

Niederschrift

über die 57. Sitzung des Stadtrates Wörth a. Main am 23. Januar 2019

Zu der Sitzung waren alle Stadträte ordnungsgemäß geladen. Erschienen sind der Erste Bürgermeister und 15 Stadtratsmitglieder. Stadtrat Ferber fehlte entschuldigt.

Ferner waren anwesend: VR Heinz Firmbach, Stadtkämmerer
VOI Thomas Mechler
Forstrevierleiter Ralf Steinhardt
VR A. Englert, Protokollführer

Die Sitzung war öffentlich von TOP 1 - 8, nichtöffentlich ab TOP 9 und dauerte von 19.00 Uhr bis 22.00 Uhr. Soweit nicht anders vermerkt, wurden die Beschlüsse einstimmig gefaßt.

1. Bürgerfragestunde

Während der Bürgerfragestunde wurden keine Anliegen an den Stadtrat herangetragen.

2. Genehmigung der Niederschrift über die Stadtratssitzung am 12.12.2018

Der Stadtrat beschloß, die Niederschrift über die Stadtratssitzung am 12.12.2018 zu genehmigen.

3. Stadtwald - Betriebsplanung 2019

3.1 Kultur- und Wegebauplan 2019

Der vom Forstamt in Zusammenarbeit mit der Forstrevierleitung ausgearbeitete Kultur-antrag 2018 sieht Gesamtausgaben in Höhe von 38.423 € (Vorjahr: 45.434 €) vor. Wesentliche Ausgaben sind der laufende Unterhalt der Forstwege (13.000 €), Aufforstungsmaßnahmen in verschiedenen Waldbereichen (8.623 €) sowie notwendige Zaunbauten (5.250 €). Die Bestandspflege ist mit 4.200 € veranschlagt. Für Forstschutzmaßnahmen (v.a. Bekämpfung von Käfernestern) sind Ausgaben in Höhe von 5.000 € zu erwarten. Für verschiedene Arbeitsmittel (z.B. Schutzkleidung) sind 2.150 € vorgesehen.

Forstrevierleiter Steinhardt wies darauf hin, daß der starke Borkenkäferbefall vermehrte Aufforstungsmaßnahmen auslösen wird und dabei Zaunbau unabdingbar ist. Auf Anfrage von Stadtrat Hofmann teilte er mit, daß eine chemische Bekämpfung des Käfers aufgrund der Richtlinien für die PEFC-Zertifizierung des Stadtwalds nicht möglich ist. Stattdessen werden mechanische Maßnahmen durchgeführt.

Stadtrat Hennrich fragte an, in welchem Umfang Holzernte durch Harvestereinsatz erfolgte. Ralf Steinhardt bezifferte dies auf etwa 1.000 fm.

Auf Nachfrage von Stadtrat Oettinger wies Ralf Steinhardt darauf hin, daß eine Prognose der Marktentwicklung aufgrund der wachsenden Abhängigkeit von klimatischen Faktoren schwierig ist. Das Preisniveau für Fichtenholz wird von ihm mittelfristig als schwach eingeschätzt. Die für den Stadtwald bedeutenderen Sorten Eiche und Buche werden im Durchschnitt besser bezahlt.

Der Stadtrat beschloß, dem Kulturantrag zuzustimmen.

3.2 Fällungsplan 2019

Der Fällungsplan für das Jahr 2019 sieht einen Gesamteinschlag von 3.884 fm (2018: 6.152 fm) vor, die sich wie folgt aufteilen:

Endnutzung		1.215 fm	
Vornutzung		2.669 fm	
	davon	Jungdurchforstung	700 fm
		Altdurchforstung	1.933 fm
		Jungwuchspflege	36 fm

Der Einschlag liegt damit deutlich unter dem Einschlagsziel von 6.200 fm/a aus der letzten Forsteinrichtung. Grund hierfür ist die aktuell äußerst angespannte Marktlage mit deutlich reduzierten Verkaufspreisen und wegen der Auswirkungen des zu erwartenden Borkenkäferbefalls im laufenden Jahr. Der Einschlagrückstand soll in den nächsten Jahren ausgeglichen werden.

Der Stadtrat beschloß, dem Fällungsantrag zuzustimmen.

4. Rechnungslegung - Vorstellung und Billigung des Erledigungsberichts der Verwaltung zum überörtlichen Prüfungsbericht betreffend die Jahre 2012-2016 (nichtöffentlicher Teil)

Das überörtliche Prüfungsorgan der Stadt, der Bayer. Kommunale Prüfungsverband, hat in der Zeit vom 31.05.2017 bis 25.10.2017 die Haushaltsjahre 2012 – 2016 überörtlich geprüft und die Ergebnisse im Prüfungsbericht vom 27.03.2018, eingegangen am 18.05.2018, zusammengefaßt.

Prüfungsgegenstand waren

1. die überörtliche Prüfung der Jahresrechnungen 2012-2016 nach Art. 105 Abs. 1 u. Art. 106 Abs. 1 GO
2. die Prüfung der Kassen nach Art. 106 Abs. 5 GO
3. das Personalwesen
4. die kommunalen Abgaben
5. die Informationstechnik

Für die Bauausgaben wurde eine gesonderte Prüfung vorbehalten. Die berufliche Prüfung wird seit dem 26.09.2018 durchgeführt. Gegenstand dieser Sonderprüfung ist u.a. die Generalsanierung der Grund- und Mittelschule. Dazu wird es zu gegebener Zeit einen eigenen überörtlichen Prüfungsbericht geben.

Über den Beginn der überörtlichen Prüfung hatte die Verwaltung den Haupt- und Finanzausschuß in seiner Sitzung vom 26.07.2017 informiert. Der überörtliche Prüfungsbericht wurde den Fraktionssprechern mit Schreiben vom 18.07.2018 und dem Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses am 10.09.2018 zur Verfügung gestellt. Das Landratsamt hat die Stadt mit Schreiben vom 22.05.2018 dazu aufgefordert, über die Erledigung der Feststellungen bis zum 15.12.2018 zu berichten.

Der Prüfungsbericht enthält insgesamt 23 Feststellungen. Die Verwaltung hat dazu einen Erledigungsbericht erstellt, der in der Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses am 28.11.2018 vorgestellt wurde. Auf die dortige Niederschrift wird verwiesen.

Der Stadtrat beschloß, den öffentlichen Teil des Erledigungsberichts in der nachstehenden Fassung zu billigen:

„TZ 1

Folgende Feststellungen in unserem Bericht vom 24.01.2013 wurden auch in der Folgezeit nicht beachtet:

TZ 3

Die örtliche Rechnungsprüfung wurde verspätet bzw. nicht durchgeführt, Rechenschaftsberichte wurde teilweise noch nicht erstellt.

Bearbeitungsstand: Nicht beachtet

Stellungnahme:

Die termingerechte Erledigung dieser Pflichtaufgaben der Kämmerei war wegen der extremen Arbeitsbelastung, ausgelöst durch die jahrelange ungleichmäßige Verteilung der Arbeitszeiten und die permanente Belastung mit Sonderaufgaben (bestätigt durch SR-Beschluss vom 22.11.2017), nicht möglich. Die ungleichmäßige Verteilung der Arbeitszeit und die permanente Belastung mit Sonderaufgaben bestehen unverändert fort.

Die fehlenden Rechenschaftsberichte werden bis zum 30.06.2019 erstellt.

TZ 6

Die Beitrags- und Gebührensatzungen enthalten unzulässige Bestimmungen

Bearbeitungsstand:

Entgegen der Ankündigung gegenüber dem Landratsamt Miltenberg erfolgte kein Neuerlass der Satzungen, vgl. auch TZ 16.

Stellungnahme:

s. Stellungnahme zu TZ 1.1.!

Der Neuerlass der EWS, der WAS, der BGS/EWS und der BGS/WAS ist Teil des Auftrags „Erstellung einer Globalberechnung für Wasser/Kanal“ des Büros Rödl&Partner. Der Satzungserlass ist für das I. Quartal 2019 vorgesehen.

TZ 10

Die Bestattungsdienstleistungen sollten wieder dem Wettbewerb unterstellt werden.

Bearbeitungsstand:

Nicht erledigt

Stellungnahme:

Aufgrund der angespannten Personalsituation im Bauamt (vgl. Orga-Gutachten, Erkrankung Ralf Ühlein) konnte die Ausschreibung noch nicht durchgeführt werden. Eine Ausschreibung soll mit dem Kalkulationszeitraum für die Friedhofsgebühren synchronisiert und deshalb im Jahr 2020/2021 durchgeführt werden.

