtlich unzulässig. Dies kann auch von Bedeutung sein, wenn mehrere Beteiligungen für gleichartige Aufgaben dauerhaft gehalten werden (siehe Punkt 3.1.1 und 3.2). Auch die Ausnutzung allein steuerlicher Vorteile (siehe Punkt 3.3 und 3.4) erfüllt für sich genommen keinen öffentlichen Zweck im Sinne der §§ 128 und 129 KVG LSA.

Darüber hinaus sind Zahlungen der Stadt Dessau-Roßlau an eigene Unternehmen und Beteiligungen, soweit sie nicht auf Leistungsaustausch beruhen, unter Beihilfegesichtspunkten zu prüfen.

Das EU-Beihilferecht haben sowohl die Kommune als auch die kommunalen Unternehmen / Beteiligungen zu beachten.

In der Stadt Dessau-Roßlau ist dies für die Unternehmensorgane und die darin vertretenen Personen in dem „vereinheitlichten“ Gesellschaftsvertrag für die Gesellschaften der Stadt Dessau-Roßlau sowie die Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat ausdrücklich vorgegeben.

- Die Leitung der Gesellschaft erfolgt durch die Geschäftsführung nach dem Gesetz, dem Gesellschaftsvertrag, ... (§ 5 Abs. 5 Gesellschaftsvertrag) und der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung (§ 1 Geschäftsordnung für die Geschäftsführung), zustimmungspflichtige Aufgaben regelt § 6 der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung.
- Die Aufgaben des Aufsichtsrates ergeben sich aus § 9 Gesellschaftsvertrag sowie den zustimmungsbedürftigen Aufgaben aus § 9 Abs. 1 Geschäftsordnung des Aufsichtsrates.

Die Aufgabenerfüllung der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrates „nach Gesetz“ umfasst u. a. auch den Bereich des Vergaberechts sowie das EU-Beihilferecht.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, dass zu den Aufgaben des Beteiligungsmanagements im Rahmen der Beteiligungssteuerung die Umsetzung von Vorgaben des Gesellschafters gehört. Hierzu ist eine gültige Beteiligungsrichtlinie unabdingbar.

Die aktuellen Gesellschaftsverträge (u. a. DWG, DVV, WBD) beinhalten verbindliche Regelungen zur Anwendung der Beteiligungsrichtlinie (§ 7 Abs. 5 Gesellschaftsvertrag, § 1 Abs. 1 Geschäftsordnung für die Geschäftsführung).

3.1 Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH Stadtwerke

Die Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH Dessau (DVV) hat acht Tochterunternehmen und zwei Beteiligungen (davon einmal > 50 % eigene Anteile und einmal < 50 % eigene Anteile).

3.1.1 Fernwärme

Neben dem Tochterunternehmen Fernwärmeversorgungs-GmbH Dessau ist die Stadt Dessau Roßlau mehrheitlich an der Stadtwerke Roßlau GmbH (SWR) beteiligt²². Die mittelfristige vollständige Integration der SWR in die DVV wird durch die politischen Gremien derzeit geprüft.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, den Entscheidungsverlauf, auch unter beihilferechtlichen Aspekten, zu dokumentieren.

3.2.2 Flugplatz GmbH

Die Flugplatz GmbH wurde im Jahr 1994 gegründet und ist eine Tochter der DVV. Das genutzte Areal hat die Flugplatz GmbH von der Stadt gepachtet. Finanzielle Mittel aus dem städtischen Haushalt sind bisher nicht an die Flugplatz GmbH geflossen.²³ Wirtschaftliche Vorteile können jedoch auch in anderer Form gewährt werden. Jede Form von Ausgleichsleistungen unterliegt den beihilferechtlichen Grundsätzen.

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes ist dies grundsätzlich bedeutsam für:

²² Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung (LKGebNRG) vom 11. November 2005.

²³ Vgl. Beteiligungsbericht der Stadt Dessau-Roßlau 2021 S. 51.

- den Beherrschungs- und Gewinnabführungsvertrag zwischen der Flugplatz GmbH und der DVV. Er regelt u. a., dass mögliche Jahresfehlbeträge der Flugplatz GmbH durch die DVV ausgeglichen werden²⁴,
- den Verzicht auf den Pachtzins durch die Stadt (als wirtschaftsfördernde Maßnahme),
- die Möglichkeit der entgeltlichen Unterverpachtung durch die Flugplatz GmbH (allerdings Zweckbindung zur Verwendung der eingenommenen Mittel),
- die Einführung eines Rabattsystems für Landegebühren ab 01.02.2018 sowie
- die Schaffung von Wohnmobilstellplätzen (u. a. für touristische Nutzung).

Diese Sachverhalte insgesamt können beihilferechtliche Relevanz entfalten, da das Beihilferecht sowohl zwischen der Stadt und ihren Unternehmen als auch zwischen kommunalen Unternehmen zu beachten und umzusetzen ist.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt diese Sachverhalte, die überwiegend zu einer finanziellen Besserstellung der Flugplatz-GmbH führen, auf ihre beihilferechtliche Relevanz prüft und das Ergebnis dokumentiert.

3.2 Wohnungswirtschaft

Die Stadt Dessau-Roßlau hält im Bereich der Wohnungswirtschaft zwei Gesellschaften vor:

- die Dessauer Wohnungsbaugesellschaft mbH (DWG) und
- die Immobilien- und Verwaltungsservice Rodleben GmbH (IVG).

Der IVG wurde im Gebietsänderungsvertrag Dessau-Roßlau Bestandsschutz garantiert. Aus diesem Grund erfolgte bisher keine Zusammenlegung beider Gesellschaften.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, den selbstständigen Weiterbestand der IVG in regelmäßigen Zeitabständen unter wirtschaftlichen und beihilferechtlichen Gesichtspunkten zu betrachten und zu bewerten.

Bei Änderung der Rahmenbedingungen (rechtlich und wirtschaftlich) ist in engen Grenzen eine Anpassung des Gebietsänderungsvertrages möglich.

