

Stadt Halle (Saale)
Geschäftsbereich Finanzen und Personal

**Stellungnahme zum Bericht
über die Prüfung des Jahresabschlusses zum 31.12.2023
und des Rechenschaftsberichtes
für das Haushaltsjahr 2023 der Stadt Halle (Saale)**

Die Aufstellung des Jahresabschlusses für das Jahr 2023 erfolgte nach den Vorschriften des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KVG LSA) sowie nach den Vorschriften der Kommunalhaushaltsverordnung des Landes Sachsen-Anhalt (KomHVO LSA).

Der Jahresabschluss wurde dem Fachbereich Rechnungsprüfung am 30.04.2023 durch den Fachbereich Finanzen sowohl in Papier- als auch in digitaler Form übergeben.

Der vom Bürgermeister, in Vertretung, am 29.04.2024 unterzeichnete Jahresabschluss enthielt folgende Bestandteile:

- Ergebnisrechnung
- Finanzrechnung
- Vermögensrechnung (Bilanz)
- Anhang
- Rechenschaftsbericht
- Übersichten über das Anlagevermögen, der Forderungen und die Verbindlichkeiten
- zu übertragende Ermächtigungen sowie Verpflichtungsermächtigungen

Die Rechnungslegung erfolgte auf Ebene der Teilhaushalte, strukturiert nach Organisationseinheiten, anhand von Teilergebnis- und Teilfinanzrechnungen. Im Anhang erfolgten die Erläuterungen zu den einzelnen Bilanzpositionen sowie zur Ergebnis- und Finanzrechnung mit den dazugehörigen Anhängen und Anlagen.

In dem Bericht der Vermögensrechnung wurden die Abweichungen der Bestände der einzelnen Bilanzpositionen zwischen den Stichtagen 31.12.2022 und 31.12.2023 ausgewiesen und erläutert.

Im Rechenschaftsbericht wurden die wesentlichen Abweichungen der Jahresergebnisse zu den Haushaltsansätzen auf den Ebenen der Geschäftsbereiche, Fachbereiche und Einrichtungen dargestellt.

Im Rahmen des Prüfungsprozesses konnte bereits der überwiegende Teil der zu klärenden Sachverhalte und Vorgehensweisen erörtert und abschließend erläutert werden.

Tz 20: Geschäftspartner – Stammdaten

Schon mit ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht 2019 (Tz. 26) hat die Verwaltung zugesagt, spätestens mit der Einführung einer neuen ERP-Software (S/4 HANA) sämtliche Vorverfahren auf den Prüfstand zu stellen und die Geschäftspartnerstammdaten zu überprüfen und zu bereinigen. Die Auftaktveranstaltung zur Einführung von S/4 HANA fand im August 2024 statt, so dass es nun an der Zeit ist, sämtliche erforderlichen Schritte einzuleiten.

Im Zuge der Einführung werden sämtliche Vorverfahren auf den Prüfstand gestellt. Eine Bereinigung von Geschäftspartnerdaten sowie der Kreditoren- und Debitorendaten wird in diesem Zusammenhang dahingehend erfolgen, dass die Stammdaten ohne Bewegungsdaten selektiert und gelöscht werden. Bei den Vorverfahren sind die Masken so anzupassen, dass Dubletten zukünftig vermieden werden.

Tz 21: Saldenbestätigungen von Debitoren und Kreditoren

Wir fordern, alle Geschäftsvorfälle ordnungsgemäß zu erfassen und periodengerecht zuzuordnen.

Die Saldenabstimmung im „Konzern Stadt Halle“ muss besser werden. Die Stadt Halle, als Konzernmutter, sollte im Zuge der Erstellung des Jahresabschlusses zu diesem Zwecke stets standardmäßig jährlich eine Saldenabstimmung mit all ihren verbundenen Unternehmen durchführen. Eventuelle Abweichungen sind im Vorfeld überzuleiten und aufzuklären. Von besonderer Relevanz ist dies insbesondere im Hinblick auf die Erstellung eines Gesamtabchlusses – auch wenn dieser durch die neuerliche KVG-Novelle um 5 Jahre nach hinten auf 2028 verschoben wurde.