TZ 13

Förmliche Freigabe des Verfahrens OK.FIS ist noch nicht erfolgt.

Bearbeitungsstand:

Nicht erledigt. Wir haben hierzu erläuternde mündliche Hinweise gegeben.

Stellungnahme:

Unterlagen angefordert bei der AKDB, eMail vom 21.08.2018. Da die Antwort der AKDB äußerst unbefriedigend und lückenhaft war, wurde die Rechtsaufsicht um Stellungnahme zur Gesamtproblematik gebeten (eMail vom 28.08.2018). Inhaltlich ist festzuhalten, dass die Anforderungen des BKPV schlicht nicht erfüllt werden können.

TZ 14

Es sollten eine neue Dienstanweisung für das Haushalts- und Kassenwesen sowie eine IT-Dienstanweisung erlassen werden.

Bearbeitungsstand:

Nicht erledigt, vgl. auch Ausführungen unter TZ 11b) und TZ 20b).

Stellungnahme:

s. Stellungnahme zu TZ 1.1.1 Die HKR-Dienstanweisung wird bis zum 30.06.2019 aktualisiert.

TZ 16

Die Herstellung des Amtsblattes sollte dem Wettbewerb unterstellt werden.

Bearbeitungsstand:

Entgegen der Ankündigung gegenüber dem Landratsamt Miltenberg erfolgte keine Ausschreibung.

Stellungnahme:

Aufgrund der angespannten Personalsituation im Bauamt (vgl. Orga-Gutachten, Erkrankung Ralf Ühlein) konnte die Ausschreibung noch nicht durchgeführt werden. Eine Ausschreibung ist für Januar/Februar 2019 vorgesehen.

TZ 20d)

Beteiligungsberichte wären zu erstellen.

Bearbeitungsstand:

Mit Ausnahme des Jahres 2013 wurde dies weiterhin nicht beachtet.

Stellungnahme:

s. Stellungnahme zu TZ 1.1.1 Der Beteiligungsbericht wird bis zum 30.06.2019 aktualisiert

*Feststellungen, wie sie unter TZ 7 und TZ 22 b) getroffen wurden, mussten erneut in diesen Bericht aufgenommen werden (s. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**, TZ 11 und TZ 23 b).*

Die übrigen Feststellungen können als erledigt betrachtet werden. Das Landratsamt Miltenberg erklärte mit Schreiben vom 15.07.2015 die Feststellungen als bereinigt.

TZ 8

Ein- und Auszahlungen wurden in erheblichem Umfang ohne Kassenanordnungen eingehoben und geleistet.

Die Kasse nimmt die Einzahlungen aus den Grundsteuern, der Gewerbesteuer, den Verbrauchsgebühren und andere Abgabearten, die über sog. Integrationsbuchungen aus separat geführten Vorbüchern übermittelt werden, an und leistet auch Rückerstattungen für diese Abgabearten in - besonders bei der Gewerbesteuer - nicht unerheblichem Umfang. Zum Zeitpunkt der Annahme der Einzahlungen bzw. der Leistung der Auszahlungen liegen der Gemeindekasse keine Kassenanordnungen vor. Erst nach Ablauf des Haushaltsjahres wird die Summe der zu Soll gestellten Einnahmen (saldiert mit den Absetzungen für Erstattungen) nachträglich förmlich angeordnet sowie die sachliche und rechnerische Richtigkeit festgestellt.

Auch für die sonstigen Ein- und Auszahlungen durch die Kasse liegen zum Zeitpunkt der Einhebung bzw. Leistung keine Anordnungen vor. Diese werden jedoch zumindest i.d.R. innerhalb einer Woche nachträglich erstellt. Nach Nr. 4 Abs. 3 der Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen (DA-HKR) wird die „Anordnungsbefugnis (...) aus Gründen der Praktikabilität und Effektivität erst nach Einhebung der Einnahmen bzw. Leistungen der Ausgaben ausgeübt, mit der Folge, dass die Stadtkasse die festgestellten und ins Soll gestellten Einnahmen und Ausgaben regelmäßig ohne vorherige Anordnung (...) leistet.“

Sind von der Kasse Einzahlungen anzunehmen oder Auszahlungen zu leisten und die damit verbundenen Buchungen vorzunehmen, sind der Kasse hierzu schriftliche oder bei automatisierten Verfahren auf elektronischem Wege übermittelte Anordnungen (Kassenanordnungen) zu erteilen (§ 38 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 KommHV-Kameralistik). Die Zahlungsanordnungen sind unverzüglich zu erteilen, sobald die Verpflichtung zur Leistung, der Zahlungspflichtige oder Empfangsberechtigte, der Betrag und die Fälligkeit feststehen (§ 39 Abs. 3 KommHV-Kameralistik). Die Kasse darf die in § 42 Abs. 1 KommHV-Kameralistik genannten Kassengeschäfte grundsätzlich nur aufgrund einer schriftlichen oder bei automatisierten Verfahren auf elektronischem Wege (§§ 87 Nr. 12, 39 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Kameralistik) übermittelten Kassenanordnung erledigen (§ 49 Abs. 1 KommHV-Kameralistik).

Eine nachträgliche Anordnung (insbesondere einmalig für das gesamte Haushaltsjahr) ist unzulässig. Die § 49 Abs. 1 KommHV-Kameralistik widersprechende Regelung in Nr. 4 Abs. 3 DA-HKR wäre zu ändern.

Stellungnahme:

Ab dem Haushaltsjahr 2018 werden alle Zahlungsanordnungen (Einnahmen und Ausgaben) aus den Veranlagungsbereichen (Gewerbesteuer, Grundsteuer, Verbrauchsgebühren u.a.) ausgedruckt, unterschrieben und an die Stadtkasse übergeben. Des Weiteren wird darauf geachtet, dass alle Anordnungen rechtzeitig durch die Anordnungsbefugten unterzeichnet sind.

TZ 9

Konten wurden nicht in den Büchern nachgewiesen.

Eine Anfrage bei Kreditinstituten über die von der Stadt eingerichteten Konten ergab, dass nachfolgende Konten weiter im Kassenbestand und als Rücklagen nachgewiesen sind und nicht in den Büchern der Stadt geführt werden:

Nr.	Art und Verwendungszweck	Konto-Nr.	Guthaben in €
Sparkasse Miltenberg-Obernburg			am 31.05.2017
1	Girokonto „Stadtbibliothek“	430246108	5.612,77
2	Girokonto „Elternbeirat Kleine Strolche“	501073159	980,47
3	Girokonto „Elternbeirat KIGA Rasselbande“	501254619	486,20
4	Sparkonto „Elternbeirat KIGA Kl. Strolche“	3437058252	3.431,73
Raiffeisenbank Großostheim-Obernburg eG			am 31.05.2017
5	Girokonto ohne Zusatz (für Stadtbibliothek)	100101338	8,98
6	Sparkonto „Kindergarten Rasselbande“	40142476	3.561,15

Hierbei handelt es sich nach Auskunft der Verwaltung um Konten für die Stadtbibliothek (Nrn. 1 und 5) (insoweit verweisen wir hier auf die Ausführungen unter TZ 22) sowie für die Elternbeiräte der beiden städtischen Kindergärten „Rasselbande“ und „Kleine Strolche“. Die Verfügungsberechtigungen für die unter Nrn. 1 und 5 aufgeführte Konten „Stadtbibliothek“ lagen bei den beiden ehrenamtlichen Büchereileiterinnen, von denen eine auch Mitarbeiterin der Stadt ist. Bei den unter Nrn. 2, 4 und 6 genannten Konten lagen die Verfügungsberechtigungen bei Mitgliedern des Elternbeirats und Mitarbeiterinnen der städtischen Kindergärten bzw. beim unter Nr. 3 genannten Konto ausschließlich bei Elternbeiratsmitgliedern.

