

Anlage 2 zur BV/116/2025/I-30**Stellungnahme zum Bericht:****Überörtliche Querschnittsprüfung von Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt
„Organisation des EU-Beihilferechts im kommunalen Beteiligungsmanagement“
Teil 2 Örtliche Erhebungen in der Stadt Dessau-Roßlau vom 06.05.2024**

Der Landesrechnungshof prüfte im Rahmen der überörtlichen Querschnittsprüfung von Kommunen des Landes Sachsen-Anhalts mit dem Schwerpunkt Organisation des EU-Beihilferechts im kommunalen Beteiligungsmanagement die Stadt Dessau-Roßlau.

Zu den einzelnen Prüfungsergebnissen wird wie folgt Stellung genommen:

Prüfungsfeststellung 1:

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-Beihilfenrecht sowohl im Beteiligungsmanagement als auch in den Unternehmen dienen. Da die Beurteilungsrichtlinie auch Regelungen im Verhältnis zum Mandatsträgern zu den Gesellschaften und den Organen der Gesellschaften treffen soll, handelt es sich dabei nicht um ein Geschäft der laufenden Verwaltung. Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Anwendung des „Handbuchs über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt“ und des „deutschen Public Corporate Governance Muster Codex“ in der Richtlinie verbindlich vorzugeben. Auf der Grundlage einer gültigen Beteiligungsrichtlinie und wirksamen „neuen“ Gesellschaftsverträgen kann die Stadt ihre Aufgaben nach § 130 KVG 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.

Durch das Beteiligungsmanagement wurde die Empfehlung des Landesrechnungshofes zur Erarbeitung einer Richtlinie aufgegriffen, die die Grundlage für das Beteiligungsmanagement bildet, die ihm obliegenden Aufgaben rechtskonform zu erbringen. Die neu erarbeitete Richtlinie umfasst bereits bewährte Bestandteile der Beteiligungsrichtlinie aus dem Jahr 2008 und wurde durch weitere Regelungen auf Basis des Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex ergänzt. Diese soll noch vor der Sommerpause zur Beratung in die Gremien eingebracht werden.

Prüfungsfeststellung 2:

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

Die Stadt Dessau-Roßlau greift den Vorschlag des Landesrechnungshofes auf und wird den Begriff „Zuschuss“ künftig durch Leistungsentgelt ersetzen.

Prüfungsfeststellung 3:

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

Das Rechnungsprüfungsamt steht in engem Austausch mit dem derzeitigen Wirtschaftsprüfer des Eigenbetriebes Anhaltisches Theater Dessau zur Thematik der Beihilfeprüfungen. In den folgenden Jahresabschlüssen wird eine ausführlichere inhaltliche Darstellung im Prüfbericht dokumentiert. Darüber hinaus wird die Stadt Dessau-Roßlau darauf hinwirken, dass die Wirtschaftsprüfer generell in ihren Berichten konkretisieren, welche Beihilfeaspekte betrachtet wurden.

Prüfungsfeststellung 4:

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

Im Hinblick auf die angeführten Dienstleistungen im Bereich Reinigung und Sicherheit erfolgte eine Prüfung der Zulässigkeit der Inhouse-Geschäfte/Inhousefähigkeit. Die Voraussetzungen liegen unverändert vor. Die Leistungserbringung erfolgt durch im MVZ angestellte Mitarbeiter, deren Vergütung einer Tarifbindung unterliegen.

Prüfungsfeststellung 5:

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

Das SKD und die Stadt Dessau-Roßlau als Träger der öffentlichen Jugendhilfe schließen seit dem Jahr 2023 Entgeltvereinbarungen gem. § 11a KiFöG i.V.m. §§ 78 b bis e SGB VIII. Seit dem Jahr 2023 erfolgt daher keine Übernahme der Aufwendungen durch das SKD. Hinsichtlich der Vorjahre wird auf den Stadtratsbeschluss vom 22.10.2008 (DR/BV/388/2008/II) verwiesen.

