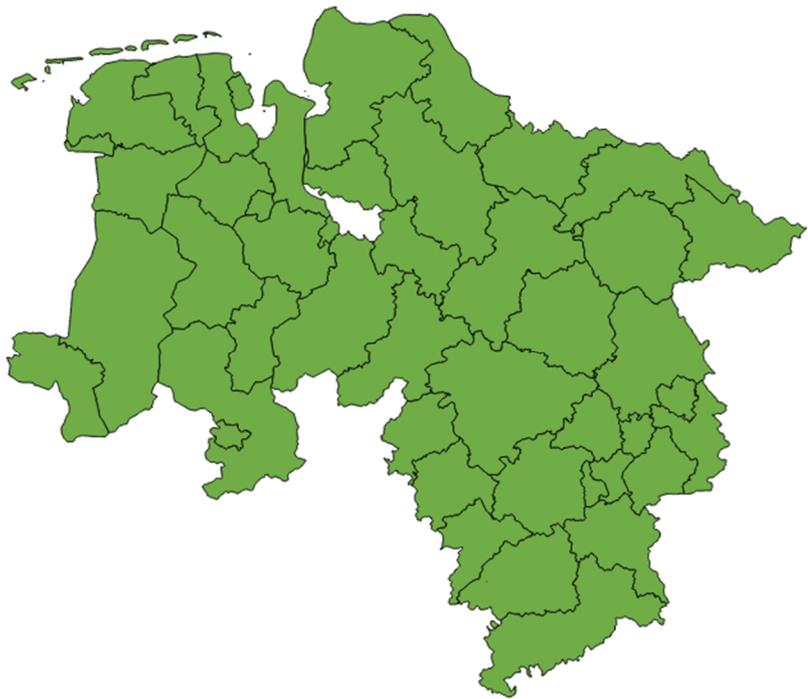


**Die Präsidentin des  
Niedersächsischen Landesrechnungshofs  
- Überörtliche Kommunalprüfung -**



**Kommunalbericht 2017**



**Niedersachsen**

**Kommunalbericht**  
**der**  
**Präsidentin**  
**des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**  
**- Überörtliche Kommunalprüfung -**

**2017**

## Übersandt an

- Nds. Landtag
- Nds. Landesregierung
- Nds. Landkreistag
- Nds. Städtetag
- Nds. Städte- und Gemeindebund

## Herausgeberin:

Die Präsidentin des Nds. Landesrechnungshofs  
Justus-Jonas-Str. 4  
31137 Hildesheim  
<http://www.lrh.niedersachsen.de>

## Copyright

Die in diesem Bericht enthaltenen Texte, Grafiken und Tabellen unterliegen urheberrechtlichem Schutz und dürfen nur mit Einverständnis weiterverwendet werden. Die von mir erstellten Karten basieren auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2016.

### 5.13 Jahresabschlussprüfungen bei Eigenbetrieben und privatrechtlichen Unternehmen

*Die Jahresabschlussprüfungen bei Eigenbetrieben und privatrechtlichen Unternehmen stellen für Kommunen ein wertvolles Informations- und Überwachungsinstrument dar. Den Wert dieses Instrumentes können die Kommunen steigern, indem sie auf die Einhaltung der rechtlich verbindlichen Vorlage- und Prüffristen achten. Nur dann erhalten sie zeitnahe, belastbare Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Eigenbetriebe und privatrechtlichen Unternehmen.*

*Die Prüfung der Vergabe von Jahresabschlussprüfungen an Dritte zeigte, dass bei der Dokumentation der Vergabeverfahren Verbesserungsmöglichkeiten bestehen, um gegebenenfalls im Falle eines Nachprüfungsverfahrens etwaige Einwendungen gegen die Rechtmäßigkeit der Vergabeentscheidung leichter zurückweisen zu können.*

Die überörtliche Kommunalprüfung prüfte 2016 bei zehn Kommunen<sup>65</sup>, ob diese im Rahmen der Jahresabschlussprüfung bei 15 Eigenbetrieben und bei 20 privatrechtlichen Unternehmen – es handelte sich ausschließlich um kleine Kapitalgesellschaften in der Rechtsform der GmbH – die kommunalrechtlichen Vorschriften der §§ 157 und 158 NKomVG beachteten. Sie prüfte ferner in den Fällen, in denen die Kommunen die Durchführung der Jahresabschlussprüfung an Dritte vergaben, ob die Kommunen die vergaberechtlichen Vorschriften einhielten. Da die Auftragswerte unterhalb des EU-Schwellenwertes lagen, galten nationale Vergabegrundsätze und nationales Haushaltsrecht. Eine Untersuchung der Aussagekraft der Berichte der Abschlussprüfer war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