Hierzu stellen wir fest:

- a. Nach § 61 Abs. 2 KommHV-Kameralistik müssen die Aufzeichnungen in den Büchern u.a. vollständig, richtig und nachprüfbar sein. Werden städtische Konten außerhalb der Bücher geführt, liegt ein Verstoß gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung vor. Die unter Nrn. 1 und 5 genannten Konten sind daher unverzüglich in die Bücher der Stadt aufzunehmen oder aufzulösen. Bei Auflösung der Konten wären die Gelder auf anderen, in den Büchern nachgewiesenen städtischen Konten zu vereinnahmen. Auf die VV Nr. 1 zu § 57 KommHV a.F. wird ergänzend hingewiesen.
- b. Soweit der Elternbeirat (wie hier, vgl. Nrn. 2, 3, 4 und 6) ein eigenes Konto unterhält, wird er nicht im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgabe tätig. Vielmehr handeln die Mitglieder des Elternbeirats hier als eine Mehrheit von Privatpersonen, die zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks ein Bankkonto führen (vgl. Schreiben des StMI vom 23.09.2002 Ziff. 2, Az. IB4-1517.3-17). Das Rechtsverhältnis zwischen den Mitgliedern des Elternbeirats und dem Kreditinstitut ist deshalb privatrechtlicher Natur. Das Konto wäre umzuschreiben.

Stellungnahme:

Die Konten der Elternbeiräte der beiden Kindertagesstätten werden aktuell gekündigt und künftig im Verwahrgeldbereich der Stadt Würth treuhänderisch geführt.

Die Konten der Stadtbibliothek bleiben aktuell vorerst so erhalten, da noch nicht ganz klar ist, wie und ob die Fortführung der Stadtbibliothek geplant ist.

TZ 10

Der Sollfehlbetrag 2016 hätte durch verminderte Rücklagenzuführungen vermieden werden können.

Obwohl sich hierdurch ein Sollfehlbetrag ergab, führte die Stadt der allgemeinen Rücklage im Haushaltsjahr 2016 531.994,00 € zu. Die Jahresrechnung 2016 schließt mit einem Sollfehlbetrag im Vermögenshaushalt von 529.284,57 €, der 2017 gedeckt werden soll.

Oberstes Gebot jeder öffentlichen Haushaltswirtschaft muss es sein, das Entstehen eines Fehlbetrags von vornherein zu verhindern (vgl. Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Erl. 2 zu § 23 KommHV-Kameralistik). Diesem Ziel dienen insbesondere die allgemeinen Haushaltsgrundsätze (z.B. Beschaffung der zur Aufgabenerfüllung notwendigen Einnahmen, Voraussetzung der Unabweis-

barkeit und der Deckung für die Zulassung über- und außerplanmäßiger Mehrausgaben und die Verpflichtung zum Erlass einer Nachtragshaushaltssatzung bei Gefährdung des Haushaltsausgleichs; Art. 62 Abs. 1 und 2, Art. 66 Abs. 1 und Art. 68 Abs. 2 Nr. 1 GO). § 22 Abs. 2 KommHV-Kameralistik bestimmt, dass Einnahmen des Vermögenshaushalts nur der allgemeinen Rücklage zuzuführen sind, soweit sie nicht für die in § 1 Abs. 1 Nrn. 6, 7 und 9 KommHV-Kameralistik genannten Ausgaben, zur Ansammlung von (zulässigerweise gebildeten) Sonderrücklagen (s. unten) oder zur Deckung von Fehlbeträgen benötigt werden. Danach ist es haushaltsrechtlich unzulässig, durch die vorschriftswidrige Dotierung der Zuführung zur allgemeinen Rücklage buchungstechnisch einen Sollfehlbetrag entstehen zu lassen. Nur was der Verwaltungshaushalt zur Deckung der laufenden Ausgaben entbehren kann und der Vermögenshaushalt nicht benötigt, kann der allgemeinen Rücklage zugeführt werden (Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 6 zu § 20 KommHV-Kameralistik). Die Stadt hätte durch entsprechend geringere Zuführungen zur allgemeinen Rücklage die Entstehung des Sollfehlbetrags verhindern können.

Künftig wären die haushaltsrechtlichen Möglichkeiten zur Vermeidung von Sollfehlbeträgen auszuschöpfen. Eine Rücklagenbildung, die zur Entstehung von Fehlbeträgen führt, kommt nicht in Betracht.

Stellungnahme:

Die Feststellung ist rechtlich zutreffend und wird künftig beachtet.

Zum Hintergrund Folgendes:

Die Kämmerei ist seit je her bestrebt, die Finanzwirtschaft so transparent wie möglich zu gestalten. Dazu gehört auch, im Rechnungsabschluss das eigentlich erzielte Ergebnis aufzuzeigen. Dies geschieht im Abschluss des Vermögenshaushalts im Bereich der allgemeinen Rücklagen. Zunächst werden die im Hh-Plan veranschlagten Zuführungen und Entnahmen ausgeführt. Im konkreten Fall wurden den allgemeinen Rücklagen plangemäß 1.390.870 € entnommen und 531.994 € zugeführt. Im zweiten Schritt wird die notwendige Rückstellung aus den Steuermehreinnahmen/Steuermindereinnahmen gebildet, in dem der zweckgebundenen allg. Rücklage „Ausgleichsrücklage VwHh“ außerplanmäßig die entsprechenden Mittel zugeführt bzw. entnommen werden. Im konkreten Fall wurden der Ausgleichsrücklage VwHh 168.274 € außerplanmäßig zugeführt.

Nach Durchführung dieser Buchungen ergab sich im Vermögenshaushalt ein SOLL-Fehlbetrag i.H.v. 529.284,57 €. In dieser Höhe überstiegen die SOLL-Ausgaben die SOLL-Einnahmen des Hh-Jahres 2016. Das war das eigentliche Ergebnis des Haushaltsjahres 2016. Um dies auch offen im Ergebnis zu zeigen, wurde der SOLL-Fehlbetrag nicht durch eine rechnerisch mögliche Entnahme aus der allgemeinen Rücklage „zugedeckt“.

Monetär ist der Stadt kein Schaden entstanden. Der Stand der allgemeinen Rücklagen zum 31.12.2016 hätte sich bei einer buchungsmäßigen Vermeidung des SOLL-Fehlbetrags von 531.993,86 € um 529.284,57 € auf 2.709,29 € verringert. In der allgemeinen Rücklage wäre damit auch die gesetzliche Mindestrücklage i.H.v. 130.000 € nicht mehr vorhanden gewesen.

Im Übrigen wird auf die in der Anlage befindliche Übersicht „Abschlusszahlen zur Jahresrechnung 206“ vom 14./17.04.2016 verwiesen.

TZ 10.2

*Wegen der Bildung von Sonderrücklagen aus (z.T. unzulässigen) Urlaubs- und Überstundenüberhängen (vgl. Beschluss Nr. 6.4 des Haupt- und Finanzausschusses vom 26.07.2017) analog den Rückstellungen bei der doppelten kaufmännischen Buchführung bzw. nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung weisen wir darauf hin, dass Sonderrücklagen für derartige Zwecke im Personalbereich nach der KommHV-Kameralistik nicht vorgesehen und damit haushaltsrechtlich unzulässig sind (vgl. in diesem Zusammenhang auch **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Die Bildung von Rückstellungen ist Ausfluss des Ressourcenverbrauchskonzeptes, das u.a. der doppelten kommunalen Buchführung zugrunde liegt. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat in einem vergleichbaren Fall die selektive Umsetzung einzelner Elemente des Res-*

sourcenverbrauchskonzeptes in der kameralistischen Buchführung ablehnend beurteilt.

Stellungnahme:

Die Feststellung wird künftig beachtet.

TZ 11

Verschiedene Vorschriften zum Kommunal- und Haushaltsrecht wurden nicht eingehalten.

Unsere Prüfung im Bereich Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen gibt Anlass zu folgenden weiteren Prüfungsbemerkungen und Hinweisen, die wir zusammengefasst in Kurzform darstellen:

TZ 11.1

Für sämtliche Konten der Stadt bei der HypoVereinsbank, der Postbank, der Raiffeisenbank Großostheim-Obernburg eG und der Sparkasse Miltenberg-Obernburg bestanden Einzelverfügungsberechtigungen, meist für die Kassenverwalterin und ihren Stellvertreter teilweise jedoch auch andere Beschäftigte (wir verweisen zu den einzelnen Verfügungsberechtigungen auf die entsprechenden Bankauskünfte).