Im Zusammenhang mit dem Investitionskostenzuschuss liegen nach Einschätzung des SKD/Stadt Dessau-Roßlau die Voraussetzungen für eine Beihilfe nicht vor. Die Träger der Jugendhilfe haben den Auftrag, den gesetzlich geregelten Anspruch auf Kinderbetreuung umzusetzen (SGB VIII sowie KiFöG LSA) und dabei auch Qualitätskriterien zu beachten. Die Stadt Dessau-Roßlau bewertet in der Haushaltssatzung 2023 die Ausgaben für die Kinderbetreuung als Pflichtaufgabe. Ferner liegt das Tatbestandsmerkmal der Wettbewerbsverfälschung nicht vor, da auch andere Einrichtungen der Kinderbetreuung Investitionskostenzuschüsse erhalten

haben. Darüber hinaus mangelt es am Beihilfemerkmale der Handelsbeeinträchtigung, da Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel auf Grund der Regionalität auszuschließen sind und die Maßnahme nur eine rein lokale Auswirkung hat.

Prüfungsfeststellung 6:

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).

Der Hinweis wurde aufgegriffen, die Beantwortung erfolgte bereits unter Prüfungsfeststellung 1.

Prüfungsfeststellung 7:

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

Der Hinweis des Landesrechnungshofs wird aufgegriffen. Der Vorgang der mittelfristigen vollständigen Integration der SWR in die DVV wird sobald die Umsetzung erfolgt, auf seine beihilferechtliche Relevanz geprüft und dokumentiert.

Prüfungsfeststellung 8:

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.

Im Jahre 2018 erfolgte seitens der Dessauer Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH eine beihilferechtliche Beurteilung der Verlustübernahme für die Flugplatz Dessau GmbH mit dem Ergebnis, dass die in Rede stehenden Ausgleichsleistungen nicht als binnenmarktrelevant einzustufen sind. Ferner wurde dem Landesverwaltungsamt im Juni 2018 im Rahmen einer Prüfung der beihilferechtlich konformen Bezuschussung der Flugplatz Dessau GmbH durch das Rechtsamt eine ausführliche beihilferechtliche Beurteilung zugereicht.

Die Stadt hat den Hinweis aufgegriffen und wird die Gewährung von Ausgleichsleistungen einer erneuten beihilferechtlichen Prüfung unterziehen.

Prüfungsfeststellung 9:

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.

Die Thematik wurde zuletzt im Beteiligungsausschuss im Jahr 2022 diskutiert. Das Beteiligungsmanagement wird im Rahmen der Feststellung der künftigen

Jahresabschlüsse die Entwicklung hinsichtlich möglicher Synergieeffekte und wirtschaftlicher Handlungsbedarfe aufmerksam verfolgen und ggf. neu bewerten.

Prüfungsfeststellung 10:

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

Für die Stadt Dessau-Roßlau ist nicht ersichtlich, auf welche steuerrechtlichen „Spareffekte“ der Landesrechnungshof im vorliegenden Fall abstellt.

Die Stadt beauftragte die WBD mit der Errichtung einer Rettungswache, da sie selbst dazu im Hinblick auf die für das Projekt notwendigen personellen Kapazitäten zum damaligen Zeitpunkt nicht im Stande war.

Die WBD Industriepark Dessau GmbH als 100% kommunale Eigengesellschaft konnte auf personelle Ressourcen aus dem Stadtwerkeverbund zurückgreifen und das Projekt unter Beachtung des Vergabe- und des EU-Beihilferechts erfolgreich realisieren.

Prüfungsfeststellung 11:

Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Stadt Dessau-Roßlau die Voraussetzungen und Grundlagen für steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten gem. §§ 128, 129 KVG LSA in Bezug auf ihre wirtschaftlichen Beteiligungen kritisch und restriktiv betrachtet. Entsprechend dem Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltswirtschaft gem. § 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.

Der Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltswirtschaft gemäß § 98 Abs. 2 KVG LSA verlangt neben anderen Haushaltsgrundsätzen von den Kommunen auch mit Aufwendungen sparsam umzugehen bzw. sie zu vermeiden. Zur Vermeidung von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag hat die Stadt nach verbindlicher Abstimmung mit dem Finanzamt eine Möglichkeit gefunden dem gerecht zu werden. Das Beteiligungsmanagement kann hier keine beihilferechtlichen Sachverhalte erkennen. In Abstimmung mit der Finanzbehörde werden lediglich die körperschaftsteuerrechtlichen Gestaltungsspielräume genutzt.