3.3 WBD-Industriepark Dessau GmbH

Die WBD-Industriepark Dessau GmbH (WBD) ist eine Eigengesellschaft der Stadt (100 %).

Diese Gesellschaft hat einen Geschäftsführer und keine weiteren Mitarbeiter. Die Betriebsführung erfolgt durch die DVV.

²⁴ Jahresfehlbetrag 2002 rd. 142 T€, Jahresfehlbetrag 2019 rd. 125 T€.

Der öffentliche Zweck der Gesellschaft umfasst das Ziel der Belebung der industriellen und gewerblichen Entwicklung der Stadt Dessau-Roßlau, wodurch sowohl das Arbeitsangebot als auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verbessert werden sollen. Die Sicherung eines regionalen Gewerbeflächenangebotes ist ein notwendiger Bestandteil der Wirtschaftsförderung.²⁵

Eine Auflösung der WBD und Einbindung als Sparte bei der DVV wurde durch die Stadt Dessau-Roßlau aufgrund fehlender Synergieeffekte bisher nicht angestrebt.

Für den Landesrechnungshof ist diese Auffassung unter der derzeitigen personellen Ausgestaltung der WBD Industriepark Dessau GmbH nicht nachvollziehbar. Die grundsätzliche Nutzung des Gesellschaftskonstrukts für mögliche steuerliche „Spareffekte“ wird von den Regelungen der §§ 128, 129 KVG LSA nicht als Zulässigkeitsvoraussetzung gedeckt.

U. a. beauftragte die Stadt Dessau-Roßlau die WBD mit der Errichtung einer Rettungswache (voraussichtliche Kosten 4,5 Mio. €).²⁶ Für diesen Zweck veräußerte die Stadt ein ihr gehörendes Grundstück an die WBD²⁷, die Bauherr der Rettungswache wurde. Ausschreibung und Beauftragung der Maßnahme erfolgten insgesamt (aktiv) durch die DVV. Die Stadt Dessau-Roßlau gewährte zur Absicherung der Finanzierung eine modifizierte Ausfallbürgschaft an die WBD über 4,2 Mio. €. Nach Fertigstellung soll die Rettungswache auf unbestimmte Zeit an die Stadt Dessau-Roßlau vermietet werden. Die vertraglichen Regelungen des Grundstückkaufvertrages und des Mietvertrages wurden einer steuerlichen und rechtlichen Würdigung durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen und eine Rechtsanwaltsgesellschaft unterzogen. Eine beihilferechtliche Würdigung der Ausfallbürgschaft erfolgte durch das Rechtsamt der Stadt.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt eine kontinuierliche Betrachtung, Würdigung und Dokumentation der Maßnahme auch unter der Berücksichtigung beihilferechtlicher Aspekte.

3.4 Kleiner Querverbund

Mit dem Stadtratsbeschluss vom 08.12.2021 (BV/432/2021/II-20) stimmte der Stadtrat der Bildung eines „kleinen Querverbunds“ zwischen der Stadt und der DVV zu²⁸.

²⁵ Vgl. Beteiligungsbericht der Stadt Dessau-Roßlau 2021 S. 149/150.

²⁶ Zwischenzeitlich ist die Rettungswache fertiggestellt und übergeben.

²⁷ Verkehrswert lt. Gutachten 1,-€, das Gutachten wurde durch die WBD Industriepark Dessau GmbH in Auftrag gegeben.

²⁸ Einlage der Beteiligung an der DVV – Stadtwerke als gewillkürtes Betriebsvermögen in den BgA „Anhaltische Landesbücherei.

Die Bildung des „kleinen Querverbands“ erfolgte unter dem Gesichtspunkt der „... steuerlichen Optimierungsmöglichkeiten [...] zur finanziellen Entlastung des städtischen Haushalts durch die DVV Stadtwerke mbH.“²⁹ Er ist das Ergebnis einer entsprechenden externen Prüfung, welche sowohl eine Entlastung des kommunalen Haushalts als auch eine Reduzierung der Kapitalertragssteuer und des Solidaritätszuschlages mit Umsetzung des „kleinen Querverbands“ herausgearbeitet hat (vgl. Anlage 1 zum Beschlusspunkt 1).

Eine Erörterung mit dem zuständigen Finanzamt erfolgte lt. Anlage 1 der Beschlussvorlage.³⁰

Nach Ansicht des Landesrechnungshofes bestehen durch Steuersparmodelle finanzielle Risiken und rechtliche Grenzen für die Kommunen.

Der Hauptverwaltungsbeamte leitet gem. § 66 Abs 1 KVG LSA die Verwaltung der Kommune und ist für die sachgemäße Aufgabenerledigung verantwortlich.

Im Rahmen der Finanzmittelbeschaffung prüfen und nutzen Kommunen u. a. steuerrechtlich-unternehmensstrategische Möglichkeiten (Steuersparmodelle) zur Erzielung sonstiger Finanzmittel i. S. v. § 99 Abs. 2 KVG LSA. Diese beziehen sich u. a. auf BgA (u. a. Einlage-BgA) und Konzernstrukturen / Querverbünde ihrer Unternehmen und Beteiligungen.

Diese Maßnahmen sind stets mit finanziellen Risiken verbunden.

Risiken bestehen einerseits in der Möglichkeit, bei fehlender beihilfekonformer Ausgestaltung beihilferechtliche Sachverhalte zu generieren, die zu Rückforderungen, Zinsforderungen und dgl. führen können. Offen ist diesbezüglich, welche Rechtsfolgen eintreten, sollte die verdeckte Gewinnausschüttung dauerdefizitärer Tätigkeiten (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 KStG) als selektive Beihilfe gewertet werden [vgl. BFH, Vorlagebeschluss vom 13.03.2019 (Az. I R 18/19), Einstellung mit Beschluss vom 29.01.2020].

Andererseits ist der Eintritt von Steuerersparnissen u. ä. nie garantiert und die Einnahme somit nicht sicher. Beispiel hierfür ist aktuell die geänderte Rechtsprechung zur Akzeptanz und steuerlichen Wirkung der sog. Verpachtungs-BgA (BFH, Urteil vom 10.12.2019, Schreiben BMF u. a. vom 15.12.2021).