Im Rahmen der Einholung von Saldenbestätigungen ausgewählter Geschäftspartner ergeben sich, wie auch in den vorangegangenen Jahresabschlüssen, aufgrund der Periodenabgrenzung zwischen der Stadt Halle (Saale) und den Geschäftspartnern, Abweichungen der Salden zum Abschluss des Haushaltsjahres. Die Abgrenzung der Vorgänge über den Jahreswechsel erfolgen in den Unternehmen zum Teil auch weiterhin abweichend zu den Buchungen der Stadt.

Mit Erstellung des geplanten Gesamtabchlusses werden die Vorgänge hinsichtlich der zeitlichen Abgrenzung zwischen Mutter- und Tochterunternehmen entsprechend abgestimmt.

Tz 22: Anlagen im Bau

Die „Anlagen im Bau“ sind weiter angestiegen. Die Bestände sind abzubauen. Die Meldungen durch die Fachbereiche und die Buchungen im Anlagevermögen sind zukünftig stets zeitnah auszuführen. Nur so können Abschreibungsbeträge für Anlagegüter korrekt ermittelt und generell die bilanziellen Abschreibungen korrekt ausgewiesen werden.

Die dringend erforderlichen Baumaßnahmen haben in den letzten Jahren zugenommen. Die buchhalterische Darstellung erfolgt in der Regel vorerst über Anlagen im Bau, bevor die direkte Zuordnung zu den betreffenden Sachanlagegütern durchgeführt werden kann.

Die Abrechnung der Anlagen im Bau ist ein sehr komplexer Prozess. Um eine umgehende und periodengerechte Abbildung der bilanziellen Abschreibungen zu gewährleisten, wurden vorübergehend Vereinfachungsregelungen mit allen Beteiligten abgestimmt, sodass mit dem Jahresabschluss 2024 und in den folgenden Jahresabschlüssen ein Abbau der Anlagen im Bau und damit eine korrekte Zuordnung zu den jeweiligen Anlagenklassen sichergestellt werden kann.

Tz 23: Bilanzierung zweckgebundener Fördermittel für Investitionen Dritter

Die Forderung, zweckgebundene Fördermittel für Investitionen Dritter bilanziell korrekt darzustellen, halten wir weiter aufrecht. Zukünftig sind neu begonnene Vorhaben nach Maßgabe der einschlägigen Vorschriften der KomHVO und der VV 11/2021 (Bilanzierungsrichtlinie) als immaterielle Vermögensgegenstände zu bilanzieren.

Nach inhaltlicher Abstimmung mit dem FB Rechnungsprüfung wurde die hierfür einschlägige städtische Vorschrift zum 01.01.2022 angepasst, so dass eine Abbildung der ausgereichten zweckgebundenen Fördermittel für Investitionen Dritter seit 2022 im immateriellen Vermögen erfolgt. In enger Zusammenarbeit zwischen dem Fachbereich Rechnungsprüfung, dem Fachbereich Finanzen und den jeweils betreffenden Bereichen werden Abstimmungen erfolgen und entsprechende Regelungen für die folgenden Jahresabschlüsse festgelegt. (i.V. mit Tz 338 und Tz 339)

Tz 24: finanzielle Mittel für „Hilfen zu Erziehung“

Die „Hilfen zur Erziehung“ in der Ergebnisrechnung sind im Vergleich zum Vorjahr leicht gesunken. Der Rückgang beruht jedoch darauf, dass der vom FB Bildung ermittelte Rückstellungsbedarf (22,3 Mio. EUR) nur in Höhe von 8,9 Mio. EUR vom FB Finanzen anerkannt wurde.

siehe Tz 336

Tz 63: Buchführung

Die Buchführung ist im Bereich der Kreditoren, als auch im Bereich der Debitoren im Hinblick auf die Vollständigkeit verbesserungswürdig. Geschäftsvorfälle sind zeitnah zu erfassen und periodengerecht zuzuordnen. Dies gilt gleichermaßen für die Anlagen im Bau sowie für die Städtebaufördermittel, welche als Zuwendungen für Investitionen Dritter ausgereicht werden.

Aufgrund der praktischen Erfahrungen und der Komplexität der Geschäftsvorfälle war für die Umsetzung der Buchungsvorgänge in den Fachbereichen eine einheitliche Vorgabe in Form eines Buchungsleitfadens unumgänglich. Dieser Leitfaden wurde allen Mitarbeitern im November 2023 zur Verfügung gestellt.