Dies entspricht nicht den Vorgaben des § 43 Abs. 3 KommHV-Kameralistik (Vier-Augen-Prinzip). Aus Gründen der Kassensicherheit wäre daher die Einzelverfügungsberechtigung über die Girokonten aufzuheben und stattdessen eine gemeinschaftliche Verfügungsberechtigung einzurichten. Künftig wäre außerdem darauf zu achten, dass Überweisungsaufträge, Abbuchungsaufträge, Einzugsermächtigungen und Schecks immer von zwei Mitarbeitern unterzeichnet werden (vgl. auch VV Nr. 5 zu § 43 KommHV a.F.).

Stellungnahme:

Im Zuge des Ausscheidens der langjährigen Kassenverwalterin wurden die Einzelberechtigungen geändert. Ab sofort sind nur noch gemeinschaftliche Verfügungsberechtigungen auf allen Konten der Stadt vorhanden.

TZ 11.2

Die veraltete und anzupassende (vgl. TZ 1 dieses Berichts bzw. TZ 14 a) des Prüfungsberichts vom 24.01.2013) „Dienstanweisung der Stadt Würth a. Main für das Finanz- und Kassenwesen (DA-HKR)“ enthält keine Regelungen zur Gebührenkasse des Schiffahrtsmuseums; für das Hallenbad ist lediglich ein Wechselgeldvorschuss genannt, obwohl dort ein Kassenautomat eingesetzt ist.

Die Gemeinde hätte örtliche Regelungen für den dortigen Zahlungsverkehr zu treffen. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 KommHV-Kameralistik dürfen Zahlungsmittel grundsätzlich nur in den Räumen der Kasse und nur von den damit beauftragten Beschäftigten angenommen oder ausgehändigt werden. Abweichungen von diesem Grundsatz (Kassenzwang) bedürfen einer Regelung durch Dienstanweisung (z.B. § 44 Satz 3 oder § 45 Abs. 2 KommHV-Kameralistik), in der die wesentlichen Rahmenbedingungen (z.B. Abrechnung mit der Stadtkasse, Art der Buchführung) festzulegen sind.

Stellungnahme:

s. Stellungnahme zu TZ 1.1. Die HKR-Dienstanweisung wird bis zum 30.06.2019 aktualisiert.

TZ 11.3

Die stets in den letzten Wochen eines Kalenderjahres durchgeführten örtlichen Kassenprüfungen beschränkten sich im Prüfungszeitraum jeweils nur auf die Prüfung der Stadtkasse und erstreckten sich nicht auf Zahlstellen und Handvorschüsse. Nach § 3 Abs. 1 KommPrV ist in jedem Jahr auch bei den Zahlstellen mindestens eine unvermutete örtliche Kassenprüfung vorzunehmen. Handvorschüsse müssen nicht regelmäßig in örtliche Kassenprüfungen einbezogen werden, sollten jedoch im Umkehrschluss auch nicht grundsätzlich hiervon ausgeschlossen werden (VV Nr. 2 zu § 3 KommPrV). Dies wäre künftig zu beachten. Um eine unvermutete Kassenprüfung zu gewährleisten, sollten die Prüfungen im Übrigen jährlich zu verschiedenen Zeitpunkten erfolgen (vgl. § 3 Abs. 1

KommPrV sowie Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 4 zu § 3 KommPrV).

Stellungnahme:

Die Feststellung wird künftig beachtet.

TZ 11.4

Grundsätzlich ist in der Stadtkasse die Kassenverwalterin mit dem baren Zahlungsverkehr befasst. Ist diese jedoch kurz verhindert (Dienstgang, Besprechung etc.), so übernimmt der im gleichen Zimmer befindliche Stellvertreter den baren Zahlungsverkehr und nutzt hierfür dasselbe Kassenbehältnis ohne vorherige Kassenübergabe. Bei Kassenfehlbeträgen kann so der/die verantwortliche Kassierer/in nicht ermittelt werden. Es wäre daher entweder für jede/n Mitarbeiter/in, der/die Einzahlungen entgegennimmt, ein eigenes Kassenbehältnis vorzusehen oder der bare Zahlungsverkehr für die Abwesenheit des/der Kassierer/in zu unterbrechen.

Stellungnahme:

Dieser Punkt wird künftig beachtet. Ein eigenes Kassenbehältnis ist nicht vorgesehen.

TZ 11.5

Der Verkauf der Müllsäcke und Bioabfallbänderolen durch die Stadtkasse erfolgt für das Landratsamt Miltenberg als fremdes Kassengeschäft. Nach § 46 Abs. 2 KommHV-Kameralistik ist dies nur zulässig, wenn es durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes bestimmt oder durch Dienstanweisung angeordnet ist. Bisher liegt keine Anordnung durch Dienstanweisung vor. Die erforderliche Regelung wäre noch zu treffen.

Stellungnahme:

Die Stadtkasse verkauft seit Jahrzehnten die Müllsäcke und Gebührenbänderolen für den Landkreis Miltenberg. Dies ist in der Zweckvereinbarung so vereinbart. Einer weiteren schriftlichen Anweisung bedarf es dazu nach Auffassung der Kämmerei nicht. Um der Feststellung gleichwohl gerecht zu werden, wird der Verkauf der Müllsäcke und Bioabfallbänderolen als Dienstanweisung in die neue DA-HKR übernommen.

TZ 11.6

Für die Quittierung von Müllsack- und Bioabfallbänderolenverkaufsgebühren bei der Stadtkasse wurden selbstgedruckte, lose und nicht fortlaufend nummerierte Quittungsvordrucke ohne Bestandsüberwachung verwendet. Diese Art der Quittungserteilung entspricht nicht den Anforderungen an die Kassensicherheit (vgl. Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 5 zu § 51 KommHV-Kameralistik). Nachdem die maschinelle Quittungserstellung im finanzwirksamen Verfahren jederzeit möglich ist, sollte auf manuelle Einzahlungsquittungen grundsätzlich verzichtet werden (vgl. Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 4 zu § 51 KommHV-Kameralistik).

Stellungnahme:

Künftig werden für jede Einzahlung Quittungen aus dem OK.Fis ausgedruckt und verwendet.

TZ 12

Die Höhe der städtischen Eigenbeteiligung sowie der Anteil der Beitragsschuldner am beitragsfähigen Ausbaaufwand im Rahmen der Sondersatzung begeben erheblichen rechtlichen Bedenken.

Zum Prüfungszeitpunkt galt neben der „Satzung über die Erhebung von Beiträgen zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung von Straßen, Wegen, Plätzen, Parkplätzen und Grünanlagen der Stadt Würth a. Main vom 17.12.2009 (Ausbaubeitragssatzung - ABS -)“, geändert durch Satzung vom 12.02.2015, die „Sondersatzung über die Erhebung von Beiträgen zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung von Straßen, Wegen, Parkplätzen und Grünanlagen im Sanierungsgebiet 02 Neu-Würth der Stadt Würth a. Main (Sonderausbaubeitragssatzung - SoABS -)“ vom 17.12.2009, geändert durch 1. Satzung vom 12.02.2015. Die ABS entspricht weitgehend dem früheren

Satzungsmuster des Bayerischen Gemeindetages (BayGT-Zeitung 4/2002). Die SoABS ist nahezu inhaltsgleich mit der ABS. Sie legt lediglich abweichend in § 1 Abs. 2 fest:

„Der Geltungsbereich dieser Satzung beschränkt sich räumlich auf das per Satzung festgesetzte Sanierungsgebiet 02 Neu-Wörth. Er beschränkt sich sachlich auf die beitragspflichtigen Maßnahmen i.S.v. Abs. 1, für die aus denkmalpflegerischen und/oder städtebaulichen Gründen ein erhöhter Ausbaustandart [sic] erforderlich war.“

Daneben sind die in § 7 Abs. 2 SoABS aufgeführten Eigenbeteiligungen der Stadt für die einzelnen Straßenkategorien deutlich erhöht. Die Abweichung beträgt z.B. bei verschiedenen Teileinrichtungen von Anlieger-, Haupterschließungs- und Hauptverkehrsstraßen und Maßnahmen an Ortsdurchfahrten:

Straßen	Eigenanteil nach SoABS in %	Eigenanteil nach ABS in %	Abweichung in %*
Anliegerstraßen Fahrbahn sowie übrige Teileinrichtungen	50	20	150
Haupterschließungsstraßen Fahrbahn übrige Teileinrichtungen	70 55	50 35	40 57
Hauptverkehrsstraßen und Ortsdurchfahrten Fahrbahn übrige Teileinrichtungen (HVS) übrige Teileinrichtungen (OD)	80 60 65	70 45 45	14 33 44

*Abweichung des Eigenanteils nach der SoABS in % zum Eigenanteil nach der ABS (welcher dem des [früheren und aktuellen] Satzungsmusters des BayGT entspricht)

Das Sanierungsgebiet 02 Neu-Wörth, welches den räumlichen Geltungsbereich der SoABS bildet, wurde mit Satzung der Stadt Wörth a. Main über die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets „Neu-Wörth“ vom 16.01.2004 als Sanierungsgebiet mit Sanierungsmaßnahmen im vereinfachten Verfahren festgelegt. Im Berichtszeitraum wurden für die im Geltungsbereich der Satzung liegenden Ausbaumaßnahmen „Bahndammweg 2“, „Emil-Geis-Straße“, „Torfeldstraße“, „Gartenstraße“ und „Verbindungsweg Torfeldstraße/Odenwaldstraße“ Ausbaubeiträge nach Maßgabe der SoABS erhoben.