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Dessau-Roßlau die Voraussetzungen und Grundlagen für steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten

²⁹ Anlage 1 zum Stadtratsbeschluss vom 08.12.2021.

³⁰ Ob es eine verbindliche Aussage des FA gab, war den Unterlagen nicht zu entnehmen.

gem. §§ 128 und 129 KVG LSA in Bezug auf ihre wirtschaftlichen Beteiligungen kritisch und restriktiv betrachtet.³¹

Entsprechend dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltswirtschaft gemäß § 98 Abs. 2 KVG LSA sind die hier aufgezeigten Maßnahmen der Kommunen zur Finanzmittelbeschaffung (steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten) hinsichtlich bestehender Risiken zu prüfen, zu bewerten und ggf. zu unterlassen. Diese haushaltswirtschaftlichen Grundsätze sind rechtsverbindlich. Sie sind, bezogen auf ihre Einhaltung, gerichtlich vollumfassend überprüfbar.³²

Der Landesrechnungshof weist ergänzend darauf hin, dass die Kommunen künftig risikobehaftete wirtschaftliche Betätigungen im Rahmen steuerrechtlich-unternehmensstrategischer Konstellationen (u. a. Querverbund, Konzernstrukturen, BgA) unterlassen sollten. Bestehende bzw. absehbare Risiken sind zu ermitteln und zu bewerten und es hat eine Risikoabwägung zu erfolgen.

Zur Risikobewertung kann externer Sachverstand hinzugezogen werden. Bei Eintritt eines Schadens, also der Realisierung des Risikos, ist die Schadenshaftung zu prüfen.

4 Freiwillige Leistungen der Stadt

Für alle Leistungen der Stadt Dessau-Roßlau, die diese Dritten gegenüber erbringt, ist der Grundsatz des Beihilfeverbotes zu beachten. Dieser Leistungsbereich ist weit zu fassen. Nach der Rechtsprechung des EuGH umfasst der Begriff des Unternehmens im Sinne des Beihilferechts

„...jede, eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit – unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art der Finanzierung.“

Der Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit beinhaltet dabei

„...jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.“

Nur bei hoheitlicher Tätigkeit der Verwaltung liegt keine wirtschaftliche Tätigkeit vor. Daher können auch Leistungen der öffentlichen Hand, die im Rahmen der allgemeinen Verwaltung für Dritte erbracht werden, beihilferechtlich relevant sein.

Leistungen wie das Vorhalten von Musikschulen, Volkshochschulen, Schwimmhallen, Bibliotheken, Museen/Galerien, Zoos u. ä. gehören zum freiwilligen Aufgabenbereich einer Kommune.

³¹ vgl. Pkt. VII.4. „Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“.

³² „Wirtschaftsrecht der Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt“, Kommentar Kirchmer, Meinecke, 1. Auflage 2015.

In der Stadt Dessau-Roßlau werden in den Regelungen für diese Einrichtungen (Satzungen, Benutzungsordnungen u. ä.) als Zielgruppen insbesondere Einwohner, Bürger, Unternehmen und auch ausländische Gäste benannt.

Die Kosten dieser Leistungen werden nur teilweise über Entgelte gedeckt. Spenden, Zuwendungen Dritter und Zuschüsse aus dem allgemeinen Haushalt der Stadt Dessau-Roßlau dienen zur Gesamtfinanzierung der Leistungen.

Aus beihilferechtlicher Sicht ist für diese Bereiche zu beachten, dass sie grundsätzlich keine kommerziellen/wirtschaftlichen Tätigkeiten beinhalten und rein lokalen Bezug besitzen. Werden auch wirtschaftliche Tätigkeiten erbracht (z. B. Gastronomie, Souvenirshop), sind beide Bereiche (nicht wirtschaftlich und wirtschaftlich) getrennt zu führen³³.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Dessau-Roßlau, die von ihr erbrachten freiwilligen Leistungen auf ihre beihilferechtliche Relevanz zu prüfen, das Ergebnis zu dokumentieren und ggf. entsprechende Maßnahmen umzusetzen.³⁴

Die Stadt erfasst bereits jetzt für alle Einrichtungen die jährlichen Besucherzahlen.

Im Hinblick auf den Nachweis des lokalen Bezugs der Einrichtungen empfiehlt der Landesrechnungshof daneben die Erfassung des Einzugsgebietes der Besucher³⁵.

5 Betreute Dritte

5.1 Fehlende Übersicht über Gesamtförderung Dritter

Der Grundsatz des Beihilfeverbotes nach Art. 107 AEUV gilt für alle Bereiche der Verwaltung. Dazu gehören auch die sog. „betreuten Dritten“.

Unter den betreuten Dritten im Sinne dieser Prüfung erfasste der Landesrechnungshof u. a. Vereine, Verbände, Institutionen, kleine und mittelständische Unternehmen (KMU)³⁶ sowie Parteien.

Die von betreuten Dritten in diesem Sinne wahrgenommenen Aufgaben umfassen im Wesentlichen Aufgaben in den Bereichen Kultur, Sport und Jugendarbeit/Wohlfahrtspflege. Diese gehören zum freiwilligen Aufgabenkreis der Kommune. Die Kommune ist daher gesetzlich nicht verpflichtet, diese Aufgaben wahrzunehmen.

³³ Europ. Komm., Entscheidung vom 18.02.2004, N 630/2003 – Musei di interesse locale, Sardegna.

³⁴ Vgl. Anlage „Prüfschema“.

³⁵ Entsprechend einer Marktanalyse der Angebots- und Nachfrageseite hinsichtlich eines lokalen Bezugs i. S. der Rechtssache T-728/17 vom 14.05.2019 des EuG.

³⁶ Hierbei handelt es sich um Unternehmen, an denen die Stadt Halle (Saale) nicht selbst mittelbar oder unmittelbar beteiligt ist.