Die Buchführung im Bereich der Stadt als Steuerschuldner erfolgt nicht durchgehend ordnungsgemäß.

Es handelt sich hierbei um Steuerrückerstattungen, die den entsprechenden Bereichen zuzuordnen sind. Der aufgeführte Sachverhalt wird bis zum Jahresabschluss 2024 ordnungsgemäß verbucht werden.

Tz 168: Haushaltsplanung

Bereits in den vergangenen Jahren wurde festgestellt, dass die Aufwendungen für HzE in den Haushaltsplänen stets zu niedrig angesetzt waren. Im Haushaltsjahr 2023 beläuft sich die Differenz zwischen Plan und Ist auf 17,2 Mio. EUR.

Haushalts-jahr	Plan in Mio. EUR	Ist in Mio. EUR	Abweichung in Mio. EUR
2019	42,5	61,9	19,4
2020	56,6	67,1	10,5
2021	55,8	76,7	20,9
2022	55,8	79,9	24,1
2023	58,5	75,7	17,2
Durchschnitt	53,8	72,3	18,5

Bei den HzE werden bereits im Haushaltsplan zukünftige Ergebnisbelastungen nicht dargestellt. Vergleicht man Plan und Ist aller anderen Transferaufwendungen miteinander, so passen die Werte überwiegend zueinander. Die Abweichungen bei den Hilfen zur Erziehung sind allerdings enorm. Planungsseitig ist sorgfältig, also so genau wie möglich und weitestgehend realistisch, anzusetzen. Ausgabenseitig ist gleichermaßen sorgfältig zu prüfen, welche Ausgaben auch tatsächlich notwendig sind. Die Kostensätze mit den freien Trägern sollten überprüft und ggf. nachverhandelt werden. Im Übrigen weisen wir auf die Beachtung der Planungsgrundsätze nach § 9 KomHVO hin.

Die Planungsgrundsätze gemäß § 9 KomHVO werden eingehalten. Demnach sind die Planansätze sorgfältig zu schätzen, soweit sie nicht errechenbar sind.

Die Entwicklung der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung sind nur bedingt beeinflussbar. Durch die steigenden Zahlen der minderjährigen Flüchtlinge und zunehmende Verschlechterung der finanziellen Situation der Bevölkerung allgemein, können vergangene Perioden nur noch schwer für Prognosen herangezogen werden. Über die Entwicklung wurde dezidiert im Unterausschuss Haushaltskonsolidierung im September 2023 berichtet.

Tz 254: ordnungsgemäßer bilanzieller Ausweis

Die Prüfung der beiden offenen Forderungen gegenüber der Paul-Riebeck-Stiftung ergab, dass durch den Darlehensnehmer auf einen Vertrag eine Überzahlung erfolgte. Eine Rückerstattung des Betrages erfolgte erst im Jahre 2024. Der Bilanzausweis ist damit um 41.288,53 EUR zu gering. (Auszug Prüfungsbericht)

Der FB Rechnungsprüfung fordert einen bilanziellen Ausweis entsprechend der zugrundeliegenden Verträge. Die überzahlten Beträge sind stichtagsbezogen über die Bilanzpositionen liquide Mittel und Verbindlichkeiten ordnungsgemäß auszuweisen.

Es handelte sich hierbei eine Überzahlung seitens des Vertragspartners zum Stichtag 31.12.2023. Diese Überzahlung wurde Anfang 2024 korrigiert und an den Geschäftspartner zurück überwiesen.

Tz 326: Rückstellungen für Hochbau

Im Hochbaubereich ist die Rückstellung in den vergangenen Jahren in stetem Wechsel mal bewirtschaftet und mal nicht bewirtschaftet worden. Im Berichtsjahr wurde die Rückstellung nicht bewirtschaftet. Angesichts des offenkundigen Instandhaltungsstaus an städtischen Objekten ist dies nicht nachvollziehbar.

Rückstellungen für unterlassene Instandsetzungen dürfen nur dann gebildet werden, wenn es sich um Instandsetzungsmaßnahmen handelt, die im Folgejahr zu realisieren sind.

Im Haushaltsplan werden zudem für Instandsetzungsmaßnahmen Haushaltsmittel veranschlagt.