Unterlagen, aus denen die Höhe der Eigenbeteiligung der Stadt bzw. der Anteil der Beitragsschuldner nachvollziehbar abgeleitet werden können, wurden unserem Prüfer nicht vorgelegt.

Hierzu merken wir an:

- a) Die Stadt erhebt nach Art. 5 KAG i.V. mit der ABS zur Deckung ihres Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung von Ortsstraßen Beiträge. Der beitragsfähige Aufwand wird dabei nach den tatsächlichen Kosten ermittelt (§ 6 Abs. 1 ABS). Er umfasst grundsätzlich alle Kosten, die der Stadt für die Verwirklichung einer - dem dafür aufgestellten Bauprogramm entsprechenden - beitragsfähigen Maßnahme entstehen. Dieses Bauprogramm findet seinen Niederschlag in den entsprechenden Beschlüssen des Stadtrats bzw. des zuständigen Ausschusses, beispielsweise zur Billigung der Planung, zur Vergabe der Arbeiten oder zu Detailentscheidungen bei der Umsetzung einer Baumaßnahme. Die Stadt hat dabei einen weiten Spielraum sowohl bei der Entscheidung, ob überhaupt und welche Ausbaumaßnahmen vorgenommen werden sollen, als auch bei der Entscheidung über den Inhalt des Bauprogramms (Ausbauart) einschließlich der Einzelarbeiten, die zur Verwirklichung des mit der jeweiligen Maßnahme verfolgten Ziels erforderlich sind (anlagenbezogene Erforderlichkeit). Auch bei der Beurteilung der Frage, ob angefallene Kosten angemessen sind (kostenbezogene Erforderlich-

keit), steht der Stadt ein weiter Ermessensspielraum zu. Die Stadt ist nicht gehalten, die kostengünstigste Ausbaumöglichkeit zu gewährleisten. Sie darf vielmehr - insbesondere in der Altstadt - auch gestalterische Überlegungen (z.B. Naturstein für die Fahrbahnen und Gehwege) bei der Bestimmung des Ausbaustandards berücksichtigen. Nachdem das zuständige Beschlussorgan den Umfang und die Art der Bauausführung durch entsprechende Willensbekundung vorgegeben hat, sind zunächst grundsätzlich alle mit der Herstellung der einzelnen Teileinrichtungen verbundenen Kosten beitragsfähiger Aufwand - bis zu den in § 5 Abs. 1 ABS festgelegten Höchstbreiten.

- b) Art. 5 Abs. 3 Sätze 1 und 2 KAG regeln, dass in der ABS eine Eigenbeteiligung vorzusehen ist, die die Vorteile für die Allgemeinheit angemessen berücksichtigen muss, wenn die öffentliche Einrichtung neben den Beitragspflichtigen nicht nur unbedeutend auch der Allgemeinheit zugutekommt. Daraus leitete der BayVGH in ständiger Rechtsprechung ab, dass Maßnahmen, die in erheblichem Maße zusätzlich der Verschönerung des Ortsbildes einer historischen Altstadt dienen, der Allgemeinheit einen herausgehobenen Vorteil bringen. Bei diesen sog. atypischen Vorteilslagen gibt es zwei mögliche Korrekturverfahren. Entweder wird der Aufwand reduziert, d.h. es wird ein fiktiver typischer Aufwand ermittelt, auf den der Eigenanteil der Stadt entsprechend der ABS angewendet wird, oder es wird eine Sondersatzung erlassen, die eine spezielle Eigenbeteiligung für die konkret abzurechnende Straße vorsieht.
- c) Soweit Ausbaubeiträge auf Grundlage einer Sondersatzung erhoben werden sollen, wäre es sachgerecht, zunächst in einem ersten Schritt den beitragsfähigen Aufwand - bis zu den satzungsgemäßen Höchstbreiten - aus den tatsächlichen Herstellungskosten zu ermitteln. In einem zweiten Schritt wären diesen Kosten fiktive Herstellungskosten gegenüberzustellen, wobei dieser fiktive Aufwand bei den Fahrbahnen, Gehwegen und Parkplätzen sich nur auf die Oberbeläge beziehen kann (beispielsweise bei Gehwegen und Parkplätzen Belag aus herkömmlichem Betonpflaster, Fahrbahnen in bituminöser Bauweise statt Pflaster). In einem dritten Schritt wäre in einer Sondersatzung die städtische Eigenbeteiligung soweit zu erhöhen, dass auf Grundlage der tatsächlichen Herstellungskosten Beitragseinnahmen erzielt werden, die sich bei einer fiktiven Aufwandsermittlung - nach der aufgezeigten Art und Weise - ergeben. Auf diese Weise lässt sich der in die Beitragsabrechnung einfließende Aufwand sachgerecht und nach objektiven Kriterien ermitteln. Dadurch ergeben sich für die Beitragspflichtigen transparente Abrechnungen und es wird dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit und der Gleichbehandlung der Bürger entsprochen. Da im Straßenausbaubeitragsrecht wie im Erschließungsbeitragsrecht nicht das gemeindliche Straßennetz als Ganzes behandelt wird, sondern jede einzelne Straße für sich als öffentliche Einrichtung i.S. des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KAG gilt, wäre das dargestellte Berechnungsverfahren insoweit für jede einzelne Straße durchzuführen.

Stellungnahme:

Die Prüfungsfeststellung hat sich durch die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge erledigt. Gleichwohl ist eine Anmerkung aus Sicht der Kämmerei notwendig:

Die Sonder-ABS für Sanierungsgebiete wurde seinerzeit auf Grund einer entsprechenden Feststellung im überörtlichen Prüfungsbericht des BKPV eingeführt. In der Zeit davor ist die Stadt so verfahren, wie es nun vom BKPV gefordert wird.

Im Kern geht es um die Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands in Sanierungsgebieten unter Berücksichtigung des aus städtebaulichen oder denkmalpflegerischen Gründen veranlassten Mehraufwandes. Dies war immer streitig und äußerst schwierig. Zunächst hat die Stadt dies über den Aufwand realisiert, in dem dieser um die fiktiv ermittelten Mehraufwendungen reduziert wurde. Die andere Möglichkeit besteht darin, in Sanierungsgebieten den Gemeindeanteil entsprechend höher anzusetzen. Diesen Weg ist die Stadt mit dem Erlass der Sonder-ABS gegangen. Der Vorteil liegt auf der Hand: Der Aufwand der Verwaltung wurde erheblich reduziert und die Beitragsabrechnungen waren transparenter und deutlich weniger angreifbar.

TZ 13

Wir empfehlen, die Erschließungsbeitragssatzung neu zu erlassen.

Die Satzung der Stadt über die Erhebung von Erschließungsbeiträgen vom 12.02.2015 (Erschließungsbeitragssatzung - EBS) entspricht weitgehend dem früheren Satzungsmuster des Bayerischen Gemeindetages (vgl. etwa BayGT-Zeitung 1987, S. 123).

