EINGANG
17. JUNI 2022

17/1/22 20. 06. 2022 Aug.

01

SACHSEN-ANHALT
Landesrechnungshof

Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt • Postfach 4040 • 39015 Magdeburg

Oberbürgermeister der
Stadt Aschersleben
Herr Andreas Michelmann
Markt 1
06449 Aschersleben

Dessau-Roßlau,
13 .06.2022

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen:
41-04314-36/3/2343/2022

Bearbeitet von:
Huth, Elke

Telefon:
+49 340 2510-145

E-Mail:
Elke.Huth@lrh.sachsen-anhalt.de

Turnusmäßige überörtliche Prüfung der Stadt Aschersleben

a) Prüfungsauftrag vom 23.10.2020
b) Prüfungsankündigung vom 03.12.2020
c) Berichtsentwurf vom 11.2021
d) Abschlussgespräch am 03.05.2022

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

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

Wir bitten Sie, zu unseren Feststellungen und Schlussfolgerungen innerhalb von sechs Monaten nach Erhalt des Berichts Stellung zu nehmen und uns über das von Ihnen Veranlasste zu unterrichten.

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

Der Landkreis erhält als Kommunalaufsichtsbehörde eine Ausfertigung des Berichts.

Mit freundlichen Grüßen

Kay Barthel
Präsident

Florian Philipp
Mitglied des Landesrechnungshofes

Anlage

Dienstgebäude:
Kavalierstraße 31
06844 Dessau-Roßlau

Telefon: +49 340 2510-0
Telefax: +49 340 2510-310

Ernst-Reuter-Allee 34-36
39104 Magdeburg

Telefon: +49 391 567-7001
Telefax: +49 391 567-7005

E-Mail:
poststelle@lrh.sachsen-anhalt.de

E-Mail-Adresse nur für formlose Mitteilungen ohne elektronische Signatur

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

Bericht über die
Turnusmäßige überörtliche Prüfung
der Stadt Aschersleben

Aktenzeichen: 41/04314/15089015/20/ hu-go-kng

Dessau-Roßlau, 13. Juni 2022

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen 6

1.1 Haushalts- und Finanzwirtschaft 6

1.2 Organisation der Verwaltung 6

1.3 IT-Konzept, IT-Verfahren, IT- Sicherheit, IT-Organisation 7

1.4 Organisation und Durchführung des Vergabewesen 7

1.5 Beteiligungsmanagement, Unternehmen und Beteiligungen 7

2 Prüfungsverlauf und Prüfungsziel 8

3 Prüfungsergebnisse 8

3.1 Haushaltskonsolidierung 8

3.2 Rechnungslegung (Jahresabschluss) 10

3.3 Finanzwirtschaftliches Ungleichgewicht, Liquiditätskredite 11

3.4 Kosten- und Leistungsrechnung 13

3.5 Feststellungen aus vorherigen Berichten 13

4 Organisation der Verwaltung 14

4.1 Ordnungsmäßigkeit der allgemeinen Verwaltung 14

4.2 Ordnung und Struktur der Verwaltung als wesentliche Steuerungsvoraussetzung 15

4.3 Rechnungsprüfungsamt als örtliche Prüfinstanz 16

4.3.1 Aktualität der Rechnungsprüfungsordnung 16

4.3.2 Stand der Aufgabenerledigung und Personalsituation 16

4.3.3 Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts 17

4.4 Auskömmliche Personalausstattung 18

5 Informationstechnik/Elektronische Datenverarbeitung 18

5.1 Aufgaben und Personalausstattung 18

5.2 Wirtschaftlicher Personaleinsatz im IT-Bereich 19

5.3 Fehlende Informationssicherheitsbeauftragung 19

5.4 Grundlagen/Dienstanweisungen/Rechte 20

5.5 Benutzer-, Zugriffs- und Administratorenberechtigungen 20

5.6 IT-Konzept 21

5.7 IT-Sicherheitskonzept 22

5.8 IT-Notfallkonzept 22
5.9 Keine Anwendungsprüfungen 23
6 Wirtschaftliche Betätigungen der Stadt 23
6.1 Beteiligungsmanagement 23
6.2 Beteiligungsbericht, Wirtschaftspläne und Haushaltsplanung für das Jahr 2021 24
6.2.1 Beteiligungsbericht 24
6.2.2 Wirtschaftspläne 26
6.3 Eintragungen in das Handelsregister 26
6.4 Unternehmen ohne Geschäftstätigkeit 27
6.5 Angemessene Leistungsfähigkeit der Beteiligungsunternehmen 28
7 Vergabewesen 28
7.1 Organisation des Vergabewesens 29
7.2 Feststellungen anhand ausgewählter Vergabevorgänge 30
7.2.1 Fehlerhafte und unvollständige Dokumentation 30
7.2.2 Nichtbeachtung der Vorgaben der VOL/A 31
7.2.3 Fehlerhafte Durchführung der Submission 31
7.3 IT-Beschaffungen 32
7.3.1 Keine Regelungen für IT-Beschaffungen 32
7.3.2 Produktneutralität bei IT-Beschaffungen 33
8 Schlussfolgerungen 34

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 – Übersicht über die Umsetzung der Empfehlungen vorheriger Berichte des Landesrechnungshof

Anlage 2 - Übersicht über die Beteiligungen der Stadt

Anlage 3 – Liste Stichprobenprüfung Vergaben

Abkürzungsverzeichnis

AGA	Allgemeine Geschäftsanweisung
AKA	Aschersleber Kulturanstalt AöR
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
ASCANETZ	ASCANETZ GmbH (100% Tochtergesellschaft der Stadtwerke Aschersleben Netz GmbH)
ASL	Abbruch-, Sanierungs- und Landschaftsbau GmbH
AGW	Aschersleber Gebäude- und Wohnungsgesellschaft mbH
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BWH	Eigenbetrieb Bauwirtschaftshof
DA	Dienstanweisung
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EBA	Eigenbetrieb Abwasserentsorgung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
GemHVO Doppik	Gemeindehaushaltsverordnung Doppik
Gem-KVO Doppik	Gemeindekassenverordnung Doppik
GO LSA	Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HASEG	Harzer Seeland Entwicklungsgesellschaft mbH
HGB	Handelsgesetzbuch
HKK	Haushaltskonsolidierungskonzept
HKR	Informationstechnik für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
HKS	Haushaltskennzahlensystem
ISB	Informationssicherheitsbeauftragte/-er
IT	Informationstechnik
JA	Jahresabschluss

KAB	Kommunalaufsichtsbehörde
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KomHVO	Kommunalhaushaltsverordnung
KomKBVO	Kommunalkassen- und Buchführungsverordnung
KomHKSVO	Verordnung kommunales Haushaltskennzahlensystem
KVG LSA	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
LKW	Lastkraftwagen
MI LSA	Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt
Mio.	Million
NKHR	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
OptimAL	OptimAL GmbH
ÖSEG	Ökologische Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH
PGA	Photovoltaikgesellschaft Aschersleben GmbH
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPO	Rechnungsprüfungsordnung
SWA	Stadtwerke Aschersleben GmbH
u. a.	unter anderem
VgV	Vergabeverordnung
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A
VOL/B	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil B
VWG	Wohnungsgesellschaft mbH Vorharzer Heimstätte

1 Zusammenfassung der wesentlichen Prüfungsfeststellungen

1.1 Haushalts- und Finanzwirtschaft

Die Arbeitsrückstände bei der Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse ab 2013 sind besonders kritisch zu bewerten. Die tatsächlichen Verhältnisse der Ertrags-, Finanz- und Vermögenslage der Stadt können nicht ermittelt werden.

Positiv wird auf die Reduzierung der Kredite für Investitionen hingewiesen. Zur Umstellung auf das NKHR zum 01.01.2013 betrugen diese 68,5 Mio. Euro. Bis zum 31.12.2020 gelang es der Stadt Aschersleben die Verbindlichkeiten für Investitionen um knapp 30 % auf 48,7 Mio. Euro zu reduzieren.
Jedoch wirken sich die negativen Salden im Finanzplan auf die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune aus. Dieses finanzwirtschaftliche Ungleichgewicht verhindert den Abbau der Liquiditätskredite und begründet die Notwendigkeit weiterer Konsolidierungsmaßnahmen.

Die Stadt Aschersleben hat es bisher versäumt die Kosten- und Leistungsrechnung und ein wirksames Controlling und Berichtswesen einzuführen. Sie sind Grundlagen für wirtschaftliches, strategisches Handeln und ein vollumfängliches Informationswesen.

Die Kooperationsvereinbarung zur Zusammenarbeit mit den Städten Falkenstein/Harz, Seeland und Arnstein trägt zu einer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und finanziellen Entlastung des städtischen Haushaltes bei. Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit übernimmt die Stadt Aschersleben beispielsweise die EDV-Betreuung, die Arbeitssicherheit, den Gesundheitsschutz und die Personalkostenrechnungen anderer Kommunen gegen Entgelt. Trotz dieser positiven Effekte muss die Stadt Aschersleben ihre Konsolidierung im Finanzhaushalt weiter ausbauen und klar definierte zahlungswirksame Maßnahmen entwickeln.

1.2 Organisation der Verwaltung

Als wesentlichen Kritikpunkt im Bereich der Ordnung sowie der Struktur der Verwaltung ist die Unregelmäßigkeit der Durchführung von Organisationsuntersuchungen aller Ämter der Stadtverwaltung zu nennen.

Das Rechnungsprüfungsamt als Kontrollinstanz der Stadt Aschersleben weist Rückstände in seinen Prüfungen auf. Grundlage für ein wirksames Rechnungsprüfungsamt sind u.a. regelmäßige Überprüfungen der Personalsituation und eine aktuelle und rechtmäßige Rechnungsprüfungsordnung.

1.3 IT-Konzept, IT-Verfahren, IT- Sicherheit, IT-Organisation

Besonders schwer wiegen die fehlenden IT-Konzepte und die versäumte Bestellung eines Informationssicherheitsbeauftragten. Im Rahmen des IT-Sicherheitsmanagements und zur Steuerung und zielgerichteten Weiterentwicklung besteht dringender Handlungsbedarf.

Die Dienstanweisungen sind auf die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten und den technischen Fortschritt anzupassen. Dies gilt insbesondere für die Benutzer-, Zugriffs- und Administratorenberechtigungen sowie deren nachvollziehbare Dokumentation.

1.4 Organisation und Durchführung des Vergabewesen

Die Dienstanweisungen des Vergabewesens sind veraltet und stimmen mit der aktuellen Organisation und der tatsächlichen Aufgabenerledigung nicht mehr überein.

Die Dokumentation bei den von uns geprüften Vergaben waren teilweise unvollständig und/oder fehlerhaft. Wesentliche Vorschriften der VOL/A zur Freihändigen Vergabe wurden nicht beachtet.

Die Aufgabentrennung zwischen Bedarfsträger, der vergebenden Stellen und dem Amt für Recht und Finanzen (Amt 11) wurden missachtet.

1.5 Beteiligungsmanagement, Unternehmen und Beteiligungen

Die Stadt hat immer noch keine Beteiligungsrichtlinie erlassen. Der Beteiligungsbericht für das Geschäftsjahr 2019 entspricht noch nicht allen rechtlichen Anforderungen. Er wurde bisher auch nicht im Stadtrat in öffentlicher Sitzung erörtert.

Dem Haushaltsplan 2021 waren nicht alle Wirtschaftspläne und die neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen und der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Kommune wesentlich beteiligt ist, als Anlage beigefügt. Die Eintragungen in das Handelsregister waren unvollständig und teilweise nicht aktuell. An zwei Unternehmen ist die Stadt Aschersleben ohne Geschäftstätigkeit mittelbar beteiligt.