Prüfungsfeststellung 12:

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.

Die Stadt Dessau-Roßlau hat in der Vergangenheit eine anlassbezogene Prüfung der Beihilfekonformität bei der Gewährung von freiwilligen Leistungen durchgeführt. Eine vollumfängliche Prüfung der von ihr erbrachten freiwilligen Leistungen ist bisher nicht erfolgt.

Es ist nunmehr beabsichtigt, bis zum Ende des Jahres 2026 eine für alle Fachämter verbindliche Verwaltungsanordnung zu erarbeiten, in der Festlegungen hinsichtlich der Erfassung, Dokumentation und Bewertung von beihilferechtlichen Sachverhalten getroffen werden. Die Erarbeitung der Verwaltungsanordnung wird unter der Federführung des Rechtsamtes erfolgen. Des Weiteren sind im Nachgang Schulungen der Mitarbeiter geplant, um diese für die Thematik des EU-Beihilferechts zu sensibilisieren und ihnen durch Mustervordrucke sowie Prüfformularen den Umgang mit der Rechtsmaterie erleichtern. Mit dieser verbindlichen Anordnung soll zukünftig ein einheitliches Prüfverfahren und eine frühzeitige Identifizierung von beihilferelevanten Sachverhalten innerhalb der Verwaltung sichergestellt werden.

Prüfungsfeststellung 13:

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

Die Stadt hat den Hinweis zur Kenntnis genommen und wird dies im Rahmen der Erarbeitung der verbindlichen, verwaltungsinternen Regelungen aufgreifen und hinsichtlich der Umsetzbarkeit prüfen.

Prüfungsfeststellung 14:

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.

Das Amt für Stadtfinanzen hat entsprechende Übersichten erstellt und dem Rechtsamt übergeben. Nach Erarbeitung der o.g. Verwaltungsanordnung wird eine sukzessive beihilferechtlichen Prüfung der aufgeführten Zahlungen/Leistungen erfolgen.

Prüfungsfeststellung 15:

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 Betrauung mit Leistungen der Daseinsvorsorge, einer Notifizierung oder in der Ausgestaltung von Leistungsaustauschen (Leistung und Gegenleistung) liegen.

Mit der Verwaltungsanordnung werden zukünftig Festlegungen zur Erfassung und Bewertung von kommunalen Zuschüssen sowie von Zuschüssen Dritter getroffen, um im Nachgang den Handlungsbedarf bei einer entsprechenden Beihilferelevanz zu eruieren.

Prüfungsfeststellung 16:

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

Die Eigenbetriebe führen ihre Vergabeverfahren eigenständig durch. Die Zentrale Vergabestelle ist in diese Prozesse grundsätzlich nicht involviert. Jedoch unterstützt und berät die Zentrale Vergabestelle die Eigenbetriebe bei schwierigen Fragen zum Vergaberecht.

Die Vergabeverfahren der Eigenbetriebe werden zur Prüfung an das Rechnungsprüfungsamt übergeben. Die Zentrale Vergabestelle ist in diese Prüfung nicht eingebunden.

Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten der Zentralen Vergabestelle und des Rechnungsprüfungsamtes konnte bisher keine einheitliche Statistik zu den Vergabeverfahren der Stadt Dessau-Roßlau erstellt werden.

Zukünftig sollen alle Vergabeverfahren der Stadt Dessau-Roßlau in einer Statistik bei der Zentralen Vergabestelle erfasst werden. Dazu ist es erforderlich, eine einheitliche Statistikabfrage zu erstellen. Es wird derzeit an einer praktikablen Lösung gearbeitet.