Im Nachgang zur Änderung des KAG durch Gesetz vom 08.03.2016 (GVBl 36) hat der Bayerische Gemeindetag ein neues Satzungsmuster für eine Erschließungsbeitragssatzung erarbeitet (Muster-EBS, abrufbar im Rahmen der Internetpräsenz des Bayerischen Gemeindetages unter www.bay-gemeindetag.de), welches das bisherige Satzungsmuster ersetzt und dem aktuellen Stand von Gesetz und Rechtsprechung entspricht. Insbesondere wurden im neuen Satzungsmuster folgende Punkte berücksichtigt:

- Da Erschließungsbeiträge in Bayern nicht auf bundesrechtlicher, sondern auf landesrechtlicher Grundlage (Art. 5a Abs. 1 bis 9 KAG) erhoben werden, sind im Satzungsmuster nunmehr alle gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 2 KAG für eine Abgabesatzung erforderlichen Mindestinhalte (Schuldner, Abgabetatbestand, Maßstab, Satz der Abgabe, Entstehung sowie Fälligkeit der Abgabeschuld) ausdrücklich normiert (vgl. etwa §§ 11, 13 Muster-EBS).
- Die Regelung zur Verteilung des umlagefähigen Erschließungsaufwands (vgl. § 6 Muster-EBS) wurde den Erfordernissen der Praxis entsprechend klar strukturiert; insbesondere ist danach die Anwendbarkeit der satzungsmäßigen Tiefenbegrenzungsregelung auf Grundstücke beschränkt, die vom planungsrechtlichen Innenbereich (§ 34 BauGB) in den Außenbereich (§ 35 BauGB) übergehen; sie findet keine Anwendung auf Grundstücke, die vollauf im unbeplanten Innenbereich liegen.
- Das Satzungsmuster enthält sachgerechte und den Bedürfnissen der Praxis entsprechende Bestimmungen betreffend die Ablösung des Erschließungsbeitrags (vgl. § 15 Muster-EBS).
- Weiterhin enthält das Satzungsmuster mögliche (nicht: zwingende) Bestimmungen über Billigkeitsmaßnahmen (vgl. § 16 Muster-EBS; Art. 13 Abs. 5 und Abs. 6 KAG). Ob eine Gemeinde derartige Bestimmungen in ihre Satzung aufnimmt, liegt grundsätzlich in ihrem pflichtgemäßen Ermessen.

Bereits aus Gründen der Rechtssicherheit empfehlen wir, die Erschließungsbeitragssatzung in Anlehnung an das neue Satzungsmuster des Bayerischen Gemeindetages neu zu erlassen.

Stellungnahme:

s. Stellungnahme zu TZ 1.1. Die EBS wird bis zum 30.09.2019 neu erlassen.

TZ 14

Wir empfehlen, die Ausbaubeitragssatzung anzupassen oder neu zu erlassen.

Die Satzung der Stadt über die Erhebung von Beiträgen zur Deckung des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Verbesserung oder Erneuerung von Straßen, Wegen, Plätzen, Parkplätzen und Grünanlagen vom 17.12.2009, geändert durch Satzung vom 12.02.2015 (Ausbaubeitragssatzung - ABS -), entspricht weitgehend dem früheren Satzungsmuster des Bayerischen Gemeindetages (BayGT-Zeitung 4/2002).

Im Nachgang zur Änderung des KAG durch Gesetz vom 08.03.2016 (GVBl S. 36) hat der Bayerische Gemeindetag ein neues Satzungsmuster für die Erhebung (einmaliger) Straßenausbaubeiträge erarbeitet (abrufbar im Rahmen der Internetpräsenz des Bayerischen Gemeindetages unter www.bay-gemeindetag.de), welches das bisherige Satzungsmuster (BayGT-Zeitung 4/2002) ersetzt und dem aktuellen Stand von Gesetz und Rechtsprechung entspricht. Insbesondere wurden im neuen Satzungsmuster folgende Punkte berücksichtigt:

- Das Satzungsmuster für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen (Muster-ABS) sieht wie bisher - dem Beitragserhebungsgebot des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 KAG folgend - die Erhebung von Ausbaubeiträgen für die Erneuerung und Verbesserung von Ortsstraßen und beschränkt-öffentlichen Wegen vor. Eine Beitragserhebung für selbst-

ständige Grünanlagen und Kinderspielplätze ist - im Gegensatz zum bisherigen Satzungsmuster (vgl. BayGT-Zeitung 4/2002) - nicht mehr vorgesehen (vgl. § 4 Muster-ABS).

- Die Regelung zur Verteilung des umlagefähigen Ausbaufaufwands (vgl. § 7 Muster-ABS) wurde den Erfordernissen der Praxis entsprechend klar strukturiert; insbesondere ist danach die Anwendbarkeit der satzungsmäßigen Tiefenbegrenzungsregelung auf Grundstücke beschränkt, die vom planungsrechtlichen Innenbereich (§ 34 BauGB) in den Außenbereich (§ 35 BauGB) übergehen; sie findet keine Anwendung auf Grundstücke, die vollauf im unbeplanten Innenbereich liegen.
- Das Satzungsmuster enthält sachgerechte und den Bedürfnissen der Praxis entsprechende Bestimmungen betreffend die Ablösung des Straßenausausbeitrags (vgl. § 12 Muster-ABS).
- Weiterhin enthält das Satzungsmuster mögliche (nicht: zwingende) Bestimmungen über die Möglichkeiten von Ratenzahlung und Verrentung sowie über Billigkeitsmaßnahmen (vgl. § 14 und § 15 Muster-ABS; Art. 5 Abs. 10, Art. 13 Abs. 7 KAG). Ob eine Gemeinde derartige Bestimmungen in ihre Satzung aufnimmt, liegt grundsätzlich in ihrem pflichtgemäßen Ermessen.

Wir empfehlen, die bestehende Ausbaubeitragssatzung an das genannte Muster anzupassen oder neu zu erlassen.

Stellungnahme:

Die Prüfungsfeststellung hat sich durch die Abschaffung der Straßenausbaubeiträge erledigt.

TZ 16

Fehlende Rechtsgrundlage für die Ablösung von Herstellungsbeiträgen

Die Stadt schloss beim Verkauf der Grundstücke mit den FINrn. 9379, 9379/1 und 9379/2 im Zusammenhang mit dem privatrechtlichen Verkauf der Grundstücke mit dem Käufer auch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Ablösung der Herstellungsbeiträge für die Wasserversorgung (rd. 7 T€) und die Entwässerungseinrichtung (rd. 13 T€). Daneben beabsichtigte die Stadt zum Prüfungszeitpunkt (September 2017) den Abschluss von Ablösevereinbarungen bezüglich der Herstellungsbeiträge für die Wasserversorgung und die Entwässerung für mehrere Betriebsgrundstücke eines ortsansässigen Betriebs (insgesamt rd. 587 T€) sowie im Zusammenhang mit dem Erschließungsvertrag für das geplante Gewerbe- und Industriegebiet „Weidenhecken“. Die Verwaltung geht von der Nichtigkeit der Beitragsteile der Beitrags- und Gebührensatzung zur Entwässerungssatzung (BGS-EWS) der Stadt Würth a. Main vom 02.11.1993, zuletzt geändert durch Satzung vom 16.05.2013, sowie der Beitrags- und Gebührensatzung zur Wasserabgabesatzung (BGS-WAS) vom 02.11.1993, zuletzt geändert durch Satzung vom 16.05.2013, aus (vgl. z.B. Sachverhaltsdarstellung zum TOP 8 der Stadtratssitzung vom 13.01.2016). Hierauf wiesen auch wir unter TZ 7 unseres Berichts vom 24.01.2013 hin (vgl. auch TZ 1 dieses Berichts). Darüber hinaus enthalten weder die BGS-EWS noch die BGS-WAS Regelungen über die Ablösung von Beiträgen.

Wir weisen auf Folgendes hin:

Ablösungsvereinbarungen können nur abgeschlossen werden, wenn eine rechtswirksame Beitragssatzung vorhanden ist und in der Satzung Regelungen über die Ablösung getroffen sind (Nitsche/Baumann/Mühlfeld, Satzungen zur Abwasserbeseitigung, Erl. 20.071/4). Nachdem selbst die Verwaltung von der Nichtigkeit der Beitragsteile der BGS-EWS und der BGS-WAS ausgeht und zudem - selbst wenn man von deren Gültigkeit ausginge - die Satzungen keine Regelungen über die Ablösung von Beiträgen enthalten, fehlt es bislang an einer rechtlichen Grundlage für den Abschluss von Ablösevereinbarungen über Herstellungsbeiträge. Dennoch geschlossene Vereinbarungen dürften nichtig sein (Nitsche/Baumann/Mühlfeld, a.a.O.). Auf die Risiken im Zusammenhang mit nichtigen Ablösevereinbarungen weisen wir hin.