Die Stadt unterhält zwei Unternehmen, welche ausschließlich Leistungen erbringen, zu denen die Stadt nicht verpflichtet ist (freiwillige Aufgaben). Diese Unternehmen sind zur Absicherung der Unternehmensfortführung auch künftig auf hohe Zuschüsse der öffentlichen Hand, insbesondere der Stadt, angewiesen.

2 Prüfungsverlauf und Prüfungsziel

Der Landesrechnungshof hat gem. § 137 KVG LSA eine turnusmäßige überörtliche Prüfung der Stadt Aschersleben durchgeführt. Die Prüfung verfolgte das Ziel, die Haushalts- und Wirtschaftsführung auf Ordnungsmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu untersuchen. Der Prüfungszeitraum erstreckte sich schwerpunktmäßig auf die Haushaltsjahre 2015 bis 2019. Die Ergebnisse unserer vorangegangenen Prüfungen und der Prüfungen des RPA wurden in die Betrachtungen einbezogen.

Das Eröffnungsgespräch fand am 16.02.2021 statt. Aufgrund von Reisebeschränkungen und Schutzmaßnahmen gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 fanden die Erhebungen ausschließlich über elektronischen Datenaustausch statt. Befragungen wurden in Form von schriftlichen Fragenkatalogen oder Telefon- und Videokonferenzen durchgeführt. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich, mit Unterbrechungen, von Februar 2021 bis Oktober 2021. Der Prüfungsberichtsentwurf vom 14.03.2022 wurde am 03.05.2022 in einem Abschlussgespräch erörtert.

3 Prüfungsergebnisse

3.1 Haushaltskonsolidierung

Die Haushaltskonsolidierung dient dem Ziel, die künftige und dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune zu erreichen. Ein Haushaltskonsolidierungskonzept ist gem. § 100 Abs. 3 KVG LSA aufzustellen, wenn:

- der Haushaltsausgleich in der Ergebnis- und/oder Finanzrechnung nicht erreicht wird.
- der Ausgleich erreicht wird, die Kommune aber überschuldet ist.
- die Kommune den Zahlungsverpflichtungen mittelfristig nicht ohne überschreiten der Genehmigungsgrenze für Liquiditätskredite nachkommen kann.

Das Haushaltskonsolidierungskonzept (HKK) muss von der Vertretung beschlossen und der Kommunalaufsichtsbehörde vorgelegt werden. Die Konsolidierungsmaßnahmen sind konkret zu definieren und mit haushaltsrechtlicher Auswirkung anzugeben. Die Umsetzung ist zu kontrollieren und ggf. Ersatzmaßnahmen zu erarbeiten.

Die Stadt Aschersleben hat ihr erstes Haushaltskonsolidierungskonzept 2004 erstellt und es seither jährlich fortgeschrieben. Bis zur Umstellung auf das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) zum 01.01.2013 wurden Altfehlbeträge in einer Größenordnung von ca. 9.5 Millionen Euro angehäuft. Die Umsetzung von Konsolidierungsmaßnahmen führten zur Verbesserung der angespannten Haushaltssituation.

Seit dem Haushaltsjahr 2020 gelingt es der Stadt Aschersleben, die Ergebnisplanung mit einem Jahresüberschuss abzuschließen. So trägt u. a. die Kooperationsvereinbarung zur Zusammenarbeit mit den Städten Falkenstein/Harz, Seeland und Arnstein zu einer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und finanziellen Entlastung des städtischen Haushaltes bei. Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit übernimmt die Stadt Aschersleben beispielsweise die EDV-Betreuung, die Arbeitssicherheit, den Gesundheitsschutz und die Personalkostenrechnungen anderer Kommunen gegen Entgelt.Positive Finanzsalden in der Finanzplanung konnten jedoch bisher einzig in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 geplant werden. In der mittelfristigen Planung 2022 - 2024 gelingt es der Stadt Aschersleben nicht, den bestehenden Zahlungsverpflichtungen ohne Überschreiten der Genehmigungsgrenze (vgl. § 110 Abs. 2 KVG LSA)[1] für Liquiditätskredite nachzukommen.

Bei der Planung der Höchstbeträge in den Haushaltssatzungen sollte das zukünftig benötigte Liquiditätsvolumen genau geprüft und unter Berücksichtigung der Istwerte der Vorjahre ermittelt werden.

Das aktuelle Haushaltskonsolidierungskonzept der Stadt Aschersleben für die Jahre 2021 – 2029 enthält neben konkret abgebildeten Konsolidierungsmaßnahmen (z.B. Zweitwohnungssteuer, Umlage Unterhaltungsverband) auch Maßnahmen die ohne Konsolidierungswirkung

[1] Der Höchstbetrag für Liquiditätskredite beträgt ein Fünftel (20%) der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit.

und -zeitraum aufgeführt wurden (z.B. Aufwendungen/Auszahlungen für Sach- und Dienstleistungen, Personalaufwendungen/-auszahlungen). Letztere entsprechen nicht den gesetzlichen Vorgaben.

Der Landesrechnungshof empfiehlt die Haushaltskonsolidierung zu intensivieren. Es sind konkrete und terminierte liquiditätswirksame Maßnahmen zur Verbesserung des Finanzplans zu erarbeiten. Ziel ist es, den Höchstbetrag der Liquiditätskredite unter die Genehmigungsgrenze zu senken.

3.2 Rechnungslegung (Jahresabschluss)

Ein Jahresabschluss ist gem. § 120 Abs. 1 KVG LSA innerhalb von vier Monaten aufzustellen. Der Oberbürgermeister hat den Jahresabschluss festzustellen (Datum und Unterschrift) und mit dem Schlussbericht des RPA dem Stadtrat innerhalb eines Jahres nach Ende des Haushaltsjahres (bis 31.12. des Folgejahres) vorzulegen. In diesem Zusammenhang weist der Landesrechnungshof auf den RdErl. des MI „Erleichterungen zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung kommunaler Jahresabschlüsse" vom 15.10.2020 hin. Hierdurch wird eine Möglichkeit geschaffen, verkürzte Jahresabschlüsse bis einschließlich für das Jahr 2020 zu erstellen. JA sind eine unerlässliche Informationsbasis zur tatsächlichen Lage der Stadt, geben Rechenschaft über die vergangene Periode und sind wesentliche Planungsgrundlage für die strategische Ausrichtung der Kommune. Die fristgemäße Erstellung ist daher nicht nur als bloßer „formeller Verstoß" zu bewerten.

Die Stadt Aschersleben hat den Jahresabschluss 2013 erarbeitet und am 04.07.2018 dem Rechnungsprüfungsamt übergeben. Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen (Oktober 2021) lag dem Landesrechnungshof kein geprüfter doppischer Jahresabschluss vor. Um die Arbeitsrückstände der Jahresabschlüsse schnellstmöglich aufzuarbeiten, macht die Stadt Aschersleben von der Aufstellung verkürzter Jahresabschlüsse, gemäß Erleichterungserlass, gebrauch. Der Umsetzungsplan zur Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse 2013-

2020[2] wurde am 02.06.2021 vom Stadtrat, wie nachfolgend aufgeführt, beschlossen:

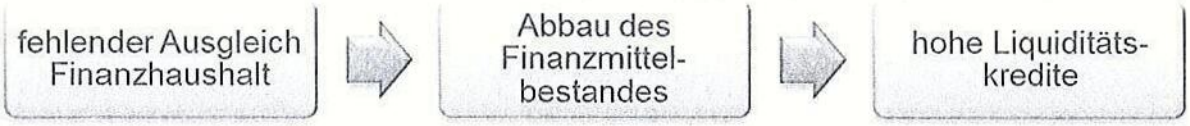
Jahresabschlüsse	Aufstellung	Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt
2013	erfolgt	bis zum 31.08.2021
2014 - 2016	bis zum 31.12.2021	bis zum 30.06.2022
2018 - 2020	bis zum 30.09.2022	bis zum 31.12.2022
2021	Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben vollständig und zeitgerecht.	

Die Frist für die Prüfung des JA 2013 durch das RPA wurde nicht eingehalten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, die Rückstände entsprechend den Regelungen des Umsetzungsplanes systematisch aufzuarbeiten und langfristige personelle Ressourcen zur Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse zu schaffen.

3.3 Finanzwirtschaftliches Ungleichgewicht, Liquiditätskredite

Um den Haushaltsgrundsätzen zu entsprechen muss der Finanzhaushalt gem. § 98 Abs. 3 S. 2 KVG LSA i. V. m. § 8 Abs. 3 KomHVO ausgeglichen sein. Der Ausgleich ist gegeben, wenn alle Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit die laufenden Auszahlungen sowie die Tilgung der Kredite für Investitionen decken. Wird der Finanzhaushalt nicht ausgeglichen, führt das zum Verzehr des Finanzmittelbestandes und zu hohen Liquiditätskrediten.



In den Jahren 2015 bis 2019 war die Stadt Aschersleben nicht in der Lage, die Auszahlungen durch die Einzahlungen im Haushaltsplan zu decken. Um den Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, musste die Stadt Ascherleben vermehrt Liquiditätskredite nach § 110 KVG LSA aufnehmen.

Trotz Ausgleich des Finanzhaushaltes in den Jahren 2020 und 2021 sieht auch der mittelfristige Planungszeitraum 2022 und 2023 erneut negative Salden im Finanzplan vor. Die nachfolgende Abbildung stellt die jährlichen Veränderungen des Finanzmittelbestandes[3] dar:

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Änderung Finanzmittel-bedarf	-3.947.700 €	-4.384.500 €	-4.364.600 €	-1.320.800 €	-1.289.000 €	62.400 €	6.200 €	-110.000 €	-118.500 €	270.800 €

[2] Beschlussvorlage VII/0285/21 – Beschluss – Nr. 208/20
[3] Aufgrund fehlender Jahresabschlüsse werden an dieser Stelle die Werte aus den Haushaltsplänen abgebildet.

In der aktuellen Haushaltssatzung 2021 setzte die Stadt Aschersleben den Höchstbetrag für Liquiditätskredite auf **21,9 Mio. Euro** fest. Er übersteigt den maximal genehmigungsfreien Betrag von **10,67 Mio. Euro** um **105 %**.

Jahr Haushaltsplan	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
genehmigungsfrei bis 20% der Einzahlungen aus laufender Verwaltungstätigk.	8.322.640 €	8.748.040 €	8.975.420 €	10.700.800 €	10.981.840 €	10.485.540 €	**10.665.740 €**
Höchstbetrag gemäß § 4 Haushaltssatzung	21.000.000 €	28.000.000 €	28.661.000 €	23.244.000 €	20.950.000 €	20.145.000 €	**21.900.000 €**

Liquiditätskredite,

- dienen ausschließlich Zwecken der Kassenverstärkung für einen zu überbrückenden Zeitraum bis zum Eingang geplanter Einzahlungen.
- stellen KEIN Deckungsmittel für die dauerhafte Finanzierung von ungedeckten Auszahlungen oder der Finanzierung von Zinsgeschäften dar.
- dürfen maximal bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag beansprucht werden

Den Höchstwert an Liquiditätsverbindlichkeiten zum Jahresende beanspruchte die Stadt Aschersleben im Haushaltsjahr 2016 in Höhe von 15 Mio. Euro. Nachdem das Kreditvolumen ab 2017 abgebaut werden konnte, stagniert es seit 2018 auf dem Niveau von ca. 10 Mio. Euro.

Um den Finanzmittelbestand langfristig zu stabilisieren, müssen sich Kapitalbeschaffung und -verwendung in einem dauerhaften finanzwirtschaftlichen Gleichgewicht befinden. Deshalb sind Maßnahmen zu erarbeiten, die zu höherem Zufluss bzw. geringerem Abfluss der liquiden Mittel dauerhaft beitragen. Schaut man sich den Haushaltsplan 2021 und den mittelfristigen Planungszeitraum genauer an, so ist dies frühestens ab 2024 möglich.