Erfahrungsgemäß wurden in den jeweiligen Baubereichen lediglich diese Mittel aus den Haushaltsansätzen verbraucht. Eine Realisierung von zusätzlichen Instandsetzungsmaßnahmen war bislang aus Kapazitätsgründen nicht möglich.

Werden die gebildeten Rückstellungen im Folgejahr nicht verbraucht, sind diese wieder ertragswirksam aufzulösen. Sie dienen grundsätzlich nicht dazu das aktuelle Haushaltsergebnis zu verbessern, daher wurde von einer Rückstellungsbildung für unterlassenen Instandsetzung in den letzten Jahren abgesehen.

Tz 336: Rückstellung für „Hilfen zur Erziehung“

Zum Bilanzstichtag hat die Rückstellung einen Bestand in Höhe von 8,9 Mio. EUR. Der vom FB Bildung ermittelte darüberhinausgehende Rückstellungsbedarf in Höhe von 13,4 Mio. EUR wurde vom FB Finanzen mangels Nachvollziehbarkeit nicht anerkannt und auch nicht gebucht. Dadurch ist die Position HzE in der Ergebnisrechnung im Vergleich zum Vorjahr zwar geringer, aber immer noch auf sehr hohem Niveau.

Rückstellungen sind gemäß § 35 Absatz 1 KomHVO für ungewisse Verbindlichkeiten zu bilden, die hinsichtlich ihrer Höhe oder Fälligkeit noch unbestimmt sind, jedoch dem Grunde nach vor dem Bilanzstichtag entstanden sind und sich eine Inanspruchnahme eines Anspruchsberechtigten ableiten lässt.

Grundsätzlich muss davon ausgegangen werden, dass gebildete Rückstellungen im Folgejahr verbraucht oder aufgelöst werden. In Ausnahmefällen kann es zu einer Verzögerung, aufgrund von strittigen Rechtsauffassungen, der Inanspruchnahme oder Auflösung kommen.

Seit dem Jahresabschluss 2020 konnte der übliche Algorithmus der Rückstellungsbildung in Bezug auf HzE, der Inanspruchnahme und der Auflösungen der nicht benötigten Mittel nicht mehr nachgewiesen werden.

Daher wurde die angemeldete Rückstellung in Verbindung mit den bisher gebildeten und verbrauchten Rückstellungen der vorausgegangenen Jahresabschlüsse hinsichtlich ihrer Höhe auf Plausibilität geprüft und entsprechend reduziert.

Zukünftig muss die Qualität die nachweiserbringenden Unterlagen verbessert werden, sodass einwandfrei die Beantragung zur Rückstellungsbildung nachvollzogen werden kann.

Tz 338: Bilanzierung Städtebaufördermittel

Die Forderung, die Städtebaufördermittel bilanziell korrekt darzustellen, halten wir weiter aufrecht. Zukünftig sind neu begonnene Vorhaben nach Maßgabe der einschlägigen Vorschriften der KomHVO und der VV 11/2021 (Bilanzierungsrichtlinie) als immaterielle Vermögensgegenstände zu bilanzieren. Der immaterielle Vermögensgegenstand ist über die Laufzeit abzuschreiben und der Sonderposten entsprechend aufzulösen. Weit im Vorfeld müssen die Maßnahmen bereits bei der Aufstellung des Haushaltsplans berücksichtigt werden. Die Städtebaufördermittel müssen ordnungsgemäß bilanziert werden, auch und insbesondere im Hinblick auf die Ansiedlung des Zukunftszentrums.

Eine Bilanzierung von städtebaulichen Maßnahmen als Immaterielles Vermögen kann nur erfolgen, wenn die Abrechnung über den investiven Haushalt erfolgt und eine Zweckbindung festgelegt wurde.

Um eine einheitliche Vorgehensweise bei der Bilanzierung und Verbuchung von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen zu erzielen, wurde durch das Ministerium des Inneren und Sport des Landes Sachsen-Anhalt ein Erlassentwurf entwickelt, der eine landesweit einheitliche Regelung vorsah. Dieser Erlass ist jedoch nicht in Kraft getreten, sodass die Stadt Halle interne Regelungen in Abstimmung mit allen Beteiligten treffen wird, um die neu begonnenen Maßnahmen nach einheitlichen Vorgaben behandeln zu können. (i.V. mit Tz 23 und Tz 339)

Der Fachbereich Rechnungsprüfung wird zukünftig intensive in die Abstimmungen einbezogen.