Grundlage für die Gewährung von Leistungen an Dritte in der Stadt Dessau-Roßlau bildeten u. a. die folgenden Förderrichtlinien:

- Sportförderrichtlinie,
- Richtlinie zur Förderung der Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit sowie des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes,
- Richtlinie zur Förderung der Kulturarbeit,
- Richtlinie zur Gewährung von kommunalen Zuwendungen für soziale Dienstleistungen.

Diese Förderrichtlinien umfassen die Bereiche Sport, Kultur, Jugend, Heimatpflege und Wohlfahrtspflege. Aus beihilferechtlicher Sicht sind die gewährten Leistungen kumulativ je Empfänger/Leistungserbringer zu betrachten. Ausschlaggebend ist die Summe der Zuwendungen insgesamt unter Berücksichtigung ggf. mehrerer Zuwendungsgeber (unterschiedliche Bereiche der Stadt, Unternehmen der Stadt, andere Kommunen und kommunale Unternehmen, Landkreise, Land, Bund, Dritte mit öffentlicher Finanzierung³⁷).

Eine Übersicht über die in einem Jahr einem Empfänger/Leistungserbringer gewährten Zuwendungsleistungen lag in der Stadt Dessau-Roßlau nicht vor.

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Dessau-Roßlau die Zahlungen/Leistungen an die jeweiligen Zuwendungsempfänger erfasst und Gesamtübersichten erstellt. Die Informationen müssen für alle zuständigen Verwaltungsbereiche verfügbar sein. Diese Aufgabe könnte einem Bereich einheitlich zugeordnet werden.

5.2 Spitzensportförderung des Handballsports

Nach Art. 107 AEUV liegt eine staatliche Beihilfe (nur) vor, wenn bestimmte Kriterien kumulativ erfüllt sind.

Die Stadt hat sich mit Datum vom 08.06.1994 eine Sportförderrichtlinie gegeben. Die letzte Änderung erfolgte durch Beschluss des Stadtrates am 16.09.2020. Ziel dieser Förderung ist es, die städtischen Sportvereine, insbesondere Kinder und Jugendliche, zu unterstützen. Die Richtlinie enthält u. a. Regelungen zur direkten (finanziellen) und indirekten (unentgeltliche Überlassung kommunaler Sportstätten) Sportförderung in der Stadt.

³⁷ Z. B. Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt.

Förderung des DRHV 06 e. V. durch die Stadt nach der Sportförderrichtlinie

Unter Punkt 3.3.10.1 der Sportförderrichtlinie sind die Zuschüsse für den Spitzensport geregelt. Die Stadt unterstützt auf dieser Grundlage die 1. Männermannschaft des DRHV 06 e. V. (Zugehörigkeit zur 2. bzw. 3. Handballbundesliga) jährlich mit einem Zuschuss.

In den Jahren 2012 bis 2021 betrugen die direkten städtischen Zuschüsse insgesamt 1.072.500 € (siehe Anlage 4).

Aufgrund der Gesamthöhe der freiwilligen Leistungen der Stadt könnten beihilferechtliche Belange betroffen sein und ein Verstoß gegen das EU-Beihilferecht nach Art. 107 AEUV vorliegen.

Mit Datum vom 05.12.2016 und 10.05.2017 erstellte die Stadt Vermerke in Bezug auf die beihilferechtliche Relevanz der bis zu diesem Zeitraum geleisteten Zuschüsse an den DRHV 06 e. V.

Im Ergebnis des Vermerks vom 05.12.2016 stellte das Rechtsamt der Stadt letztendlich fest, dass

„eine rechtsichere Einordnung des Vereins als Unternehmen im Sinne des Art. 107 AEUV nicht erfolgen kann. Eine eindeutige Klärung der Frage zur Einordnung des Vereins zum Amateur- oder Profisport wäre nur über die vorsorgliche Anmeldung zukünftiger Vorhaben bei der Kommission zu erzielen. Sollte die Stadt kein Notifizierungsverfahren anstreben, käme lediglich eine Beihilfemaßnahme im Rahmen der allgemeinen De-minimis-Verordnung in Betracht. Bei unrichtiger Verwendung von öffentlichen Mitteln seitens der Stadt können neben disziplinarrechtlichen Maßnahmen auch Untreuestraftaten in Betracht kommen.“

Der Vermerk des Referates 07 der Stadt vom 10.05.2017 gelangte hingegen zu dem Ergebnis, dass

„...der DRHV 2006 e. V. momentan nicht als Profisportverein agiert bzw. mit anderen Vereinen dieser Art nicht gleichgestellt werden kann. Somit ist der Verein auch nicht als Unternehmen im beihilferechtlichen Sinn zu qualifizieren, weshalb dieses Tatbestandsmerkmal der beihilferechtlichen Überprüfung nicht erfüllt ist und folglich keine verbotene Beihilfe durch Zahlung der Spitzensportförderung vorliegt.“

Vor jeder erneuten Förderung sollte diese Prüfung erneut durchgeführt werden.

Der Oberbürgermeister schloss sich der im Vermerk vom 09.06.2017 vertretenen Auffassung an und gab die Mittel frei. Beim DRHV 2006 e. V. handele es sich nicht um einen Profiverein, da er nur einen lokalen und keinen grenzüberschreitenden Charakter besitze.

Laut Aussage der Verwaltung wurden die beihilferechtlichen Anforderungen lt. Sportförderrichtlinie (Pkt. 3.3.10.1 und 3.3.10.2) in den Folgejahren durch den Referatsleiter Sportförderung in Zusammenarbeit mit dem Rechtsamt überprüft. Die beihilferechtliche Prüfung erfolgte im Rahmen der Bearbeitung der jeweiligen Antragstellung unter Einbeziehung der abgegebenen „De-minimis“-Beihilfeerklärung. Verstöße wurden nicht festgestellt.