Der Landesrechnungshof empfiehlt auch an dieser Stelle, zahlungswirksame Konsolidierungsmaßnahmen zu entwickeln und den Abbau der Liquiditätskredite zu priorisieren.

3.4 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist gem. § 20 KomHVO LSA ein wesentlicher Bestandteil des Rechnungswesens.

- Sie hat die Aufgabe, Kosten und Leistungen nach Arten zu erfassen und Kostenstellen und -trägern zuzuordnen.
- Erst dann sind Informationen über die Ergebnisse der Aufgaben, Standorte und Produkte möglich.
- Sie liefert Aussagen über Kostendeckungsgrade, Zuschussbedarfe, Kennzahlen und die Grunddaten für Kalkulationen.
- Basis für die Ermittlung von Beiträgen, Gebühren und Entgelten sowie zur Entwicklung von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen.

Die Ausgangsdaten für die Kalkulation stehen nicht ohne Weiteres im Finanzprogramm zur Verfügung. Die vorhandenen Buchungen müssen nach jeweiligem Bedarf zusammengetragen werden. Diese gesonderte Ermittlung stellt eine zeitaufwendige Aufgabe dar und birgt ein hohes Risiko für unvollständige und fehlerhafte Kalkulationsdaten. Kurzfristig benötigte Auswertungen und Erfolgskontrollen sind nur eingeschränkt möglich. Kostenermittlungen für Leistungen die keiner Kalkulation unterliegen fehlen gänzlich.

Der Landesrechnungshof erwartet, schnellstmöglich einheitliche konzeptionelle Grundlagen zu schaffen und durch eine DA umzusetzen. Um eine KLR mit belastbaren Daten aufzubauen spricht sich der Landesrechnungshof für die Vollkostenrechnung aus. Sie ist Grundlage für wirtschaftliches Handeln der Entscheidungsträger der Stadt Aschersleben. Anschließend sollte die KLR durch ein wirksames Controlling und Berichtswesen ergänzt und in die wesentlichen Entscheidungsprozesse einbezogen werden.

3.5 Feststellungen aus vorherigen Berichten

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung stellt der Landesrechnungshof fest, ob die Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie die Verwaltung der Kommunen rechtmäßig, wirtschaftlich und ordnungsgemäß erfolgt. Die Feststellungen werden im Prüfungsbericht abgebildet und gebotene Handlungsbedarfe aufgezeigt.

Der Erledigungsstand der Empfehlungen aus den Berichten der vorhergehenden überörtlichen Turnusprüfung und der Eröffnungsbilanzprüfung kann der Anlage 1 entnommen werden.
Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Aschersleben nachdringlich, allen Empfehlungen aus den Berichten der überörtlichen Turnus- und Eröffnungsbilanzprüfung nachzukommen und diese zeitnah aufzuarbeiten.

4 Organisation der Verwaltung

4.1 Ordnungsmäßigkeit der allgemeinen Verwaltung

Für eine ordnungsgemäße und gut funktionierende Verwaltung ist eine aussagekräftige und dem aktuellen Stand angepasste allgemeine Geschäftsanweisung von grundlegender Bedeutung. Ziel einer AGA ist die zweckmäßige, wirtschaftliche und einheitliche Gestaltung der Verwaltungsabläufe.
Zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes galt die Allgemeine Geschäftsanweisung (AGA) der Stadt Aschersleben vom 16.03.2015. Die AGA ist detailliert formuliert und beinhaltet u.a. folgende Themen:

- Aufbau und Zusammenarbeit der Verwaltung,
- Dienstliches Verhalten der Beschäftigten,
- Allgemeine Verwaltungsangelegenheiten,
- Geschäftsgang,
- Sitzungsdienst und
- Öffentlichkeitsarbeit.

Nach Prüfung der AGA der Stadt Aschersleben stellte der Landesrechnungshof fest, dass die AGA dem Organigramm vom 01.01.2020 entspricht, aber einen großen Anpassungsbedarf hinsichtlich der Verweise auf aktuelle Verordnungen und Dienstanweisungen der Stadt sieht. Folgende Beispiele aus der AGA sind zu nennen:

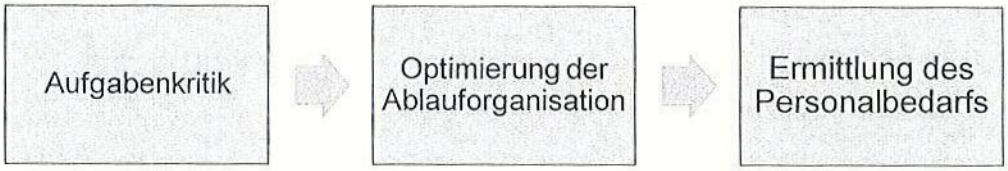
- Punkt 4.5: In der Regelung zu den Dienstfahrzeugen wird auf die DA 04/05 verwiesen. Die genannte Bezifferung entspricht nicht dem aktuellen Stand der DA Reisekostenabrechnung.
- Punkt 4.8: In der Regelung zur Internetnutzung bei der Stadt Aschersleben wird auf die DA 08/03 verwiesen. Die aktuellen DA sind nicht beziffert.
- Punkt 5.1.2: In diesem Abschnitt der AGA wird auf § 5 Abs. 3 der Gemeindekassenverordnung verwiesen. Diese Verordnung ist außer Kraft gesetzt und bereits seit dem 01.01.2006 nicht mehr gültig. Die aktuelle Regelung hierzu ist in § 1 Abs. 5 der Kommunalkassen- und Buchführungsverordnung festgeschrieben.

- Punkt 5.14.1: Laut dieser Regelung ist die Verwendung des Dienstsiegels und dessen Aufbewahrung in der DA 06/95 geregelt. Die vorgelegte Übersicht der gültigen DA der Stadt Aschersleben beinhaltete weder eine DA 06/95 noch eine DA zum Dienstsiegel.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt die AGA zeitnah aktualisiert.

4.2 Ordnung und Struktur der Verwaltung als wesentliche Steuerungsvoraussetzung

Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (vgl. § 98 KVG LSA) ist zwingende Handlungsgrundlage der öffentlichen Verwaltung. Unabdingbar dafür ist die effiziente und effektive Gestaltung der Organisationsstrukturen. Um dies zu erreichen, sind regelmäßige Organisationsuntersuchungen in der öffentlichen Verwaltung notwendig.[4] Anhand von Organisationsuntersuchungen werden Verbesserungspotenziale u.a. bei Strukturen und Prozessen aufgedeckt. Darüber hinaus kann eine Untersuchung der Organisation die Aufgabenerledigung sinnvoll und zielgerichtet unterstützen. Organisationsuntersuchungen haben folgende Schwerpunkte:[5]



Die Stadt Aschersleben führte bisher keine Organisationsuntersuchung der gesamten Behörde durch. Lediglich einzelne Ämter der Stadtverwaltung wurden in sehr unregelmäßigen Abständen und nur nach Bedarf untersucht. Das Personalamt teilte mit, dass es Ämter der Stadtverwaltung Aschersleben gibt, die mindestens zehn Jahre keiner Organisationsuntersuchung unterzogen wurden. Als Grund hierfür wurde die Abarbeitung der Prüfungsfeststellungen der Personalprüfer des Landesrechnungshofes im Jahr 2015 genannt.

Folgende Organisationsuntersuchungen fanden in den letzten Jahren bei der Stadt Aschersleben statt:

- 2013/2014: Wohngeldstelle
- 2015/2016: Amt für Bildung und Bauverwaltung
- 2017/2018: Ordnungsamt

---

[4] vgl. Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Bundesministerium des Innern/ Bundesverwaltungsamt, Februar 2018

[5] vgl. Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Bundesministerium des Innern/ Bundesverwaltungsamt, Februar 2018

Danach fanden keine weiteren Organisationsuntersuchungen statt. Die Umsetzung der Ergebnisse der oben genannten Untersuchungen wurde bei der Stadt Aschersleben keiner Kontrolle unterzogen.

Der Landesrechnungshof bemängelt die Unregelmäßigkeit der Organisationsuntersuchungen bei der Stadt Aschersleben. Der genannte Grund für die wenigen Untersuchungen ist aufgrund der hohen Bedeutung der Organisationsuntersuchungen und des sehr langen zurückliegenden Zeitpunktes der Personalprüfung nicht nachvollziehbar.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, regelmäßige Organisationsuntersuchungen aller Ämter der Stadtverwaltung durchzuführen, die Ziele der Untersuchung umzusetzen sowie den Prozess und den Ergebnissen aller Organisationsuntersuchungen einer Kontrolle zu unterziehen.

4.3 Rechnungsprüfungsamt als örtliche Prüfinstanz

4.3.1 Aktualität der Rechnungsprüfungsordnung

Die Regelungen des Kommunalverfassungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt zum örtlichen Prüfungswesen sind für das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Aschersleben maßgebend (vgl. §§ 136, 138 bis 142 KVG LSA). Nähere Bestimmungen wurden durch den Erlass einer Rechnungsprüfungsordnung getroffen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des Landesrechnungshofes galt die RPO der Stadt Aschersleben vom 22.03.2006. Die gültige RPO der Stadt Aschersleben wurde auf der Grundlage der Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt erlassen. Die Gemeindeordnung findet seit Einführung des KVG LSA zum 01.07.2014 keine Anwendung mehr.

Der Landesrechnungshof weist darauf hin, die RPO dem gültigen Recht respektive dem KVG LSA anzupassen.

4.3.2 Stand der Aufgabenerledigung und Personalsituation

Um ohne Einschränkung als funktionierende Kontrollinstanz wirksam werden zu können, besteht das RPA aus dem Leiter und einer personell ausreichenden Zahl von Prüfern (vgl. § 1 S. 3 RPO der Stadt Aschersleben). Im geprüften Zeitraum weist das RPA Rückstände in seinen Prüfungen auf. Die gesetzliche Aufgabenübertragung nach § 140 Abs. 1 KVG LSA wurde nicht vollumfänglich erfüllt. Folgende Bereiche wurden trotz Prüfungsbedarf keiner Prüfung unterzogen:

- Jahresrechnungen seit 2013
- Eigenbetriebsprüfungen
- Kassenprüfungen seit 2019
- Sonderkassenprüfungen

Nach Auskunft des RPA ist der seit mehreren Jahren bestehende Personalmangel im RPA der Grund für die Defizite bei der Abarbeitung seiner Prüfungsaufgaben. In dem geprüften Zeitraum war das RPA wie folgt besetzt:

2015 - 2020
• 1 Amtsleiterin • 1 Verwaltungsprüfer • 1 Technischer Prüfer

Mit dieser Personalausstattung wurden die Aufgaben im geprüften Zeitraum nicht ordnungsgemäß erfüllt. Im geprüften Zeitraum waren Stellen aufgrund von krankheitsbedingten Ausfällen oder Umsetzungen teilweise monatelang vakant.

Der Landesrechnungshof empfiehlt eine regelmäßige Kontrolle der Personalsituation und Aufgabenerledigung im RPA.

4.3.3 Unabhängigkeit des Rechnungsprüfungsamts

Zur ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung sollte das RPA jährlich einen Arbeitsplan erstellen, aus dem die Prioritäten der Aufgabenerledigung ersichtlich sind.[6] Der Arbeitsplan sollte monatlich bezüglich des Abarbeitungsstandes aktualisiert werden. Auf dieser Grundlage können spätere Kontrolle der Aufgabenerledigung und der Personalsituation erfolgen.