*Hintergrund  
und Ziel der  
Prüfung*

Der Jahresabschluss eines Eigenbetriebs einer Kommune ist jährlich zu prüfen, § 157 NKomVG i. V. m. §§ 29 ff. EigBetrVO. Zuständig für die Prüfung ist das für die Kommune zuständige Rechnungsprüfungsamt. Das Rechnungsprüfungsamt kann

*Rechtliche  
Grundlagen*

- die Prüfung selbst durchführen,
- einen Dritten, wie eine Wirtschaftsprüferin, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung beauftragen oder
- zulassen, dass in seinem Einvernehmen der Eigenbetrieb einen Dritten mit der Prüfung beauftragt.

---

<sup>65</sup> Geprüft wurden die Landeshauptstadt Hannover, die Städte Braunschweig, Emden, Goslar und Lingen (Ems) sowie die Landkreise Diepholz, Grafschaft Bentheim, Harburg, Holzminden und Leer.

Die Kommune verfügt grundsätzlich über keine Rechte, den Jahresabschluss eines kommunalen privatrechtlichen Unternehmens, wie eine kleine Kapitalgesellschaft, zu prüfen. Sie hat deshalb dafür zu sorgen, dass in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag dieses Unternehmens die Durchführung einer Jahresabschlussprüfung nach den Vorschriften über die Jahresabschlussprüfung bei Eigenbetrieben vorgeschrieben und ein zuständiges Rechnungsprüfungsamt bestimmt wird, § 158 Abs. 1 NKomVG.

Ist in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Durchführung der Jahresabschlussprüfung nach § 157 NKomVG vorgesehen, hat die Kommune die Abschlussprüfung nach den für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften, mithin nach § 157 NKomVG i. V. m. §§ 29 ff. EigBetrVO durchzuführen.<sup>66</sup>

Die Kommunen hatten in den 20 geprüften Gesellschaftsverträgen privatrechtlicher Unternehmen mit einer Ausnahme eine Abschlussprüfung nach den für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften vorgesehen.

Sie führten für das Haushaltsjahr 2014 für alle in die Prüfung einbezogenen 15 Eigenbetriebe und 20 kleinen Kapitalgesellschaften eine Jahresabschlussprüfung durch.

Für die Durchführung dieser Prüfung beauftragten die Kommunen überwiegend Wirtschaftsprüferinnen, Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Lediglich bei drei Unternehmen, bei einem Eigenbetrieb und bei zwei kleinen Kapitalgesellschaften führten Rechnungsprüfungsämter die Jahresabschlussprüfung durch. In dem hier untersuchten Segment existieren keine gesetzlichen Regeln, den Abschlussprüfer regelmäßig in bestimmten Zeitabständen zu wechseln. Ungeachtet dessen erfolgte regelmäßig nach spätestens fünf Jahren ein Wechsel des Abschlussprüfers.

Bei knapp einem Drittel der Fälle wurden die Fristen zur Aufstellung des Jahresabschlusses, zum Abschluss der Jahresabschlussprüfung und zum Beschluss der Vertretung nach § 33 EigBetrVO nicht eingehalten.

Mit der Übertragung von Aufgaben auf ihre Eigenbetriebe oder privatrechtliche Unternehmen weisen die Kommunen den Betriebsleitungen bzw. Geschäftsführungen weitergehende steuer- oder gesellschaftsrechtliche Handlungsspielräume bzw. Entscheidungsmöglichkeiten zu, als es bei unmittelbarer Aufgabenerfüllung durch die Kernverwaltung möglich wäre. Vor diesem Hintergrund sollten die Kommunen noch strenger auf die Einhaltung der rechtlich verbindlichen Vorlage- und Prüffristen achten, um ihre Überwachungsaufgaben noch besser wahrnehmen zu können.

---

<sup>66</sup> Vgl. Freese in KVR Nds, NKomVG, Oktober 2012, § 158 RdNr. 10.

*Durchführung der Jahresabschlussprüfungen überwiegend auf Dritte übertragen*

*Vorlage- und Prüffristen teilweise nicht eingehalten*

§ 31 Abs. 3 EigBetrVO sieht vor, dass die Prüfungsfeststellungen des Abschlussprüfers in einer Schlussbesprechung mit der Betriebsleitung bzw. der Geschäftsführung erörtert werden sollen.