Der Landesrechnungshof sieht in dieser Bewertung durch die Stadt erhebliche Risiken. Profisport wird von der EU-Kommission grundsätzlich als dem Beihilferecht unterfallende wirtschaftliche Tätigkeit angesehen. Nach der Definition der AGVO ist Profisport die Ausübung von Sport als entgeltliche Arbeits- oder Dienstleistung, bei welcher der finanzielle Ausgleich höher ist als etwaige Teilnahmekosten und einen erheblichen Teil des Einkommens der Sportler ausmacht. Im Profifußball sieht die Kommission diese Voraussetzung bis in die 3. Bundesliga als erfüllt.³⁸ Für den Handballsport gibt es bisher keine klare abschließende Entscheidung.

Förderung der Sport Marketing Dessau-Roßlau GmbH sowie Zuschüsse der DVV und der Stadtparkasse

Der Begriff „De-minimis“ stammt aus dem Wettbewerbsrecht der EU. Der Wettbewerb zwischen den EU-Mitgliedsstaaten soll nicht verfälscht werden. Daher sind staatliche Beihilfen grundsätzlich verboten. Das EU-Recht lässt aber Ausnahmen zu. Das gilt bei Zuschüssen, die einen gewissen Schwellenwert nicht überschreiten. Diese so genannten „De-minimis-Beihilfen“ müssen weder bei der EU-Kommission angemeldet noch genehmigt werden. Zu beachten ist dabei, dass nicht nur der eigene Zuschuss der Stadt, sondern die Gesamtheit der geleisteten Zuschüsse unterhalb der vorgegebenen Schwellenwerte (hier 200.000 € in 3 aufeinanderfolgenden Kalenderjahren) liegen müssen. Wird der Schwellenwert übertroffen, handelt es sich um eine unzulässige Beihilfe. Dies wiederum hat zur Folge, dass die Beihilfe nicht gewährt werden darf. Wenn sie gewährt wurde, muss sie in voller Höhe zurückgefordert werden.

In seiner Sitzung am 16.09.2020 beschloss der Stadtrat eine Änderung der Sportförderrichtlinie. Der Punkt 3.3.10.1 (Zuschüsse Spitzensport) wurde aus der Sportförderrichtlinie gestrichen. Die jährlichen Zuschüsse wurden nicht mehr an den Dessau-Roßlauer Handballverein 2006 e. V., sondern direkt an die Sport Marketing Dessau-Roßlau GmbH als freiwillige Leistung der Stadt ausgezahlt.

³⁸ Land Hessen, Hessischer Städtetag, KPMG Rechtsanwaltsgesellschaft mbH: Handbuch Europäisches Beihilferecht für Kommunen und kommunale Unternehmen S. 53. .

Die Gesellschaft ist der offizielle Vermarkter der 2. Handball-Bundesligamannschaft des DRHV 06 e. V. und kümmert sich um das finanzielle Fundament zum Erreichen der sportlichen und wirtschaftlichen Ziele.

Für die finanzielle Unterstützung dieser Ziele wurde im Haushalt der Stadt eine gesonderte Position geschaffen. Die jährlichen Zuwendungen belaufen sich auf 60 T€.

Des Weiteren wurde in der Sitzung darauf hingewiesen, dass die beihilferechtlichen Anforderungen der EU zu beachten sind und entsprechende Erklärungen (De-minimis-Erklärung) seitens der GmbH beizubringen sind.

Die Sport Marketing Dessau-Roßlau GmbH (Marketing GmbH) beantragte bei der Stadt am 27.11.2020 die Gewährung einer Zuwendung zur Förderung des Spitzensports für den Zeitraum vom 01.07.2020-30.06.2021. Die beantragte Zuwendungssumme betrug 60.000 € und sollte zur Sicherung des Spielbetriebes der 1. Männermannschaft des DRHV 06 e. V. in der 2. Handballbundesliga dienen.

In der Anlage 1 zum Antrag war unter Pkt. 2.1 (öffentlich-rechtliche Zuwendungen) vermerkt, dass auch die DVV (225.000 €) und die Stadtsparkasse (75.000 €) Zuwendungen von insgesamt 300.000 € für diesen Zeitraum leisten würden. Beide Unternehmen sind städtische Unternehmen.

Mit Zuwendungsbescheid vom 10.12.2020 bewilligte die Stadt eine Zuwendung i. H. v. 60.000 € (Pkt. 5 Nr. 3 des Zuwendungsbescheids). Unter Punkt 5 Nr. 2 des Zuwendungsbescheides sind die o. g. 300.000 € ebenfalls als Zuwendungen Dritter vermerkt. In der Anlage 1 zum Zuwendungsbescheid vom 10.12.2020 bescheinigte die Stadt der Marketing GmbH, dass die „De-minimis“-Beihilfe nicht mit weiteren Beihilfen für dieselben beihilfefähigen Kosten zu kumulieren ist.

Auch im folgenden Antrag der Marketing GmbH vom 02.09.2021 waren 300.000 € als öffentlich-rechtliche Zuwendungen vermerkt. Von wem diese Zuwendungen geleistet wurden, war dem Zuwendungsantrag nicht zu entnehmen.

Die Stadt muss als Zuwendungsgeber prüfen, um welche Art von Zuwendungen der beiden städtischen Unternehmen es sich hier handelt. Handelt es sich um nichtrückzahlbare staatliche Zuwendungen, dann fallen diese ebenfalls unter die „De-minimis“-Beihilfe und müssen mit der Zuwendung der Stadt kumuliert werden. Der zulässige Schwellenwert ist dann in Summe der Zuwendungen bereits im ersten Jahr überschritten und man befindet sich im EU-Beihilferecht. Stehen diesen Zuwendungen Gegenleistungen gegenüber, kann die Bewertung zu einem anderen Ergebnis führen.

Immaterielle Leistungen der Stadt

Nicht nur direkte finanzielle Leistungen sind unter beihilferechtlichen Gesichtspunkten zu bewerten. Auch sonstige Vergünstigungen, z. B. kostengünstige Überlassung von Räumen und Personal, sind beihilferechtlich zu bewerten.