Im Rahmen der Prüfung der Stadt Aschersleben hat der Landesrechnungshof außerdem die Planung der Prüfungen des RPA untersucht. Das RPA hat einen Aufgabenverteilungsplan, in dem geregelt ist, wer welche der Aufgaben des RPA übernimmt, wer in Vertretung zuständig ist und wer entsprechende Zuarbeiten in dem Bereich leistet. Dem Landesrechnungshof wurde ein Aufgabenverteilungsplan aus den Jahren 2015, 2017 und 2020 vorgelegt. Eine Übersicht aus der der Abarbeitungsstand sowie eine Prioritätenfolge ersichtlich ist, wurde vom RPA nicht vorgelegt. Nach Aussagen des RPA plant es seine Prüfungen nicht. Die Prüfungen des RPA sind lediglich eine Reaktion auf das anfallende Tagesgeschäft.

---

[6] Vgl. Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt: Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 LHO „Stand der Aufgabenerfüllung der Rechnungsprüfung und der Kommunalaufsicht", 06.06.2008, S. 9.

Der Landesrechnungshof bittet um Kenntnisnahme.

4.4 Auskömmliche Personalausstattung

Die Kommunen sind gem. § 75 Abs. 1 KVG LSA verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen geeigneten Beschäftigten einzustellen.

Nach Angaben der Kommune sind die Ursachen für die Bearbeitungs- und Prüfungsrückstände der Jahresabschlüsse auf die fehlenden personellen Kapazitäten zurückzuführen. Im Zeitraum der überörtlichen Turnusprüfung wurde eine befristete Stelle in der Kämmerei ausgeschrieben. Dadurch sollen freie Kapazitäten für zwei andere Kolleginnen des Amtes 11 für die Aufstellung der Jahresabschlüsse geschaffen werden. Auch im RPA wurden vakante Stellen lange Zeit nicht besetzt. Nach Aussage des RPA wurde im Jahr 2021 der Bitte des RPA um Personalverstärkung gefolgt und ein Verwaltungsprüfer befristet eingestellt. Darüber hinaus wurde die Stelle der Amtsleitung nach Eintritt der vormaligen Leiterin in den Ruhestand ausgeschrieben.

Die Stadt ist ihrer Verpflichtung eine auskömmliche Personalausstattung vorzuhalten, nicht durchgängig nachgekommen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Kommune zukünftig das zur Aufgabenerfüllung benötigte und entsprechend qualifizierte Personal vorhält und ggf. vakant werdende Stellen zeitnah nachbesetzt.

5 Informationstechnik/Elektronische Datenverarbeitung

5.1 Aufgaben und Personalausstattung

Die IT durchdringt mittlerweile alle Bereiche der Kommune. Sie trägt zu fast jeder kommunalen Leistungserstellung mittelbar oder unmittelbar bei. Aufgrund der hohen Risiken und des großen Schadenpotentials der IT muss die EDV bei der Konzeption des IKS besondere Aufmerksamkeit und Berücksichtigung finden. Dazu sind insbesondere die IT-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik und die Vorgehensweisen nach dem IT-Grundschutz des BSI heranzuziehen.

Dem Bereich EDV gehören 4 Mitarbeiter an. Zu ihren Aufgaben zählen die Auswahl, die Bereitstellung, die Implementierung, die Überwachung, die Beratung, die Optimierung und Fortentwicklung der Hard- und Softwarekomponenten. Sie betreuen insgesamt 28 Server und 479 Clients (inklusive Leihnotebooks) in den nachfolgenden Einrichtungen:

- Stadtverwaltung Aschersleben
- Ascherslebener Kulturanstalt
- Gymnasium Stephaneum
- Grundschule
- Stadtvewaltung Seeland

Um den stetig wachsenden Anforderungen gerecht zu werden, müssen der EDV die benötigten personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, regelmäßig Organisationsuntersuchungen durchzuführen und den Personalbestand an die steigenden Anforderungen und Aufgaben anzupassen.

5.2 Wirtschaftlicher Personaleinsatz im IT-Bereich

Neben der angemessenen personellen Ausstattung ist auch beim Einsatz der Personalressourcen auf eine sparsame und wirtschaftliche Aufgabenerledigung gem. § 98 Abs. 2 KVG LSA zu achten.

In der Stadt Aschersleben werden die Systeme grundsätzlich dezentral im Rahmen der sog. „Turnschuhadministration" betreut. D.h. die Mitarbeiter der EDV suchen die Einrichtungen an unterschiedlichen Standorten in der Stadt auf. Dies ist i.d.R. mit hohen Fahrzeiten und großem Organisationsaufwand verbunden ist. Lediglich die Tablets der Stadträte werden im Mobil-Device-Management System und die Notebooks in den Active Directorys der jeweiligen Domäne zentral verwaltet.

Es ist zu prüfen, ob die Stadt diese zentrale Administration auf die anderen Einrichtungen (z.B. Grundschulen) erweitern sollte und dadurch Einsparpotentiale geschaffen werden.

5.3 Fehlende Informationssicherheitsbeauftragung

Gemäß den IT-Mindestanforderungen 2020[7] ist ein Informationssicherheitsbeauftragter (ISB) zu benennen. ISB sind für die ressortübergreifende und strategische Koordination der Informationssicherheit und für dessen Weiterentwicklung zuständig.

Bisher hat die Stadt Aschersleben versäumt einen ISB zu benennen und die personelle und zeitliche Ressource vorzuhalten.

---

[7] Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik, Bek. des LRH vom 10.12.2020 – 22-99-01375.8/3 (Ministerialblatt LSA vom 8. Februar 2021 Nummer 4)

Die Stadt hat schnellstmöglich die Voraussetzungen für die Stelle ISB zu schaffen und eine geeignete Person zu benennen.

5.4 Grundlagen/Dienstanweisungen/Rechte

Als Teil des Prinzips der Aktenmäßigkeit, das auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Art 20 Abs. 3 GG beruht, sind alle entscheidungsrelevanten Unterlagen und Bearbeitungsschritte eines Geschäftsvorfalls vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar zu dokumentieren. Dienstanweisungen dienen als verwaltungsinternes und verbindliches Regelwerk für die Mitarbeiter der Stadt Aschersleben. Sie regeln die Abläufe, legen Zuständigkeiten fest und schaffen Bearbeitungsvorgaben. Dabei sind die örtlichen Gegebenheiten und das Prinzip der Schriftlichkeit zu beachten.

Die Stadt Ascherleben hat eine DA zum Einsatz von Informationstechnik Nummer 01/04 im Juni 2004 erlassen. Sie enthält grundlegende Festlegungen zur Nutzung der städtischen Informationstechnik. Mit der Dienstanweisung Nummer 02/10 vom 19.07.2010 wurden ergänzend Regelungen zur Einführung der Kopier- und Drucksysteme geschaffen. Gemäß DA, obliegen die Steuerung und Koordinierung des Einsatzes von Informationstechnik der Abteilung EDV. Der DA mangelt es an Verfahrens-, und Dokumentationsvorschriften. Auf die nachfolgenden Feststellungen zur Einrichtung von Benutzungsberechtigung und der Textziffer 8.3, IT-Beschaffungen, wird beispielhaft verwiesen. Die Stadt hat es unterlassen regelmäßige Anpassungen an die tatsächlichen örtlichen Gegebenheiten und den technischen Fortschritt vorzunehmen.

DA sind von wesentlicher Bedeutung für die rechtmäßig und einheitliche Verfahrensweise in der Kommune. Der Landesrechnungshof regt die schnellstmögliche Überarbeitung der DA zum Einsatz von Informationstechnik an.

5.5 Benutzer-, Zugriffs- und Administratorenberechtigungen

Dienstanweisungen für den IT-Bereich müssen neben den Spezifika der IT auch den daraus resultierenden Risiken Rechnung tragen. Bei der Vergabe und zum Einsatz der Administratorenrechte sind Regelungen notwendig, die eine sorglose, unkontrollierte Handhabung ausschließen und eine nachvollziehbare Dokumentation gewährleisten. Die Rechteinhaber dürfen alleine nicht in der Lage sein, andere Sicherheitsvorkehrungen – wie bspw. Das Vier-Augen-Prinzip oder IT-Sicherheitsabfragen – zu umgehen und dadurch das IKS aushebeln.

Die Stadt regelte in ihrer DA 01/04, dass Benutzerberechtigungen im Einvernehmen mit der EDV eingerichtet werden. Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die Stadt bei der Vergabe von Berechtigungen wie folgt verfährt:

- Die Zugriffberechtigungen werden nicht dokumentiert.
- In den meisten Fällen wird die Einrichtung auf Antrag des Fachamtes oder Personalamtes und anhand der Stellenbeschreibung vorgenommen.
- Zugriffsrechte im HKR-Programm erfolgen ausschließlich im Amt 12 Stadtkasse.
- Darüber hinaus erfolgen die Einrichtungen von Benutzerberechtigungen durch die Mitarbeiter der EDV.
- Für die Einrichtung, Datenpflege und Überwachung der IT der Mandatsträger ist das Stadtratsbüro zuständig.
- In der Regel erhalten alle Mitarbeiter eines Aufgabengebietes dieselben Berechtigungen. Dies sei notwendig um die Vertretungen abzusichern.

Bereits die Regelungen der DA sind unzureichend. Die DA regelt lediglich das Einvernehmen der EDV für die Benutzerberechtigungen und enthält keine Regelungen zu den Administratorenrechten. Aufgrund der fehlenden Dokumentation und der unterschiedlichen Verfahrensweisen kann die ordnungsgemäße Einrichtung der Benutzerberechtigungen nicht nachvollzogen werden.

Der Landesrechnungshof kritisiert insbesondere, dass es derzeit keine Vorkehrungen gibt, die das Risiko der Vergabe von Benutzer- und Administratorenrechten verringern bzw. ggf. daraus resultierende Schäden vermindern könnten. In der öffentlichen Verwaltung darf nicht allein auf die Integrität der handelnden Bediensteten vertraut werden.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Stadt, dass sie umgehend nachvollziehbare Festlegungen zur Einrichtung von Zugriffsrechten erlässt. Dies sind z.B.: klare Zuständigkeitsvorgaben, Kriterien zur Rechtevergabe, die Organisation der Abläufe und die Umsetzung von Vertretungsregeln. Die Rechtevergabe ist vollständig, wahrheitsgemäß und nachvollziehbar zu dokumentieren, um den rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug abzubilden und die Kontrolle durch Aufsichtsbehörden zu ermöglichen.

5.6 IT-Konzept

Ein IT-Konzept definiert wesentliche Anforderungen und Fähigkeiten an die (künftige) EDV, damit die Ziele der Organisation erreicht werden können. Es stellt ein wichtiges Steuerungsinstrument dar, welches für die zielgerichtete Weiterentwicklung der Kommune selbst maßgeblich.

Der Sachbereich EDV macht sich - eigenen Angaben zufolge - mangels IT-Konzepts intern selbständig Gedanken über die Weiterentwicklung der IT. Diesbezügliche Ergebnisse werden jedoch nicht dokumentiert und konnten dem Landesrechnungshof daher auch nicht vorgelegt werden.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt schnellstmöglich ein aussagekräftiges und nachhaltiges IT-Konzept entwickelt um die strategische Steuerung für diesen Kernbereich zu gewährleisten.

5.7 IT-Sicherheitskonzept

Die IT-Infrastruktur ist vielfältigen Bedrohungen (z.B. Systemausfälle, Hackerangriffe, Viren und Datenpannen) ausgesetzt. Daher ist es unerlässlich vorbeugende technische und organisatorische Schutzmaßnahmen festzulegen. Ein IT-Sicherheitskonzept[8] stellt den Kern des IT-Sicherheitsmanagements dar und zielt darauf ab, die persönlichen Rechte zu schützen. Es bietet die Arbeitsgrundlage für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogenen Daten und trifft Vorgaben zur Verhinderung des Missbrauchs.

Die Stadt Aschersleben hat bisher kein IT-Sicherheitskonzept erlassen.