Tz 339: IKS zu Städtebaufördermitteln

Da unsere Feststellungen zu Städtebaufördermitteln aus zurückliegenden Jahresabschlussprüfungen nicht beachtet worden sind, empfehlen wir im Prüfungsbericht zum Jahresabschluss 2022, kurzfristig ein wirksames IKS Städtebaufördermittel zu installieren. Die Einführung dieses IKS obliegt einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe, welche aus Vertretern der Fachbereiche Finanzen sowie Städtebau und Bauordnung besteht. Der FB Rechnungsprüfung wird die Arbeitsgruppe und den Einführungsprozess begleiten.

siehe Tz: 338 und Tz 23

Tz 341: Verzinsung Städtebaufördermittel

Die Kosten für die Bereitstellung von Städtebaufördermitteln sind viel zu hoch. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich der Zuführungsbetrag im Berichtsjahr nahezu verdreifacht. Dies ist einerseits auf den zum Bilanzstichtag gültigen Leitzins zurückzuführen, worauf die Stadtverwaltung keinen Einfluss hat. Worauf sie andererseits Einfluss hat, ist die Koordination der Zahlungsströme zwischen Mitteleingang und Mittelabfluss. Um die hohe Zinslast zu vermeiden oder signifikant zu reduzieren, muss die Verweildauer der Fördermittel bei der Stadt Halle gesenkt werden. Das IKS Städtebaufördermittel soll ausdrücklich den Zinsaspekt einbeziehen.

Die hohe Zinslast ist der Ausgestaltung der Städtebauförderung geschuldet. Städtebaufördermittel sind jährlich abzurufen, unabhängig von der zeitlichen Umsetzung der Maßnahmen in den Kommunen. Der zeitliche Verzug der Städtebaumaßnahmen resultiert insbesondere aus der Marktlage im Bausektor. Würde die Verwaltung von der bisherigen Verfahrensweise Abstand nehmen, gehen der Stadt die dringend benötigten Fördermittel verloren.

Tz 347: Rückstellung für Projektkosten DV

Überwiegend aufgrund von zeitlichen Verschiebungen wurden Projekte nicht begonnen oder durchgeführt. Mehr als die Hälfte der Rückstellung ist mit nicht abgeschlossenen, teilweise nicht einmal begonnenen DV-Projekten unterlegt und damit nicht nachgewiesen. Nach unserer Ansicht handelt es sich per se nicht um eine Rückstellung, sondern vielmehr um die Übertragung von Haushaltsmitteln. Für die Übertragung von Haushaltsmitteln existieren andere haushaltsrechtliche Instrumente. In der Rückstellung sind ausschließlich Projekte zu erfassen, für die bis zum Stichtag Leistungen erbracht, aber noch nicht abgerechnet oder bezahlt worden sind.

Hauptursache für die Feststellung sind Umsetzungs- und Abrechnungsschwierigkeiten beim städtischen IT-Dienstleister. Die Rückstellungsbildung erfolgte im Sinne der Projektumsetzung. Im Übrigen wird der Hinweis zur Übertragbarkeit zur Kenntnis genommen. Auf eine zukünftige Bildung von Rückstellungen soll in diesem Fall verzichtet werden.

Tz 378: sonstige Verbindlichkeiten

Die Prüfung zeigt, dass die sonstigen manuellen Verbindlichkeiten auf dem SK 37992001 im Berichtsjahr nicht ordnungsgemäß bewirtschaftet und gebucht worden sind. Als wesentlicher Sachverhalt ist die Buchung der USt-Erstattung aus der Betriebsprüfung in Höhe von 792.414,07 EUR zu nennen. Der Erstattungsanspruch ist im Jahr 2022 entstanden. Der Geldeingang erfolgte am 11.01.2023. Dieser Betrag ist nicht im Ergebnishaushalt abgebildet und spiegelt demzufolge nicht das tatsächliche Ergebnis wieder. Zum Zeitpunkt der Prüfung ist immer noch eine Verbindlichkeit gebucht. Dies ist mit dem Jahresabschluss 2024 zu bereinigen.

Die Steuererstattung wird bis zum Jahresabschluss 2024 ordnungsgemäß verbucht.
(siehe Tz: 63)


Egbert Geier
Bürgermeister