In der Beschlussvorlage BV/367/2019/IV-52 für den Haupt- und Personalausschuss am 21.11.2019 war unter der Anlage 1 vermerkt, dass ein Spielbetrieb auf dem vorhandenen Niveau ohne die immaterielle und die materielle Unterstützung durch die Stadt nicht darstellbar ist. Die materielle Unterstützung durch die Stadt und durch städtische Unternehmen ist in den vorangegangenen Punkten dargestellt worden.

Auch immateriell gewährte Leistungen (u. a. Bereitstellung von Sportstätten für den Trainings- und Spielbetrieb) sind als staatliche Beihilfe zu betrachten. Diese werden nach Aussage durch die Stadt nicht gesondert für die einzelnen Sportvereine erfasst. Die Stadt muss diese Leistungen aber bei der Bewertung, ob bestimmte Schwellenwerte überschritten sind, mit betrachten. Der materielle (finanzielle) Zuschuss der Stadt betrug/beträgt 180.000 € in 3 Steuerjahren. Der Schwellenwert einer „De-minimis“-Beihilfe liegt für diesen Zeitraum bei 200.000 €.

Die Stadt sollte die jährlichen Kosten für die immateriellen Leistungen an die 1. Männermannschaft des DRHV 06 e. V. ermitteln, um nicht mit einer möglichen Überschreitung des Schwellenwertes der „De-minimis“-Beihilfe gegen deren Bestimmungen zu verstoßen. Mit einer Überschreitung des Schwellenwertes wäre die Stadt hier im Bereich des EU-Beihilferechts.

Trotz unterschiedlicher Adressaten (Sport Marketing Dessau-Roßlau GmbH und DRHV 06 e. V.) der Zuschüsse sind diese letztendlich alle für die Finanzierung des Spielbetriebs der 1. Männermannschaft des DRHV 06 e. V. bestimmt.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes müssen die verschiedenen Zuschüsse kumuliert werden mit der Folge, dass die maßgeblichen Schwellenwerte überschritten sein könnten.

Der Landesrechnungshof hält es für dringend notwendig, dass die Stadt ihre materiellen (finanziellen) und immateriellen Zuschüsse sowie die Zuschüsse Dritter erfasst und bewertet. Sollten durch die kumulierten Zuschüsse die Schwellenwerte der „De-minimis“-Beihilfen überschritten sein, muss die Stadt unverzüglich Maßnahmen einleiten, um eine EU-beihilferechtlich konforme Lösung zu finden.

Diese kann u. a. in einer **Betrachtung mit Leistungen der Daseinsvorsorge³⁹**, in einer **Notifizierung oder in der Ausgestaltung von Leistungsaustauschen (Leistung und Gegenleistung)** liegen.

6 Allgemeine Hinweise zu öffentlichen Aufträgen

Wie bereits in Abschnitt II.1 dargestellt, gliedert sich das europäische Wettbewerbsrecht in das Beihilfe- und in das Vergaberecht. Dabei besteht keine klare Trennung. Insbesondere vergaberechtliche Verstöße können beihilferechtliche Relevanz entfalten, wenn Unternehmen aufgrund des Vergabeverstößes Vorteile gewährt werden, die den Wettbewerb beeinträchtigen. Außerdem können Unternehmen, denen unzulässige Beihilfen gewährt wurden, von künftigen Vergabeverfahren auszuschließen sein. Das gilt auch in Bezug auf Unternehmen und Beteiligungen der Stadt Dessau-Roßlau.

Deshalb ist es auch beihilferechtlich von Bedeutung, dass die Stadt die Einhaltung vergaberechtlicher Regeln in ihren Unternehmen verbindlich sicherstellt.

Die vorgelegten Übersichten der zentralen Vergabestelle der Stadt Dessau-Roßlau zu erfolgten Vergaben wichen teilweise von den diesbezüglichen Angaben des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt ab. Bereits während der örtlichen Erhebungen begann die Stadt hierzu mit einer Sachverhaltsklärung.

Der Geltungsbereich der Verordnung Nr. 03 „Vergabe VOL/A“ (Neufassung vom 01.07.2020) erstreckte sich auf die Stadtverwaltung Dessau-Roßlau und war für alle Dezernate der Stadt verbindlich.

Er dient der einheitlichen Handhabung des Vergabeverfahrens, damit keine finanziellen und rechtlichen Nachteile für die Stadt entstehen.

Für die städtischen Unternehmen und Beteiligungen war die Anwendung dieser Vergabeordnung nicht verbindlich geregelt.

In der im Entwurf vorliegenden Beteiligungsrichtlinie der Stadt waren ebenfalls keine verbindlichen Regelungen zur Beachtung und Anwendung der geltenden Vergaberegeln enthalten.⁴⁰

Nach dem „vereinheitlichten“ Gesellschaftsvertrag für die (Eigen-) Gesellschaften der Stadt Dessau-Roßlau sowie nach den Geschäftsordnungen für die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat hat die Aufgabenerfüllung der Organe „nach Gesetz“ zu erfolgen. Hierzu gehören auch die Bereiche des Vergaberechts und des EU-Beihilferechts.

³⁹ Nach der Berichterstattung der Bundesrepublik an die EU-Kommission über gewährte Beihilfen in den Jahren 2016 und 2017 wurden durch öffentliche Stellen u. a. in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und im Freistaat Sachsen Betrübungen auch für die Förderung des Leistungssports vorgenommen.

⁴⁰ Mit Ausnahme in Bezug auf Vorgaben von Fördermittelbescheiden.

Der Landesrechnungshof sieht es als erforderlich an, dass die Stadt Dessau-Roßlau für ihre Unternehmen und Beteiligungen explizit verbindliche Regelungen zur Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen erlässt.⁴¹ Verstöße gegen das Vergaberecht führen zur Rechtswidrigkeit möglicher beihilferechtlicher Leistungen.