Der Landesrechnungshof erwartet im besonderen Maße, dass die Stadt ein IT-Sicherheitskonzept erstellt um die vorhandenen Risiken und Schwachstellen zu minimieren und den Schutz der personenbezogenen Daten sicherzustellen.

5.8 IT-Notfallkonzept

Im Rahmen einer Schutzbedarfs- und Risikoanalyse sind Störungen und Beeinträchtigungen der IT zu ermitteln und Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Auftretende Störungen sind zu protokollieren und stetige Anpassungen im Notfallkonzept vorzunehmen.

Die Stadt Aschersleben hat keine Risikoanalyse durchgeführt und somit keine Gegenmaßnahmen entwickelt. Die Stadt Aschersleben verfügt über kein IT-Notfallkonzept und ist somit Störungen und Beeinträchtigung in der IT ausgesetzt.

---

[8] Hinweis auf die Artikel 30 und 32 DSGVO: Artikel 30 DSGVO verlangt ein Verzeichnis aller Verarbeitungstätigkeiten und eine allgemeine Beschreibung der technischen und organisatorischen Maßnahmen in Schriftform. Aus Artikel 32 DSGVO lassen sich Verpflichtungen zur Implementierung und Betrieb risikoorientierter Maßnahmen ableiten.

Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt Aschersleben, die notwendigen Maßnahmen für die Entwicklung eines IT-Konzeptes umzusetzen.

5.9 Keine Anwendungsprüfungen

Die Prüfung der zum Einsatz kommenden Softwarelösung im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft einschließlich der Vorverfahren muss auf Prüfungskriterien beruhen, die von den allgemeinen und den fachlichen Anforderungen geprägt sind (vgl. § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik)[9]. Der Programmprüfung müssen auch alle automatisierten Verfahren der Stadt unterliegen, die personenbezogene Daten erheben, verwalten und nutzen. Dazu zählen insbesondere Softwarelösungen, die für die Buchführung zur Anwendung kommen bzw. zu dieser über eine Schnittstelle der Zahlbarmachung dienen. Den Kommunen ist es überlassen, wie sie sicherstellen, dass das jeweilige automatisierte Verfahren die vorgegebenen Voraussetzungen erfüllt.

Bisher wurden keine Anwendungsprüfungen durchgeführt. Eigenen Angaben zufolge sind diese auch zukünftig nicht geplant.

Die Stadt Aschersleben hat die Anwendungsprüfungen für die verwendete Software durchzuführen und entsprechend zu dokumentieren.

6 Wirtschaftliche Betätigungen der Stadt

6.1 Beteiligungsmanagement

Eine Kommune hat gem. § 130 Abs. 4 KVG LSA ein Beteiligungsmanagement zu gewährleisten, wenn sie unmittelbar oder mittelbar an Unternehmen des öffentlichen oder privaten Rechts mit mehr als 5 % beteiligt ist. Ein leistungsfähiges kommunales Beteiligungsmanagement setzt folgende Komponenten voraus:[10]

Beteiligungs-verwaltung	Beteiligungs-steuerung	Mandanten-betreuung

Eine wesentliche Arbeitsgrundlage bei der Interaktion zwischen der Stadt als Gesellschafter/Eigentümer und den Beteiligungen in den verschiedenen Rechtsformen stellt dabei eine Beteiligungsrichtlinie geregelt dar. Darin sollten u. a. die Aufgaben und Kompetenzen des

---

[9] Seit 01.04.2021 § 25 KomKBVO

[10] Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt: Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt, s. 46 ff.; KGSt-Bericht, 3/2012 – Steuerung kommunaler Beteiligungen- Kap. 2.3.

Beteiligungsmanagements sowie die Verpflichtungen und Grundsätze der städtischen Mandatsträger in den Unternehmen geregelt werden.

Im Jahr 2021 ist die Stadt an mindestens 18 Unternehmen in verschiedenen Rechtsformen des privaten und öffentlichen Rechts unmittelbar bzw. mittelbar beteiligt (siehe Anlage „Übersicht über die Beteiligungen der Stadt Aschersleben" mit erheblichem wirtschaftlichen Potential (sehe Tabelle). Die Stadt hat hierzu bisher keine Beteiligungsrichtlinie erlassen.

	Bilanzsumme			Jahresüberschuss/-fehlbetrag (-)		
	2017	**2018**	**2019**	**2017**	**2018**	**2019**
AGW	86.568 T€	89.296 T€	90.665 T€	1.310 T€	968 T€	815 T€
SWA	41.784 T€	39.612 T€	38.709 T€	2.577 T€	2.341 T€	2.664 T€
OptimAL	293 T€	341 T€	327 T€	48 T€	65 T€	4 T€
ÖSEG	705 T€	696 T€	603 T€	-200 T€	-25 T€	-24 T€
VWG	14.679 T€	13.277 T€	12.721 T€	-7.878 T€	356 T€	212 T€
EBA	43.087 T€	42.101 T€	41.641 T€	160 T€	306 T€	188 T€
BWH	3.556 T€	3.761 T€	3.941 T€	7 T€	2 T€	3 T€
AKA	6.514 T€	6.469 T€	6.335 T€	-24 T€	-38 T€	-49 T€

Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und deren Potential sollte die Stadt ihre Position stärken und die erforderlichen Vorgaben erlassen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt dringend eine Beteiligungsrichtlinie erlässt.

6.2 Beteiligungsbericht, Wirtschaftspläne und Haushaltsplanung für das Jahr 2021

6.2.1 Beteiligungsbericht

Wichtige Elemente für die Beteiligungssteuerung (Beteiligungscontrolling) sind u. a. die Wirtschaftspläne der Beteiligungen sowie der Beteiligungsbericht. Der Vertretung ist gem. § 130 Abs. 2 KVGLSA mit dem Entwurf der Haushaltssatzung ein Bericht über die Beteiligungen und Unterbeteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen und des Privatrechts, an denen die Kommune mit mindestens 5 v. H. beteiligt ist, vorzulegen und in der Vertretung in öffentlicher Sitzung zu erörtern. In den Beteiligungsberichten sind auch Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Stiftungen aufzunehmen. Sie sind auch aus der Kernverwaltung ausgegliederte Organisationseinheiten, die kommunale Aufgaben wahrnehmen, zumindest anteilig im Eigentum der Kommune stehen (unmittelbar oder mittelbar) und gegenüber denen Steuerungs- und Einwirkungsrechte bzw. Pflichten der Kommune bestehen.[11] Weiterhin

[11] vgl. auch KGST-Bericht 3/2012: Steuerung kommunaler Beteiligungen, S. 13

hat der Beteiligungsbericht gem. § 130 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 KVG LSA auch Angaben über die Gesamtbezüge[12], die den Mitgliedern der Organe des Unternehmens zugeflossen sind, zu enthalten.

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung des Beteiligungsberichts über das Geschäftsjahr 2019 folgendes festgestellt:

- falsche Angaben zum Handelsregister VWG, Seeland Tagebaugesellschaft,
- falsche Angaben zu Gesellschaftern der HASEG (die Kreissparkasse schon seit 2016 kein Gesellschafter) und zum Aufsichtsrat, keine Angaben zu den Aufsichtsratsmitgliedern,
- Besetzung der Gesellschafterversammlung bei den Beteiligungsgesellschaften unvollständig (Hier wird nur die Vertretung der Stadt angegeben und nicht die Vertreter der Mitgesellschafter),
- keine oder falsche Angaben zu Kapitalzuführung/-entnahmen und Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft (z.B. AKA Zuschuss 1,99 Mio. € ist keine Kapitalzuführung, weil der Zuschuss keine Auswirkung auf die Bilanzen der Stadt und der AKA hat, sondern auf Ergebnisrechnung der Stadt und GuV der AKA),
- keine Angaben zu Beteiligungen an Zweckverbänden, öffentlich-rechtliche Stiftungen und Genossenschaften,
- keine Angaben zu den Gesamtbezügen nach § 285 Nr. 9 Buchst. a HGB, die den Mitgliedern des Vorstandes der AKA und der Geschäftsführung der PGA zugeflossen sind.[13]

Die Stadt hat den Beteiligungsbericht bisher lediglich den als Anlage zum Entwurf der Haushaltssatzung 2021 dem Stadtrat zur Kenntnis gegeben. Eine Erörterung in einer öffentlichen Sitzung des Stadtrates, fand bisher nicht statt.

Damit entspricht der vorgelegte Beteiligungsbericht für das Geschäftsjahr 2019 nicht allen gesetzlichen Anforderungen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt zukünftig alle erforderlichen Angaben in die Beteiligungsberichte aufnimmt.

---

[12] § 285 Nr. 9 Buchstabe a HGB

[13] § 286 Abs. 4 HGB ist auf diesen Fall nicht anzuwenden, da bei den genannten Beteiligungen im Geschäftsjahr 2019 zwei Vorstände (AKA) bzw. zwei Geschäftsführer (PGA) beschäftigt waren, so dass die Bezüge nicht mehr personenbezogen zuordenbar sind.

6.2.2 Wirtschaftspläne

Dem Haushaltsplan sind die Wirtschaftspläne und neuesten Jahresabschlüsse der Sondervermögen und der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, an denen die Kommune wesentlich beteiligt ist, als Anlage beizufügen (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 5 KomHVO). Jegliches kommunale Handeln, auch die wirtschaftliche Betätigung, bedarf der demokratischen Legitimation und Verantwortung der Vertretung der Kommune. Der Beteiligungsbericht soll dabei Transparenz schaffen und Grundlageninformationen für die Beteiligungssteuerung liefern.[14]

Dem Haushaltsplan 2021 (beschlossen am 25.11.2020) waren nicht alle Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse zum Stichtag 31.12.2019 beigefügt. Folgende Unterlagen fehlten:

- beschlossene Wirtschaftspläne der SWA, PGA, Ascanetz, AKA und ASL,[15]
- die Jahresabschlüsse der PGA, Ascanetz, AKA, Seeland GmbH und ASL.

Durch die o. a. Mängel fehl(t)en Stadträten und zuständiger Kommunalaufsichtsbehörde Informationen für ihre Entscheidungen.

Der Landesrechnungshof erwartet die zukünftige Beachtung der gesetzlichen Offenlegungspflichten.

6.3 Eintragungen in das Handelsregister

Durch das Handelsrechtsreformgesetz vom 22.06.1998 besteht seit dem 01.07.1998 für alle kaufmännischen öffentlichen Unternehmen, auch für die rechtlich unselbständigen kaufmännischen Eigen- und Regiebetriebe von Kommunen und Landkreisen, eine Eintragungspflicht in das Handelsregister. Dazu gehört für Unternehmen in der Form der GmbH auch, dass jede Änderung in den Personen der Aufsichtsratsmitglieder durch den Geschäftsführer dem Handelsregister anzuzeigen ist (vgl. § 52 Abs. 2 S 2 GmbHG). Ein Verstoß gegen die Eintragungspflicht kann zur Verhängung von Zwangsgeldern führen.

Der Landesrechnungshof hat bei der Prüfung Folgendes festgestellt:

- die Eigenbetriebe EBA und BWH und die AöR AKA waren bis zu unseren örtlichen Erhebungen nicht eingetragen,

---

[14] Vgl. Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt.

[15] Die Wirtschaftspläne der SWA, PGA, Ascanetz und AKA wurden dem Haushaltsplan nur als Entwurf beigefügt. Der Wirtschaftsplan der ASL und die o.g. Jahresabschlüsse fehlten.

- Die Geschäftsführer der Unternehmen OptimAL, ÖSEG, ASL, VWG, Seeland GmbH und HASEG haben die Aufsichtsratsmitglieder nicht im Handelsregister eintragen lassen.
- Der Geschäftsführer der AWG hat zwar die Zusammensetzung des Aufsichtsrates im Jahr 2016 dem Handelsregister angezeigt. Allerdings versäumten sie, spätere Änderungen zu melden.