Soweit die Stadt künftig Vereinbarungen über die Ablösung von Herstellungsbeiträgen schließen will, wären zumindest die Beitragsteile der BGS-EWS und der BGS-WAS ins-

gesamt neu zu erlassen und darin Regelungen über die Ablösung von Beiträgen zu treffen.

Stellungnahme:

s. Stellungnahme zu TZ 1.2. Die Feststellung wird künftig beachtet.

Ein monetärer Schaden ist der Stadt nicht entstanden; er ist auch nicht zu befürchten.

Die Ausführungen des BKPV sind in ihrer rechtlichen Konsequenz nicht eindeutig. Nach Auffassung der Kämmerei ist der gezogene Schluss (keine gültige und ohne Ablöseermächtigung erlassene BGS = nicht heilbare Nichtigkeit der Ablösevereinbarungen) rechtlich nicht begründet.

Zum einen ergibt sich die Ablöseermächtigung direkt aus dem Gesetz. Da sie auch nicht zum Mindestinhalt einer Abgabesatzung gehört, hätte eine satzungsrechtliche Regelung nur eine rein deklaratorische Wirkung. Sie ist im Fall der Herstellungsbeiträge sachlich auch nicht erforderlich, denn für die Berechnung des Ablösebetrags bedarf es im Gegensatz zu den Erschließungs- und Ausbaubeiträgen keiner weiteren satzungsrechtlichen Regelung.

Zum anderen ist es rechtlich nicht ausgeschlossen, dass ein etwaig gleichwohl bestehender satzungsrechtlicher Mangel (Fehlen der Ablöseermächtigung) nicht durch den nachträglichen Erlass einer gültigen BGS geheilt wird. Dieses Rechtsinstitut ist im Verwaltungsrecht jedenfalls gebräuchlich. Eine Rechtsprechung, die dies für (Herstellungs)Beitragssatzungen ausschließt, ist der Kämmerei jedenfalls nicht bekannt, dem BKPV offensichtlich auch nicht.

TZ 17

Notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der inneren Kassensicherheit beim Einsatz finanzwirksamer Verfahren

Im Rahmen der Prüfung haben wir die eingesetzte IT auch unter dem Aspekt der Kassensicherheit geprüft. Dabei wurde insbesondere untersucht, ob beim Einsatz der automatisierten Verfahren i.S. des § 37 KommHV-Kameralistik die haushaltsrechtlichen Sicherheitsanforderungen beachtet werden. Die Prüfung ergab folgende Feststellungen:

TZ 17.1

a) Restriktive Rechtevergabe bei finanzwirksamen Verfahren

- *Der stellvertretende Kassenverwalter war auch mit der Steuersachbearbeitung betraut. Er war zudem einer der beiden IT-Verantwortlichen. Deshalb verfügte er über administrative Rechte im HKR-Verfahren „OK.FIS“ und im Online-Banking-Verfahren „SFirm“. Zudem hatte er sämtliche Rechte, auch zur Administration, für den Kassenautomat im Hallenbad.*
- *Die privilegierten Benutzerkennungen „okfadmin“ und „zssadmin“ in OK.FIS waren nur mit einem Trivialkennwort (Initialkennwort) geschützt, das einem größeren Personenkreis bekannt ist.*
- *Das privilegierte Benutzerkonto „admin“ für den Kassenautomat im Hallenbad war ebenfalls nur mit einem Trivialkennwort geschützt.*
- *Die Kassenverwalterin verfügte über administrative Rechte im Online-Banking-Verfahren „SFirm“.*

Hierzu merken wir an:

- *Die dauerhafte Verwendung von Initial- oder Standardpasswörtern oder einem größeren Benutzerkreis bekannten Passwörtern stellt allgemein ein erhöhtes Risiko für die Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität der Verfahren und deren Daten dar. Die Benutzer- und Dienstkonten, die einen Zugang zu den Fachverfahren und den zugrundeliegenden Datenbankmanagementsystemen ermöglichen, wären insgesamt zu überprüfen und soweit notwendig, mit ausreichend sicheren und geheimen Passwörtern abzusichern, um die haushalts- und datenschutzrechtlichen Sicherheitsanforderungen zu gewährleisten (vgl. insbesondere § 37 Abs. 1 Nrn. 3, 5 und 6 KommHV-Kameralistik, Art. 7 Abs. 2 BayDSG, § 30 AO). Ergänzend verweisen wir*

auf unsere BKPV-Mitteilungen 4/1998, RdNr. 30, S. 16 ff., und 2/2002, RdNr. 15, Nr. 2, S. 29 f.

- Die angetroffene Aufgaben- und Rechtezuordnung verstößt gegen den Grundsatz der Funktionstrennung (§ 37 Abs. 1 Nr. 10 KommHV-Kameralistik). Mit der Funktionstrennung wird sowohl eine Trennung zwischen IT-Administration einerseits und der Sachbearbeitung bzw. den Kassenaufgaben andererseits als auch eine Trennung zwischen Sachbearbeitung und Kassenaufgaben gefordert (vgl. Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Erl. 2 zu § 37 KommHV-Kameralistik i.V. mit Erl. 14 zu § 37 KommHV-Kameralistik).

Laut Aussage der Mitarbeiter wäre eine vollständige Aufgabentrennung aufgrund der Größe der Verwaltung nur sehr schwer abbildbar und mit größeren organisatorischen Veränderungen verbunden.

Können bei finanzwirksamen Verfahren die Aufgabenbereiche „Administration von Informationssystemen und automatisierten Verfahren“ und die Fach- und Kassenaufgaben nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand getrennt werden, so sind zusätzliche Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen notwendig (vgl. Nr. 2.2 in den BKPV-Mitteilungen 4/1998, RdNr. 30). Bei künftigen organisatorischen Änderungen sollte auf die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Anforderungen geachtet werden. Wir haben dazu mündliche Hinweise gegeben.

- Wir weisen darauf hin, dass die Zugriffsrechte (z.B. Buchungen, Freigabe von Anordnungen, Eröffnung oder Ansatzänderung bei Haushaltsstellen, Anlegen und Verwalten von Benutzern) grundsätzlich von den Aufgaben abhängig sind, die dem Mitarbeiter zugewiesen wurden. Dabei sollten immer nur so viele Zugriffsrechte vergeben werden, wie sie für die Wahrnehmung der Aufgaben und die Abwicklung der Geschäftsvorfälle notwendig sind (restriktive Rechtevergabe nach dem Minimalprinzip; vgl. auch BKPV-Mitteilung 4/1998, RdNr. 30, S. 17 f., und BKPV-Mitteilung 2/2002, RdNr. 15, S. 29, vgl. www.bkpv.de).

Stellungnahme:

Aufgrund der aktuellen Personalsituation ist die Funktionstrennung nicht möglich. Zukünftig wird darauf geachtet, dass der neu eingestellte Steuersachbearbeiter keine administrativen Rechte mehr erhält und somit die Trennung eindeutiger vollzogen werden kann.

Die Initialkennwörter werden Zug um Zug umgestellt, dies muss auch in Verbindung mit den einzelnen Herstellern erfolgen.

Die Administrationsrechte der Kassenverwalterin im SFirm sollten bis zum 31.12.2018 umgestellt werden und werden aktuell getestet. Wegen der notwendigen Abstimmung mit dem Softwarelieferanten wird die Feststellung insgesamt bis zum 31.03.2019 erledigt.

TZ 17.2

Nutzung des Verfahrens „SFirm“ für den unbaren Zahlungsverkehr

Die Stadt wickelte den elektronischen Zahlungsverkehr u.a. mit dem Online-Banking-Verfahren „SFirm“ ab. Als Sicherungsverfahren wurde „EBICS“ für die Konten bei der örtlichen Raiffeisenbank (Einzelverfügungsberechtigung) und der Sparkasse (gemeinschaftliche Verfügungsberechtigung) verwendet. Die hierfür genutzten Signaturschlüssel und Zertifikate der insgesamt vier Zeichnungsberechtigten waren auf jeweils einem USB-Stick abgelegt, die gemeinsam im Kassentresor aufbewahrt wurden.