IV. Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof hat in Auswertung der Prüfungsergebnisse festgestellt, dass in der Stadt Dessau-Roßlau das EU-Beihilferecht in der Aufbau- und Ablauforganisation noch nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Es fehlten insbesondere verbindliche verwaltungsinterne Regelungen. Dies betraf sowohl das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen als auch die anderen Verwaltungsbereiche aufgrund gewährter Mittel an Dritte. Daher bestanden in der Stadt Dessau-Roßlau durchaus Risiken, in Folge der Nichteinhaltung von Vorschriften Verstöße gegen das EU-Beihilferecht zuzulassen und dadurch finanzielle Nachteile zu erleiden.

Der Landesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass die Stadt Dessau-Roßlau:

- **zeitnah eine umfassende Beteiligungsrichtlinie erlässt,**
- **den Bereich des EU-Beihilferechts zentral einer Verwaltungseinheit zuordnet und einheitliche Regelungen für die Prüfung möglicher beihilferechtlicher Relevanz hinsichtlich Zuständigkeiten, Dokumentation, Archivierung und Kontrolle schafft. Hierzu verweisen wir u. a. auf unsere Ausführungen im Teil 1 der Querschnittsprüfung,**
- **den Bereich der freiwilligen Leistungen auch unter beihilferechtlichen Aspekten betrachtet.**

Für den Bereich der Beteiligungen und Unternehmen muss die Stadt Dessau-Roßlau:

- **regelmäßig das Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulässigkeit wirtschaftlicher Unternehmen gem. §§ 128, 129 KVG LSA überprüfen,**

⁴¹ Ein Mindestmaß an Wettbewerb und Transparenz ist auch in den Unternehmen und Beteiligungen sicherzustellen, für die aufgrund ihrer ausschließlichen Betätigung am Markt GWB und TVergG LSA nicht unmittelbar gelten.

- die Prüfung von Beihilfen nach Art. 107 AEUV jährlich selbst durchführen oder eine Beauftragung der Wirtschaftsprüfer nach IDW PS 700 umsetzen und dokumentieren,
- kontinuierlich die Einhaltung der Voraussetzungen des GWB (u. a. öffentlicher Auftraggeber) überwachen, marktkonforme Preise anwenden und bei Nichteinhaltung die entsprechenden Maßnahmen ergreifen sowie
- verbindliche Regelungen zur Anwendung und Einhaltung der vergaberechtlichen Regelungen schaffen.

Für den Bereich der betreuten Dritten sollte die Stadt Dessau-Roßlau sowohl für die eigenen Zuwendungen als auch in Bezug auf Fördermittelprogramme Dritter Übersichten zu den in den einzelnen Jahren an die jeweiligen Empfänger/Leistungserbringer gewährten Mittel erstellen, pflegen und den zuständigen Bereichen zur Verfügung stellen. Mit diesen Übersichten kann die Stadt Dessau-Roßlau sicherstellen, dass die jeweils nach EU-Beihilferecht geltenden unterschiedlichen Schwellenwerte eingehalten werden, oder entsprechende beihilfekonforme Maßnahmen umsetzen.