Somit verstießen die Beteiligungsunternehmen der Stadt in mehreren Fällen gegen die Eintragungspflicht in das Handelsregister.

Die Stadt hat die fehlenden Eintragungen in das Handelsregister unverzüglich vorzunehmen. Weitere Eintragungspflichten der Eigenbetriebe und der AöR sind zu überprüfen.

6.4 Unternehmen ohne Geschäftstätigkeit

Eine Kommune darf sich u.a. in der Rechtsform des Privatrechts auch außerhalb ihrer öffentlichen Verwaltung wirtschaftlich betätigen. Eine Vorrausetzung hierfür ist gem. § 128 Abs. 1 Nr. 1 KVG LSA die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks. Ein öffentlicher Zweck ist dann gegeben, wenn zum Nutzen der Einwohner der kommunalen Gebietskörperschaft gehandelt wird.[16]

Beim Unternehmen ASL ruht die aktive, nach außen gerichtete, Geschäftstätigkeit aufgrund mangelnder Aufträge seit dem 31. Juli 2008. Lediglich aus der Vermietung des unternehmenseigenen LKW's an die alleinige Gesellschafterin ÖSEG erzielt die Gesellschaft noch Umsatzerlöse. Diese Geschäftstätigkeit wiederum entspricht nicht dem Gegenstand des Unternehmens gem. § 2 Gesellschaftsvertrag.[17]
Auch die HASEG hatte im gesamten Prüfungszeitraum (ab 2015) keinen aktiven Geschäftsbetrieb. Dadurch entstanden jährlich Verluste. Das eingezahlte Stammkapital betrug ursprünglich 25.000,00 Euro. Im Prüfungszeitraum sank das Eigenkapital von 18.488,34 Euro (01.01.2015) auf 14.980,44 Euro (31.12.2019). Die Vorhaltung dieser Gesellschaft hat bis zum 31.12.2019 zum „Aufzehren" des eingezahlten Kapitals in Höhe von mehr als 10.000,00 Euro geführt.[18] Somit verfolgten beide Gesellschaften seit Jahren keinen öffentlichen

---

[16] Vgl. Handbuch über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden in Sachsen-Anhalt
[17] § 2 Gesellschaftsvertrag: "Gegenstand des Unternehmens
(1) Gegenstand des Unternehmens sind die Planung und Durchführung von Abbruch und Sanierungsarbeiten und des Landschaftsbaus sowie die Erbringung aller übrigen damit im Zusammenhangstehenden Dienstleistungen. Die Gesellschaft ist berechtigt, sich an anderen Unternehmen zu beteiligen."
[18] Der Landesrechnungshof konnte die Richtigkeit der Angaben nicht nachprüfen, da ihm kein geprüfter Jahresabschluss mit Lagebericht vorgelegt wurde.

Unternehmenszweck mehr. Beide Gesellschaften sind mittelbare Beteiligungen; alleinige Gesellschafter sind ausschließlich Kommunen.

Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt die weitere Verwendung der ASL und der HASEG überprüft. Die Voraussetzungen für wirtschaftliche Betätigungen sind aktuell nicht gegeben. Der sukzessive Abbau des eingezahlten Stammkapitals der HASEG ist schnellstmöglich abzustellen.

6.5 Angemessene Leistungsfähigkeit der Beteiligungsunternehmen

Die wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen außerhalb der öffentlichen Verwaltung ist gem. § 128 Abs. 1 Nr. 2 KVG LSA u. a. zulässig, wenn diese nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf steht.

Die Stadt unterhält mit den Beteiligungen OptimAL und AKA zwei Unternehmen, welche ausschließlich Leistungen erbringen, zu denen die Stadt nicht verpflichtet ist (freiwillige Aufgaben). Der finanzielle Beitrag der Stadt für diese Gesellschaften belief sich im Prüfungszeitraum 2015 bis 2019 auf 12,9 Mio. Euro. Laut Wirtschaftsprüfer sind diese Unternehmen zur Absicherung der Unternehmensfortführung auch künftig auf Zuschüsse der öffentlichen Hand, insbesondere der Stadt, abhängig.
Eine Fortführung dieser Unternehmen ist nach Ansicht des Landesrechnungshofes nur gerechtfertigt, wenn die Aufwendungen für die freiwilligen Leistungen und die zusätzlichen Aufwendungen überwiegend durch eigene Einnahmen der Gesellschaften (nicht durch Zuschüsse von der Stadt) erbracht werden können.

Der Landesrechnungshof erwartet von der Stadt, dass sie die Zulässigkeit der Beteiligungen an der OptimAL und AKA überprüft und die Beteiligungen beendet, wenn diese nicht bzw. nicht mehr den gesetzlichen Vorgaben für kommunale Beteiligungen entsprechen.

7 Vergabewesen

Auf Anforderung des Landesrechnungshofs übermittelte die Stadt Übersichten über geprüfte Vergabevorfälle ab 2015. Das Vergabevolumen gliedert sich wie folgt:

Fehler! Keine gültige Verknüpfung.

7.1 Organisation des Vergabewesens

Sämtliche organisatorische Maßnahmen im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe sind nach Nr. 5 der Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption[19] so zu gestalten, dass Korruption begünstigende Faktoren minimiert werden.

Wie unter Punkt 5.3 bereits beschrieben, obliegt es Behördenleitung die gesetzlichen Vorgaben innerhalb der Verwaltung einheitlich umsetzen. Nach Ansicht des Landesrechnungshofs sind dafür verwaltungsinterne Vorgaben/Dienstanweisungen notwendig.

Der Landesrechnungshof prüfte folgende Regelungen:

- Dienstanweisung über die Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen durch die Stadt Aschersleben (gültig ab 01.07.2015);
- Allgemeine Geschäftsanweisung AGA (Punkte 3.12 Korruptionsprävention und 3.13 Belohnung und Geschenke);
- Aufgabengliederungs-/ Aufgabenverteilungsplan der Stadt Aschersleben (gültig ab 22.01.2016)
- Stellenbeschreibungen der mit der Vergabe beauftragten Mitarbeiter/innen.

Diese Regelungen gelten für die Stadtverwaltung und (teilweise) für die Eigenbetriebe BWH und EBA sowie AKA. Er stellte dabei folgendes fest:

- Nach Punkt 1.4 Beteiligte Ämter der Dienstanweisung ist das Bauverwaltungsamt (Amt 43) und federführend zuständig für die formelle Durchführung der Vergabeverfahren oberhalb festgelegter Wertgrenzen. Im aktuellen Organigramm vom 01. Januar 2020 gibt kein Bauverwaltungsamt und auch kein Amt 43.
- Die Angelegenheiten des Vergabewesens, die Regelungen der Lagerhaltung (Verwaltung Zentrallager/Beschaffung) sowie die Bedarfsfeststellung sind gemäß Aufgabengliederungsplan, dem Amt 10 Zentrale Dienste zugewiesen (soweit nicht anderen Aufgabengruppen zugeteilt). Die Aufgabenerledigung erfolgt durch zwei Sachbearbeiter des Amtes 11 Recht und Finanzen. Einzig die Vergaben des Eigenbetriebes EBA unterliegen nicht ihrer Zuständigkeit.

Die Dienstanweisung über die Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen und der Aufgabengliederungs-/ Aufgabenverteilungsplan sind veraltet und stimmen nicht mit der aktuellen Organisation und Aufgabenerledigung überein. Die Aufgabenwahrnehmung durch den

---

[19] Verwaltungsvorschrift zur Vermeidung und Bekämpfung der Korruption, Runderlass (RdErl.) des Ministeriums des Innern (MI), der Staatskanzlei (StK) und der übr. Ministerien vom 18.11.2016, Ministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt (MBl LSA 2017), S. 6 if. — Danach sind sämtliche organisatorische Maßnahmen so zu gestalten, dass Korruption begünstigende Faktoren minimiert werden. Nach Nr. 6 d. v. g. Verwaltungsvorschrift ist der Bereich des öffentlichen Auftragswesens unmittelbar mit der Vermeidung und Bekämpfung der Korruption verbunden. Die Verwaltungsvorschrift gilt für den Landesrechnungshof Sachsen- Anhalt nicht unmittelbar, stellt jedoch eine Empfehlung dar (vgl. Nr. 2 Abs. 3 der Verwaltungsvorschrift).

Eigenbetrieb EBA ist in den Unterlagen der Stadt, welche dem Landesrechnungshof zur Prüfung vorgelegt wurden, nicht geregelt.
Weiterhin nimmt die Dienstanweisung Bezug auf veraltete gesetzliche Regelungen (z.B. GemHVO-Doppik) und berücksichtigt noch nicht die verpflichtenden Regelungen zur E-Vergabe.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Dienstanweisung über die Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen durch die Stadt Aschersleben sowie der Aufgabengliederungs-/Aufgabenverteilungsplan der Stadt Aschersleben zu überprüfen und die notwendigen Anpassungen zu veranlassen.

7.2 Feststellungen anhand ausgewählter Vergabevorgänge

Der Landesrechnungshof führte Stichproben durch, um die Vergabepraxis der Stadtverwaltung beurteilen zu können. Er wählte nach dem Zufallsprinzip fünf öffentliche Ausschreibungen, zwei beschränkte Ausschreibungen und vier freihändige Vergaben aus, die in den Haushaltsjahren 2018 bis 2021 durchgeführt wurden (vgl. Anlage 3 - Liste Stichprobenprüfung Vergaben). Dabei handelt es sich um Vergaben im Geltungsbereich der *„Dienstanweisung über die Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen durch die Stadt Aschersleben"*, also um Vergaben innerhalb der Stadtverwaltung, Vergaben in den Eigenbetrieben (speziell im Eigenbetrieb EBA) sowie Vergaben in der AKA.
Die o.g. Dienstanweisung legt die Vorgehensweise während der einzelnen Verfahrensschritte fest, wie z.B. Zuständigkeiten, Dokumentation, Submission und Beteiligung des RPA.

7.2.1 Fehlerhafte und unvollständige Dokumentation

Das Dokumentationssystem erstreckt sich auf alle Phasen, angefangen von den Grundlagen bzw. den Vorbereitungen der Vergabe bis hin zur Auftragsausführung. Durch Umsetzung der Vorgaben des Art. 84 der Richtlinie 2014/24/EU treffen zweierlei Verpflichtungen bezüglich einer ordnungsgemäßen Dokumentation auf den Auftraggeber:

- fortlaufende Dokumentation (von Beginn an) und
- Anfertigen eines Vergabevermerks (spätestens nach Abschluss des Vergabeverfahrens).

Auftraggeber müssen ihrer Dokumentationspflicht sorgfältig nachkommen. Andernfalls liegt ein Verstoß gegen das bieterschützende Transparenzgebot (vgl. § 97 Ab. 1 GWB) vor. Der Dokumentation kommt Beweiskraft zu.

Die Dokumentation bei den von uns geprüften Vergaben waren teilweise unvollständig und/oder fehlerhaft. Insbesondere betrifft dies:

- fehlende Anlagen 1 (Vergabeauftrag) - speziell bei den Vergaben in Verantwortung des Eigenbetriebes EBA und der AKA
- fehlende Leistungsbeschreibung gem. § 7 VOL/A bei einer Vergabe in Verantwortung der AKA
- fehlende Unterschriften in Vergabevermerken und in Submissionsprotokollen
- falsche, unvollständige und widersprüchliche Angaben in mehreren Vergabevermerken

Bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen besteht grundsätzlich ein nicht unerhebliches Risiko der Nachprüfung der Rechtmäßigkeit durch Vergabekammern und Gerichte. Deshalb muss die Dokumentation erhöhten Anforderungen gerecht werden[20]. Die Vergaben sind zukünftig Schritt für Schritt nach den Vorgaben des § 20 VOL/A von Anbeginn an fortlaufend zu dokumentieren.