In den Betriebssatzungen der Eigenbetriebe ist geregelt, dass die Betriebsleitung für die Einhaltung der Vergabevorschriften zuständig ist. Damit besteht eine grundlegende und einheitliche Regelung zur Anwendung der vergaberechtlichen Vorschriften der Eigenbetriebe. Darüber hinaus hat beispielsweise das Städtische Klinikum eigenständige Vorschriften zum Verfahrensablauf von Vergaben geregelt. Hierzu gehört eine Organisationsanweisung, eine Anweisung zu Beschaffungsprozesse und eine Übersicht zu Wertgrenzen von Vergaben.

Für alle anderen Eigenbetriebe werden eigene, auf ihren Betrieb zugeschnittene Verfahrensvorschriften geschaffen. Mit den beschriebenen Maßnahmen wird gewährleistet, dass die vergaberechtlichen Bestimmungen von den Eigenbetrieben der Stadt eingehalten werden sowie die Erstellung der Statistik zentral erfolgt.

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Stadt Dessau-Roßlau für ihre Unternehmen und Beteiligungen explizit verbindliche Regelungen zur Einhaltung der vergaberechtlichen Bestimmungen erlässt. 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.¹

Ein Mindestmaß an Wettbewerb und Transparenz ist schon deshalb gegeben, da die Unternehmen und Beteiligungen aufgrund ihres Gesellschaftsvertrages wirtschaftlich zu führen sind. Die Geschäftsführung hat die Geschäfte der Gesellschaft mit der Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns wahrzunehmen. Hierzu gehören neben der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Finanzmittel auch die Einhaltung rechtlicher Bestimmungen.

Vergaberechtliche Bestimmungen sind hingegen immer dann einzuhalten, wenn es sich um öffentliche Auftraggeber handelt. Die Beteiligungsunternehmen der Stadt Dessau-Roßlau sind jedoch nicht zwingend öffentliche Auftraggeber i. S. d. § 99 GWB. Als Beispiel ist hier die DWG zu nennen. Das Landgericht Halle hat in seinem Urteil vom 14.04.2022 – 4 O 249/20 bestätigt, dass die DWG gemäß dem aktuellen Gesellschaftsvertrag kein öffentlicher Auftraggeber ist. Dementsprechend ist sie nicht verpflichtet, vergaberechtliche Bestimmungen einzuhalten. Dieses Urteil kann analog auf andere Beteiligungen der Stadt Dessau-Roßlau angewendet werden.

Folglich können keine pauschalen Regelungen zur Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen erfolgen. Vielmehr muss vor Beginn eines Vergabeverfahrens geprüft werden, ob das Beteiligungsunternehmen öffentlicher Auftraggeber ist und damit das Vergaberecht anzuwenden ist.

Der Landesrechnungshof hat in seinem Prüfbericht zutreffend festgestellt, dass das GWB und das TVergG LSA nicht unmittelbar von den Eigengesellschaften anzuwenden sind. Eine pauschale Verpflichtung der Eigengesellschaften zur Einhaltung vergaberechtlicher Bestimmungen würde jedoch konsequenterweise bedeuten, dass bei jeder Ausschreibung das Vergaberecht einzuhalten ist. Dies ergibt sich jedoch nicht aus dem Gesetz.

Schlussbemerkung:

Mit der Erarbeitung der Verwaltungsanordnung und der Erstellung der Beteiligungsrichtlinie verfolgt die Stadt Dessau-Roßlau das Ziel, die Anforderungen des Beihilferechts zeitnah und rechtssicher in die Verwaltungsabläufe zu integrieren. Die Verwaltungsanordnung dient dabei als zentrales Instrument, um die beihilferechtlichen Vorgaben systematisch zu berücksichtigen und verwaltungsintern einheitlich umzusetzen. Durch diese Maßnahmen unterstreicht die Stadt ihr Bestreben, die rechtlichen Rahmenbedingungen konsequent einzuhalten und umzusetzen. Die Implementierung des Beihilferechts erfordert eine ämterübergreifende Abstimmung, um sicherzustellen, dass alle relevanten Fachbereiche in den Prozess eingebunden sind und ein gemeinsames Verständnis der rechtlichen Anforderungen entsteht.

¹ Prüfbericht des Landesrechnungshof vom 06.05.2024, Seite 29, Fußnote 41