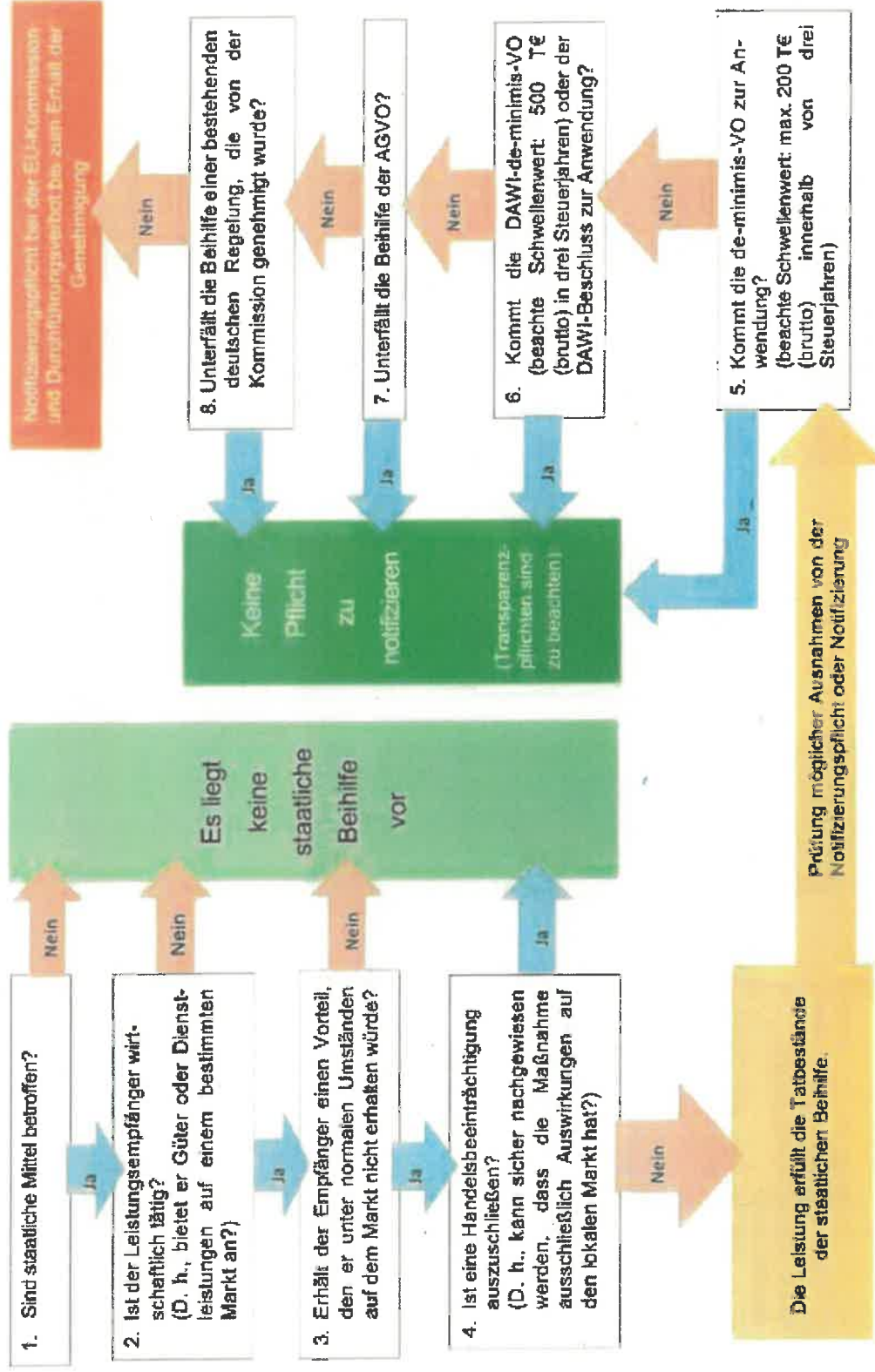


Kay Barthel
Präsident



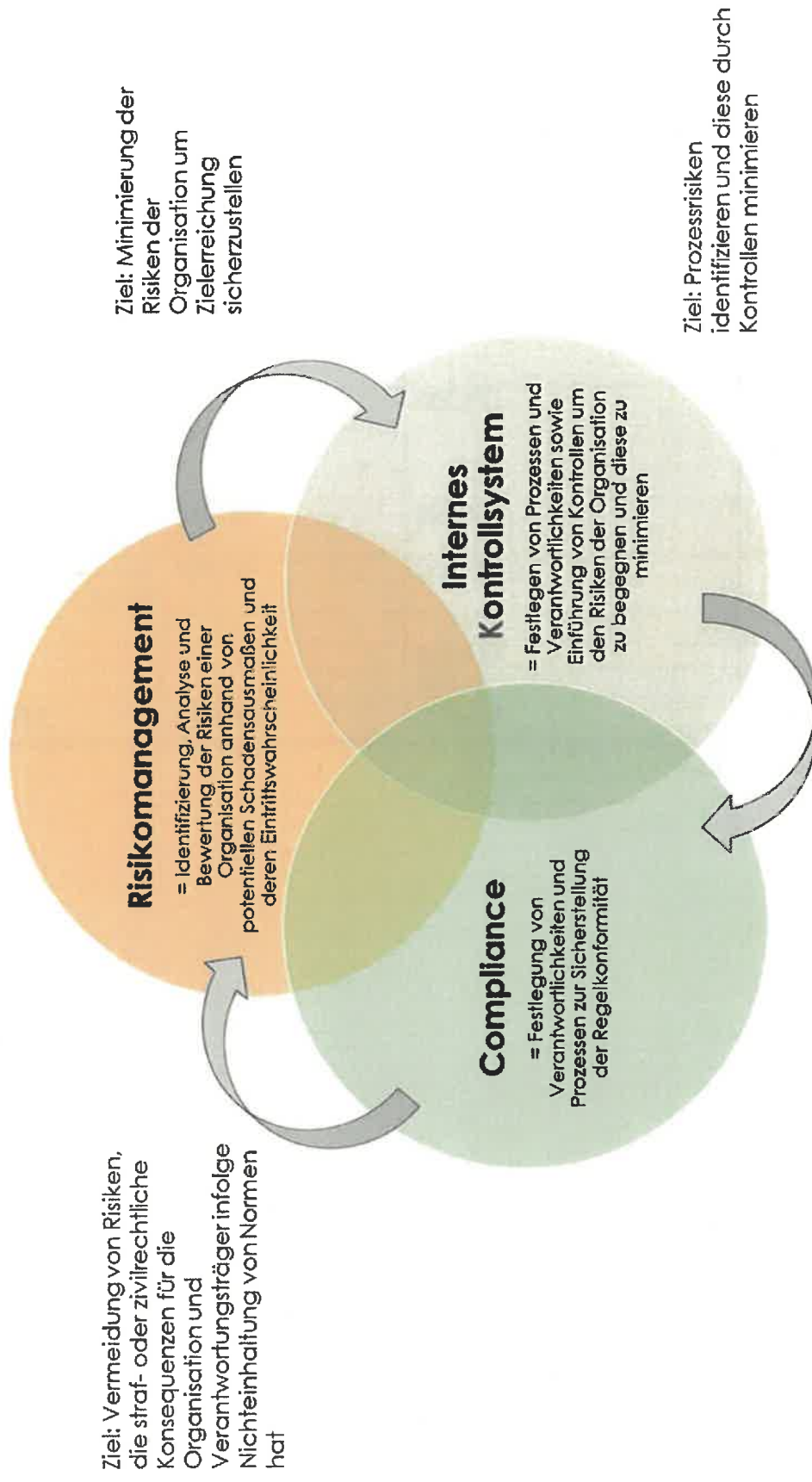
Florian Philipp
Mitglied des Landesrechnungshofes

Anlage 1: Schematische Darstellung der Regelungen des EU-Beihilferechts



Quelle: Online-Seminar Kommunales Bildungswerk e. V., 2. Dezember 2020, mit eigenen Ergänzungen Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt

Anlage 3: Schaubild Zusammenwirken von Compliance, Risikomanagement und Internem Kontrollsystem



Eigene Darstellung Landesrechnungshof

Anlage 4: Überblick über die Zuschüsse zur Förderung des Handballsports

Jahr	Zuschuss Spitzensportförderung in €	andere Zuschüsse in €	Erläuterungen
2012	75.000		
2013		200.000	Sicherung Bundesligahandball
2014	75.000		
2014/15		25.000	Sanierungszuschuss (gezahlt in 2015)
2015	75.000		
2015/16		25.000	Sanierungszuschuss (gezahlt in 2015)
2016	75.000	12.500 60.000	Sanierungszuschuss Sonderzuschuss Aufstieg 2. HBL
2017	75.000	60.000	Sonderzuschuss 2.HBL
2018	37.500	97.500	Sonderzuschuss 2.HBL
2019			
2020*	120.000		
2021	60.000		
Insgesamt	592.500	480.000	1.072.500

* ab 2020 erfolgte die Auszahlung an die Sport Marketing Dessau-Roßlau GmbH, im Jahr 2020 Zahlungen für zwei Spielzeiten