7.2.2 Nichtbeachtung der Vorgaben der VOL/A

Unterhalb der EU-Schwellenwerte sind, aufgrund der Verweisung des Landesvergabegesetzes, die VOB/A und VOL/A anzuwenden.

Bei einer Freihändigen Vergabe der AKA (Anschaffung Kassensystem Tierpark/Zoo) hat der Landesrechnungshof Folgendes festgestellt:

- keine Begründung für die Wahl der Vergabeart
- keine nachvollziehbaren Auswahlkriterien für die Bieterwahl
- keine eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung
- unvollständige Dokumentation der einzelnen Verfahrensschritte
- keine Unterschriften und Dokumentation der handelnden und verantwortlichen Mitarbeiter

Folglich wurden die Vorgaben der VOL/A nicht hinreichend beachtet.
Der Landesrechnungshof bittet um zukünftige Beachtung.

7.2.3 Fehlerhafte Durchführung der Submission

Die o.g. Dienstanweisung sieht u.a. auch eine Aufgabentrennung für Bedarfsträger, die vergebenden Stellen und das Bauverwaltungsamt (A 43) vor (vgl. Punkt *1.4.*Beteiligte Ämter der Dienstanweisung). Die Aufgaben des Bauverwaltungsamtes nahmen zum Zeitpunkt der Prüfung das Amt für Recht und Finanzen (Amt 11) wahr. Für die Submissionen ist demnach

---

[20] Fiebig, in Fiebig/Zeis, Kommunale Rechnungsprüfung, 5. Aufl. Berlin 2018, Rn. 466.

ausschließlich dieses Amt zuständig (vgl. Punkt *7.1* Vorbereitung von Eröffnungsterminen (Submissionen) und Punkt 7.2 Durchführung der Submission).

Auch die Eigenbetriebe und die AKA sind verpflichtet, die *„Dienstanweisung über die Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen durch die Stadt Aschersleben"* anzuwenden. Demnach sind sie Bedarfsträger (Nr. 1. 4.) und ihre Aufgabe beschränkt sich auf die Bedarfsermittlung und die Bedarfsanforderung bei den zuständigen Fachämtern der Stadt Aschersleben (vergebende Stellen). Dies gilt für Vergaben ab folgenden Wertgrenzen:

- ab EUR 5.000,00 für Lieferungen und Leistungen nach VOL,
- ab EUR 10.000,00 für Bauleistungen nach VOB.

Entgegen dieser Regelung wurden die Submissionen bei den Vergaben des Eigenbetriebes EBA von Mitarbeitern des EBA (gleichzeitig auch Bedarfsträger und vergebende Stelle) durchgeführt.

Der Landesrechnungshof bittet um zukünftige Beachtung. Sollte die Eigenständigkeit bei Vergaben des EB EBA zukünftig weiter gewünscht sein, ist dies bei der Überarbeitung der Dienstanweisung entsprechend zu berücksichtigen.

7.3 IT-Beschaffungen

7.3.1 Keine Regelungen für IT-Beschaffungen

Öffentliche Auftraggeber müssen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gem. § 98 Abs. 2 KVG LSA auch bei der Auftragsvergabe einhalten. Die Ausprägung dieses Grundsatzes spiegelt sich in diesem Bereich in den Vorschriften des Vergaberechts wieder. Zur Vorbereitung eines Vergabeverfahrens muss der Auftraggeber eine Bedarfsermittlung durchführen, um den konkreten Bedarf zu ermitteln sowie die gewünschte Leistung eindeutig und erschöpfend beschreiben zu können.

Die Stadt Aschersleben verfügt über keine Regelungen für IT-Beschaffungen. Die Beschaffungen erfolgen aus dem „Bedarf" heraus im Rahmen der Haushaltsplanung. Die Mitarbeiter der EDV gaben an:

- Bei Hard- und Softwarebeschaffungen eine Nutzen-Kosten-Analyse durchzuführen.
- Bei der Beschaffung von Clients den Fokus auch auf die Langlebigkeit und Austauschbarkeit zu legen.
- Es wird Wert auf Nachhaltigkeit und Umweltbewusstsein gelegt.

Da die Stadt Aschersleben über keine Regelungen zur IT-Beschaffung verfügt, bleibt die Weiterentwicklung der EDV und der weitere IT-Bedarf in der Kommune unklar. Dies ist, gerade

auch unter Berücksichtigung der Haushaltskonsolidierung der Stadt Aschersleben, unwirtschaftlich.

Um die IT-Beschaffungen zu strukturieren und zu vereinheitlichen, hält es der Landesrechnungshof für notwendig, dass die Stadt Aschersleben die zentralen Vorgaben zur IT-Beschaffung erarbeitet. Es sollte neben strategischen und operativen Zielen auch Kernaussagen zur Verwirklichung dieser Vorgaben unter Berücksichtigung der organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen beinhalten.

7.3.2 Produktneutralität bei IT-Beschaffungen

Im Rahmen des Leistungsbestimmungsrechts und der kommunalen Selbstverwaltung trifft die Stadt Aschersleben die Entscheidungen über die Beschaffung der IT Ausstattung. Sie legt die geforderten Eigenschaften und Beschaffenheiten der Gegenstände fest. Gemäß § 31 Abs 6 VgV wird dieses Bestimmungsrecht durch die Verpflichtung zur produktneutralen Ausschreibung begrenzt. Grundsätzlich darf auf kein bestimmtes Produkt verwiesen werden, wenn dadurch bestimmte Unternehmen oder Produkte begünstigt oder ausgeschlossen werden. Die Leistungsbeschreibung darf weder offen, noch verdeckt durch eine Vielzahl von Vorgaben, auf ein bestimmtes Fabrikat schließen lassen. Eventuelle Ausnahmetatbestände, wie z.B. nachvollziehbare objektive und auftragsbezogene Gründe, sind individuell zu prüfen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Der Landesrechnungshof prüfte die Leistungsbeschreibung für einen Rechner. Inhalt der Leistungsbeschreibung sind technische Anforderungsdaten sowie die nachfolgende Erläuterung: „Aufgrund positiver Erfahrungen die mit IT-Technik der Firma Dell gemacht wurden, wird diese bevorzugt." Die Ausschreibung beinhaltet weiterhin die Empfehlung für einen konkreten Dell OptiPlex Rechner und verweist auf den Wunsch einheitliche Hardware zu verwenden. Auf gleichwertige Produkte wird nicht eingegangen.
Die Argumentation positiver Erfahrungen und der Wunsch nach Einheitlichkeit sind objektiv nicht nachvollziehbar und begründen keine auftragsbezogene Ausnahme vom Grundsatz der Produktneutralität. Außerdem ist darauf zu achten, dass die Leistungsbeschreibung keine verdeckten Vorgaben enthält, die einen Rückschluss auf einen konkreten Gegenstand erkennen lassen.

Die Stadt Aschersleben hat die Leistungsbeschreibungen zu überarbeiten und die Einhaltung der Vergabevorschriften insbesondere der Produktneutralität sicherzustellen.

8 Schlussfolgerungen

Der Landesrechnungshof ist der Auffassung, dass die wichtigste Aufgabe der Stadt Aschersleben derzeit darin besteht, die Haushaltskonsolidierung zügig zu beenden, um die dauernde Leistungsfähigkeit der Stadt wieder zu erreichen. Die Stadt muss deshalb umgehend eine systematische und flächendeckende Aufgaben- und Produktkritik durchführen und wirksame abrechnungsfähige Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung umsetzen. Weiterhin kommen der zeitnahen Erstellung der ausstehenden Jahresabschlüsse und der damit verbundenen aufgabenangemessene Personalausstattung eine besondere Bedeutung zu. Darüber hinaus ist die Einführung einer einheitlich funktionierenden KLR notwendig. Das Beteiligungsmanagement ist zu stärken, um die Unternehmen der Stadt zielgerichteter zu steuern. Der Landesrechnungshof weist auf die Bedeutung von Kontrollen durch die Leitungsebenen und die Einbindung dieser Kontrollen in ein funktionierendes Risikomanagementsystem hin.

Barthel
Präsident

Philipp
Mitglied des Landesrechnungshofes

Erledigungsstand der Empfehlungen aus der Eröffnungsbilanzprüfung 2017

Punkt	kurze inhaltliche Beschreibung	Stand Erledigung	
4.1	Wurden die Bewertungs-, Inventur- und die Aktivierungsrichtlinie überarbeitet?	-	Keine Überarbeitung der Bewertungsrichtlinie DA 01_12, Aktivierungsrichtlinie DA 01_15 Inventurrichtlinie DA 03/10.
4.2	Liegt der Stadt Aschersleben ein gültiges Zertifikat der Zertifizierungsstelle der TÜV Informationstechnik GmbH für die verwendete Finanzwesensoftware "mpsNF" vor?	-	Dem vorgelegten Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mangelt es an einer Prüfung und Zertifizierung der landesrechtlichen Vorgaben des NKHR. Dieser stellt daher kein ordnungsgemäßes Zertifikat dar. Der Internetpräsenz des OKKSA e.V. kann entnommen werden, dass für die Finanzwesensoftware "mpsNF" 2.0 eine gültige Zertifizierung bis zum 30.04.2023 vorliegt. Diese ist von der Stadt Aschersleben zu beantragen und vorzuhalten. Gemäß § 25 KomKBVO, gilt dies auch für wesentliche Programmänderungen, Folgezertifizierungen sowie für ergänzende und neue Module.
4.2	Führt die Stadt Aschersleben regelmäßig Anwendungsprüfungen für die verwendete Software durch?	-	Es werden weder Anwendungsprüfungen noch IT-Kontrollen durchgeführt. Die Einführung ist nicht beabsichtigt. An dieser Stelle wird ebenfalls auf § 25 KomKBVO verweisen.
5.2.2	Wurde das Datenmaterial der kommunalen Straßen überarbeitet?	✓	Die Netzknoten wurden zu Straßenzügen, unter Berücksichtigung des Ersatzwertverfahrens, zusammengefasst.
5.2.1	Wurde die Zuordnung des wirtschaftlichen Eigentums für die Fördervereine christliche Grundschule und Freien-Montessori-Grundschule Aschersleben überprüft und ggf. Bewertungen und Bilanzierungen durch die Stadt vorgenommen?	✓	Die Zuordnung des wirtschafltichen Eigentums wurde überprüft, es haben sich jedoch keine Veränderungen ergeben.
5.2.1	Erfolgte eine Prüfung der Bewertung des Objektes Kita "Pünktchen"? Handelt es sich um eine Investition oder um eine Instandhaltung?	-	Die Bewertung wurde bisher nicht überarbeitet. Sie ist dahingehend zu prüfen, ob es sich bei der Baumaßnahme um eine Investition oder eine Instandhaltung handelte. Sollte die Bewertung als Investition beibehalten werden, hält es der Landesrechnungshof für erforderlich, dass die Stadt eine Bewertung nach NHK 2000 unter Berücksichtigung nachträglicher AHK durchführt.