*Kommunen können das Instrument der Schlussbesprechung intensiver nutzen*

Bei 27 der in die Prüfung einbezogenen 35 Jahresabschlussprüfungen wurde mit dem Abschlussprüfer eine Schlussbesprechung durchgeführt. Bei 14 dieser 27 Schlussbesprechungen nahm neben dem Abschlussprüfer nur die Betriebsleitung bzw. die Geschäftsführung teil. Bei weiteren sechs Besprechungen nahmen neben dem Abschlussprüfer und der Betriebsleitung bzw. der Geschäftsführung sowohl Vertreter der Verwaltung, wie Hauptverwaltungsbeamte oder Mitarbeiter des Beteiligungsmanagements, als auch Vertreter des Rechnungsprüfungsamtes teil. An den übrigen Besprechungen waren zusätzlich entweder Vertreter der Verwaltung oder des Rechnungsprüfungsamtes beteiligt.

Eine Teilnahme von Vertretern der Verwaltung der Kommune und des Rechnungsprüfungsamtes an der Schlussbesprechung erscheint der überörtlichen Kommunalprüfung ein wichtiges Element. Auch wenn vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich gefordert, können so die Überwachungs- und Kontrollaufgaben bei der Erledigung ausgegliederter kommunaler Aufgaben noch besser wahrgenommen werden. Im Rahmen der Schlussbesprechung besteht unter anderem die Möglichkeit, sich vom Abschlussprüfer einzelne Prüfungsfeststellungen detailliert erläutern zu lassen und mit diesem strittige Sachverhalte oder rechtliche Beurteilungen zu erörtern.

Zweck vergaberechtlicher Regelungen ist es, durch Wettbewerb einen wirtschaftlichen Einkauf von Waren und Dienstleistungen sicherzustellen. Hierfür gelten die Grundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz, der Wirtschaftlichkeit und der Gleichbehandlung.<sup>67</sup>

*Dokumentation der Vergabeverfahren verbesserbar*

Um ein Vergabeverfahren transparent zu gestalten, ist es von Beginn an fortlaufend zu dokumentieren. Alle Stufen des Verfahrens, die jeweiligen Maßnahmen und Begründungen der Entscheidungen müssen in einem Vergabevermerk festgehalten werden. Nur so ist nachvollziehbar und nachweisbar, dass die Auftragsvergabe ordnungsgemäß durchgeführt wurde. Diese Dokumentationspflichten gelten unabhängig vom Auftragsgegenstand, vom Auftragswert und der Verfahrensart.

Von den 32 geprüften Verfahren über die Vergabe von Jahresabschlussprüfungen genügten 15 Verfahren den Dokumentationspflichten. Folglich entsprachen weniger als die

---

<sup>67</sup> Vgl. § 97 GWB.

Hälfte der untersuchten Vergaben dem Grundsatz der Transparenz. Diese Vergaberechtsverstöße sind durch eine vollständige Dokumentation aller Verfahrensschritte vermeidbar.

*Bei Vergaben wenigstens drei Vergleichsangebote einholen*

Auch wenn bestimmte Wertgrenzen durch den Auftrag nicht überschritten werden, gelten die oben dargestellten Vergabegrundsätze und die vergaberechtlichen Anforderungen des Haushaltsrechts. Der Auftrag kann dann im Wege der Freihändigen Vergabe vergeben werden. Allein aus den Vergabegrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und des Wettbewerbs ergibt sich die Mindestanforderung, wenigstens drei Vergleichsangebote einzuholen.

Bei den geprüften Vergaben wurden drei unterschiedliche Arten von Vergabeverfahren angewendet:

- 14 Vergabeverfahren wurden nach den Regelungen Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen – Teil A (VOL/A) ausgeschrieben und durchgeführt.
- Vier Vergabeverfahren erfolgten auf Basis der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF).
- Zehn Vergabeverfahren unterlagen den vergaberechtlichen Anforderungen des Haushaltsrechts.
- Drei Vergaben waren nicht ausreichend dokumentiert und somit auch bezüglich der Verfahrensart nicht nachvollziehbar.
- In einem Fall wurde die Prüfungsleistung ganz ohne Ausschreibung vergeben.

Bei 23 der 32 Vergaben wurden mindestens drei Angebote eingeholt. Bei sieben Vergaben wurden weniger Angebote abgefragt. Für zwei Vergaben ließ sich der Teilnehmerumfang wegen Dokumentationsmängeln nicht mehr nachvollziehen.

Prinzipiell kommen sowohl Vergaben nach den Regelungen der VOL/A als auch nach VOF und nach Haushaltsrecht in Betracht. Sofern weniger als drei Vergleichsangebote eingeholt wurden, handelt es sich bei Verfahren der Freihändigen Vergaben um Verfahrensfehler und somit um Vergabefehler.