5.2.1	Hat die Stadt Festlegungen zur Abgrenzung von Anschaffungs- und Herstellungskosten zu Erhaltungsmaßnahmen getroffen?	/	In der Aktivierungsrichtlinie DA 01_15 hat die Stadt Aschersleben Festlegungen zur Abgrenzung zwischen Anschaffungs- und Herstellungskosten getroffen. Die im Prüfungsbericht beschriebenen Regelungsdefizite wurden nicht vollumfänglich berücksichtigt.
5.2.2	Gingen die Verkehrsschilder bei der Bewertung im Ersatzwerfverfahren in die Bewertung ein?	/	Die Verkehrsschilder sind in der Bewertung der Fahrbahnen enthalten. Der Empfehlung des Landesrechnungshofes, die Verkehrsschilder separat in der EÖB zum Ansatz zu bringen, ist die Stadt Aschersleben nicht nachgekommen.
5.2.3	Wurden die geförderten Stadtmauern und -türme , gemäß RdErl. des MI vom 12.01.2011 als Herstellungskosten angesetzt? Erfolgte eine Korrektur der Eröffnungsbilanz?	-	Bisher erfolgte keine Überarbeitung der Bewertung und Korrektur der EÖB.
5.3.1	Abgefragt wurde der Bearbeitungsstand der Bewertung der Aschersleber Gebäude- und Wohnungsgesellschaft mbH hinsichtlich der anderen Gewinnrücklagen. Wie erfolgte die Dokumentation?	-	Die Stadt Aschersleben verweist auf die Stellungnahme zur Prüfung der Eröffnungsbilanz.
8.1 und 8.3	Erfolgte die Korrektur der Sonderposten der rückindizierten Objekte?	-	Die Stadt Aschersleben verweist auf die Stellungnahme zur Prüfung der Eröffnungsbilanz.
9	Wurden die Rückstellungen für die Leistungsentgelte aufgelöst und die Auszahlungen an die Mitarbeiter vorgenommen?	-	Die Dienstvereinbarung befindet sich in der Vorbereitung. Erst nach Fertigstellung der DV erfolgt die Auszahlung der Leistungsentgelte an die Mitarbeiter. Derzeit ist der Abschluss der Vorbereitungen nicht absehbar.
12.3.1	Erfolgte eine Korrektur der immateriellen Vermögensgegenstände und der Sonderposten aus städtebaulicher Förderung an Dritte?	-	Die Korrektur ist bisher nicht erfolgt und auch zukünftig nicht geplant.

Erledigungsstand der Empfehlungen aus der überörtlichen Turnusprüfung 2014			
Punkt	kurze inhaltliche Beschreibung	Stand Erledigung	
6.1.1 und 6.1.2	Liegen die Bestellungen der Kassenaufsichtsbeamten über die Stadtkasse und die Sonderkassen der Eigenbetriebe vor?	✓	Die Bestellung der Kassenaufsichtsbeamten für die Stadt Aschersleben und deren Eigenbetriebe erfolgte am 27.02.2014.
6.1.3	Wurden Regelungen/Leitfaden zur Durchführung der unvermuteten Kassenprüfung getroffen?	/	§§ 33 und 34 der DA Doppik Nr. 01/2013 regeln die Aufsicht und Prüfungen der Stadtkasse. Vorgaben für die Prüfung der Sonderkassen sind nicht aufgeführt.
6.2.2	Wann wurde die Bestellungsurkunde der stellvertretenden Kassenverwalterin hinsichtlich ihrer Namensänderung akualisiert?	✓	Die Bestellung der stellvertretenden Kassenverwalterin erfolgte am 04.09.2013.
6.2.2	Wurde die Dienstanweisung für die Stadtkasse überarbeitet?	✓	Die Dienstanweisung Nr. 01/2013 wurde am 08.01.2013 erlassen und am 18.11.2019 ergänzt. Die DA befindet sich derzeit in Überarbeitung zur Anpassung an die KomKBVO.
6.2.3	Ich bitte um Übermittlung des Stadtratsbeschlusses bzw. Änderung der Eigenbetriebssatzung für die Einrichtung einer Sonderkasse im BWH. Wann wurde die Einrichtung der Sonderkasse des BWH der Kommunalaufsichtsbehörde angezeigt?	✓	Der Stadtrat der Stadt Aschersleben hat in seiner Sitzung am 09.07.2015 die Betriebssatzung für den Eigenbetrieb Bauwirtschaftshof und die Einrichtung einer Sonderkasse beschlossen.
6.2.3	Erfolgte der Nachweis über die Einrichtung der Sonderkasse des BWH bei der KAB?	-	Die Anzeige bei der KAB wurde dem Landesrechnungshof nicht vorgelegt.
6.2.3	Wurden die rechtswidrigen Festlegungen der DA des EBA geändert?	✓	Mit Dienstanweisung DA 01/16 wurde die Kassenordnung am 21.09.2016 überarbeitet
6.2.3	Wurden die unvermuteten Kassenprüfungen der Sonderkassen der Eigenbetriebe und der Stadtkasse durch das Rechnungsprüfungsamt im Prüfungszeitraum durchgeführt?	-	Nach eigenen Angaben wurden in den letzten Jahren keine Kassenprüfungen in den Eigenbetrieben durchgeführt. Die letzte Kassenprüfung der Stadtkasse erfolgte im Jahr 2016. Die Pflichtaufgaben des §§ 39 bis 42 GemKVO/§§ 29 bis 31 KomKBVO wurden nicht wahrgenommen.
6.3.3	Welche Software wird in den Eigenbetrieben verwendet?	✓	Für den Eigenbetrieb Bauwirtschaftshof wurde die Lizenz für die Software HADES vorgelegt. Für den EBA liegt eine Bescheinigung der Softwareprüfung für die Software eGecko vor.

6.3.5	Wie wurden die Zuständigkeiten für die Anwendungsprüfungen und Programmfreigaben für die Kernverwaltung und deren Eigenbetriebe durch den Oberbürgermeister geregelt?	/	§ 25 (1) der DA Doppik Nr. 01/2013 legt fest, dass für die Freigabe der Programme der Oberbürgermeister zuständig ist. Genauere Vorgaben, gemäß § 25 KomKBVO, wurden nicht getroffen.
6.5.1	Wie und in welchem Umfang wird die Bürokasse im Amt 10 verwendet? Gibt es klare Abgrenzungen zwischen den Zuständigkeiten der Bürokasse und der Barkasse der Stadt? (Nachweis!)	/	Eine klare Abgrenzung zwischen der Stadtkasse und der Kasse im Amt Zentrale Dienste/EDV kann den Festlegungen nicht entnommen werden. Die Einrichtung der Kassen ist auf ihre Wirtschaftlichkeit zu überprüfen.
7.2	Wurden die Rahmenbedigungen für die Gewährung von Zuwendungen an ansässige ung gemeinnützige Vereine sowie ortsansässige Vereinigungen überarbeitet?	✓	Die Förderrichtlinie der Stadt Aschersleben trat zum 01.01.2016 in Kraft. Sie enthält umfangreiche Vorgaben zur Gewährung von Zuwendungen.

✓ Empfehlung des Landesrechnungshof umgesetzt

– Empfehlung des Landesrechnungshof bisher nicht umgesetzt

/ Empfehlungen teilweise umgesetzt bzw. geprüft

Anlage 2 - Übersicht über die Beteiligungen der Stadt

Die Stadt ist an folgenden Unternehmen beteiligt:

Stand: Feb. 2021	Anteil %	Stammeinlage – EUR–
➢ •Aschersleben Gebäude- und Wohnungsgesellschaft mbH (AGW)	100	1.022.600
Beteiligungsunternehmen:		
Photovoltaikgesellschaft Aschersleben mbH (PGA)		
SWA	50 %	25.000
AGW	50 %	25.000
➢ OptimAL GmbH,Aschersleben (OptimAL)	100	525.000
➢ Stadtwerke Aschersleben GmbH (SWA)	65	2.011.100
Mitgesellschafter:		
Andere	*35*	*1.082.900,*
Beteiligungsunternehmen:		
1.) ASCANETZ GmbH		
SWA	100 %	25.000
2.) Photovoltaikgesellschaft Aschersleben mbH (PGA)		
SWA	50 %	25.000
AGW	50 %	25.000
➢ Ökologische Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft mbH Aschersleben, OT Wilsleben (ÖSEG)	38	19.000
Mitgesellschafter:		
Kommunale Gebietskörperschaften	*62*	*31.000*
Beteiligungsunternehmen:		
ASL-Abbruch-, Sanierungs- und Landschaftsbau GmbH, Aschersleben OT Wilsleben (ASL)		
ÖSEG	100 %	50.000 DM

- VWG Wohnungsgesellschaft mbH
  Vorharzer Heimstätte (VWG) 17,3 13.650
  Mitgesellschafter:
  Kommunale Gebietskörperschaften 82,7 65.100

- Seeland Gesellschaft für Tagebau-
  entwicklung mbH (Seeland GmbH) 6
  6.300
  Mitgesellschafter:
  Kommunale Gebietskörperschaften 94 98.700

Beteiligungsunternehmen:		
Harzer Seeland Entwicklungsgesellschaft mbH HASEG GmbH		
Seeland Gesellschaft für Tagebauentwicklung	100 %	26.000

- Aschersleber Kulturanstalt AöR (AKA) 25.000

- Bauwirtschaftshof der Stadt Aschersleben (BWH) 879.422,03

- Eigenbetrieb Abwasserentsorgung der
  Stadt Aschersleben (EBA) kein Stammkapital

- MIDEWA Wasserversorgungsgesellschaft in
  Mitteldeutschland mbH (MIDEWA) 2,71 25.100

- Fernwasserversorgung Elbaue-Ostharz
  GmbH (FWV) 2,4277 3.103.158

- Kommunalwirtschaft Sachsen-Anhalt GmbH
  (KOWISA) 0,6 300

- Kommunale IT-UNION eG (KITU) 5.000
  Mitgesellschafter:
  KID
  Kommunale Gebietskörperschaften
  Zweckverbände
  Andere

Beteiligungsunternehmen:		
Kommunale Informationsdienste Magdeburg GmbH (KID)		
Kommunale Gebietskörperschaften	99 %	891.000
KITU	1%	9.000

Anlage 3 - Liste Stichprobenprüfung Vergaben

2021
Ö VOL: VOL 03a/21; Beschaffung Teleskoplader, Menge und Umfang: 1 Teleskoplader
2020
Ö VOB: B2020/015; 15.04.2020; 67.778,13 €; Zimmererarbeiten Turnhalle Mehringen Los 4
Ö VOL: L2020/040; 22.12.2020; 115.596,60 €; Entsorgung vererdetem Klärschlamm Kläranlage Aschersleben
B VOL: L2020/020; 06.08.2020; 145.203,18 €; 3 Mannschaftstransportfahrzeuge Feuerwehr Aschersleben
F VOL: L2020/032; 03.11.2020; 6.284,88 €; Anschaffung Kassensystem Tierpark/Zoo
2019
B VOB: B2019/042; 24.10.2018; 36.895,00 €; Neubau Straßenbel. K.-Marx-Str. ASL Straßenbeleuchtung Lose 1-2
Ö VOL: L2019/007; 04.02.2019; 96.751,76 €; Klärschlammentsorgung Stadtgebiet u VWG
F VOL: L2019/002; 27.12.2018; 7.896,54 €; Jahresbedarf 2019 - Kopierpapier Stadtverwaltung ASL Los 2
2018
F VOB: B2018/037; 12.11.2018; 618.306,58 €; Sani. SW-Leitung / Neubau Abdeckpl. Wipperquerung Gr.Sch Lose 1+2
Ö VOL: L2018/004; 29.05.2018; 112.443,57 €; Klärschlammentsorgung Stadtgebiet u VWG
F VOL: L2018/016; 26.10.2018; 159.418,80 €; Kopier- u Drucktechnik Vertrag KITU Stadtverwaltung Aschersleben

Benötigte Unterlagen je Vergabefall:

- Anlage 1 „Vergabeauftrag" der DA mit Leistungsverzeichnis (Punkt 1.4 Buchstabe c der DA)
- Vergabevermerk mit Submissionsprotokoll und eventuelle Anlagen (Punkt 3 der DA)
- Prüfbericht/-vermerk RPA, falls vorhanden.

Anmerkung zu 2021: Unterlagen entsprechend dem Stand des Verfahrens