Für die Konten bei der Raiffeisenbank war für den stellvertretenden Kassenverwalter als Sicherungsverfahren „sm@rtTAN optic / chipTAN comfort“ eingerichtet. Für die Abwicklung des unbaren Zahlungsverkehrs mit diesem Verfahren wurden die Internetportalseiten der Bank verwendet. Der stellvertretende Kassenverwalter besaß für dieses Sicherungsverfahren eine zusätzliche persönliche Chipkarte, welche in Verbindung mit einem sog. TAN-Generator mit Zifferfeld zur Generierung der notwendigen TAN, auf Basis eines mittels Browser dargestellten Strichcodes, eingesetzt wurde (Einzelverfügungsberechtigung). Laut den mündlich erhaltenen Auskünften wurde dieses Verfahren jedoch

zum Prüfungszeitpunkt nicht mehr genutzt.

Die beiden neben den Kassenmitarbeitern für das Online-Banking-Verfahren zeichnungsberechtigten Mitarbeiter verfügten jeweils über eine sog. A-Vollmacht.

- *Wir weisen darauf hin, dass auch beim elektronischen Zahlungsverkehr das in § 43 Abs. 3 KommHV-Kameralistik vorgeschriebene Vier-Augen-Prinzip wirksam umgesetzt sein muss, indem die per Datenfernübertragung übermittelten Zahlungsaufträge immer von zwei Bediensteten elektronisch signiert werden müssen (sog. „Mehrfach- oder Doppelunterschrift“).*

Um sicherzustellen, dass z.B. auch bei Personalengpässen und urlaubs- oder krankheitsbedingter Abwesenheit das Vier-Augen-Prinzip eingehalten werden kann, empfehlen wir zu prüfen, ob weiteren Bediensteten der Stadt eine sog. Mitzeichnungsbefugnis erteilt werden kann (vgl. VV Nr. 5 zu § 43 KommHV a.F.). Im Unterschied zu den Kassenbeschäftigten sollten Zeichnungsberechtigte aus anderen Ämtern allerdings nur über eine reine Mitzeichnungsbefugnis (sog. B-Vollmacht) verfügen, damit bei der Abwicklung des elektronischen Zahlungsverkehrs immer ein Kassenbeschäftigter (mit einer A-Vollmacht) beteiligt werden muss. Die zusätzlich Zeichnungsberechtigten sollten jedoch keine Anordnungsbefugnis besitzen.

- *Aus sicherheitstechnischen Erwägungen empfehlen wir, beim Online-Banking auf den Einsatz von PIN-/TAN-Lösungen und die Nutzung von Online-Portal-Lösungen zu verzichten und die Zahlungsaufträge ausschließlich mit dem bei der Stadt eingesetzten Online-Banking „SFirm“ freizugeben.*

Das für die Raiffeisenbank lt. den erhaltenen Auskünften nicht mehr genutzte Sicherungsverfahren „sm@rtTAN optic / chipTAN comfort“ sollte bei der Bank gekündigt werden.

- *Aus Gründen der Kassensicherheit empfehlen wir, für die Erzeugung der elektronischen Signaturen nur sichere Signaturerstellungseinheiten (z.B. vom ZKA zugelassene Banken-Signaturkarten in Verbindung mit Lesegeräten der Sicherheitsklasse 3 bzw. sog. Bank-Secoder) zu verwenden. Auf den Smartcards lassen sich die Zertifikate und die Signaturschlüssel so speichern, dass diese von Unbefugten weder gelesen, noch kopiert oder anstelle des Signaturschlüsselinhabers verwendet werden können (vgl. Zwei-Faktor-Authentifizierung „Besitz und Wissen“). Diese Schutzmaßnahme greift aber nur dann, wenn die persönlichen Signaturerstellungseinheiten auch von jedem Zeichnungsberechtigten sicher in eigenen Behältnissen aufbewahrt werden.*

Mit Einsatz entsprechend sicherer Signaturerstellungseinheiten entfielen auch die ansonsten notwendigen Unterschriften der am Übertragungsvorgang beteiligten Mitarbeiter auf den Übertragungsprotokollen (vgl. § 43 Abs. 3 Satz 2 i.V. mit § 87 Nr. 12 KommHV-Kameralistik).

Zum sicheren Online-Banking verweisen wir ergänzend auf unseren Geschäftsbericht 2010 mit dem Thema „Hinweise zum Einsatz von Electronic-Banking-Systemen“ unter www.bkpv.de.

Stellungnahme:

Nach Rücksprache mit mehreren Kommunen im Landkreis Miltenberg wird festgestellt, dass dort auch überall die Signaturschlüssel auf einen USB-Stick abgelegt sind. Da in der Kämmerei aktuell ein großer Personalwechsel stattfindet, wurde auf die Umstellung auf ein anderes Sicherheitsmedium vorerst verzichtet. Jedoch werden die Signaturen inzwischen auf getrennten USB-Sticks hinterlegt.

Im Online-Banking-Verfahren S-Firm von der Sparkasse wurden die Berechtigungen der einzelnen Unterschriftsberechtigten angepasst. Es sind somit immer 2 Unterschriften nötig. Einzelunterschriften sind nicht mehr möglich

Das reine Online-Banking bei der Raiffeisenbank soll gekündigt werden bzw. auf Auskunftsfunktion umgestellt werden, da es schon seit langer Zeit nicht mehr genutzt wird.

TZ 18

Notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der System- und Netzwerksicherheit

Im Rahmen der Prüfung untersuchten wir stichprobenweise auch die Sicherheit der zentralen Serversysteme, des lokalen Netzwerks sowie der Arbeitsplatzrechner unter dem Aspekt des verwirklichten Grundschutzes und der weiteren zur Systemsicherheit ergriffenen Maßnahmen. Grundlage hierfür waren die IT-Grundschutz-Kataloge des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Kataloge, vgl. www.bsi.de), die einen allgemein anerkannten Standard für die Sicherheit von IT-Systemen darstellen.

Dabei haben wir die aufgeführten Gefährdungspotenziale festgestellt und folgende Hinweise und Empfehlungen gegeben:

TZ 18.1

Das Datensicherungskonzept wäre zu optimieren.

Die zentrale Datensicherung im Rathaus erfolgte mit dem Produkt „Veeam Backup & Replication 9.5“, gesteuert durch das physikalische Serversystem „backupserver“. Die beiden virtuellen Serversysteme „exchange“ und „fileserver“ wurden werktäglich auf den internen Festplatten des Serversystems und auf sog. RDX-Kassetten (jeweils eigenständige Sicherungsjobs) abgelegt. Laut mündlicher Aussage wurden 10 RDX-Kassetten eingesetzt, über die ein sog. lückenloser Wiederherstellungszeitraum von zwei Wochen abgebildet wurde. Zusätzliche Wochen- oder Monatssicherungen wurden nicht erstellt. Die Offline-Sicherungsmedien wurden in einem nicht abgesperrten Schrank im Büro eines IT-Verantwortlichen (Geschäftsleiter) aufbewahrt. Der physikalische Server zur Steuerung der Datensicherung befand sich in einem anderen Stockwerk wie die produktiven Serversysteme, es handelte sich um den gleichen Brandabschnitt. Auch die Sicherungsmedien waren im gleichen Brandabschnitt untergebracht.

Das Host-System der Virtualisierungsumgebung und das physikalische Datensicherungssystem wurden nicht in die zentrale Datensicherung einbezogen.

Bei der stichprobenartigen Prüfung der Konfiguration der Datensicherungsjobs wurde ersichtlich, dass nur bei einem Sicherungsjob keine Ausschlüsse des gesicherten virtuellen Serversystems konfiguriert waren. Bei den anderen Jobs wurden die Disks selektiv ausgewählt. Da es sich um technische Bezeichnungen handelte, wie z.B. „SCSI(1,1)“, konnten wir im Rahmen der Prüfung nicht abschließend beurteilen ob die Vollständigkeit der Sicherung gewährleistet war.

Ein Konzept und eine technische Dokumentation zur Datensicherung der Stadt lagen nicht vor.

Dazu geben wir folgende Hinweise:

- Wir weisen darauf hin, dass beim angetroffenen Vorgehen das jeweilige Produktivsystem und das Sicherungsmedium mit der aktuellen Datensicherung im gleichen Brandabschnitt (produktive Serversysteme, Datensicherungssystem, Offline-Sicherungsmedien) untergebracht waren. Bei einem größeren Schadensereignis (z.B. Brand, Blitzschlag, starker EMP, Schadprogramme) könnte so u.U. der gesamte Datenbestand verloren gehen. Dabei ist die letzte Tagessicherung aufgrund ihrer Aktualität besonders schützenswert. Im Hinblick auf die Abhängigkeit der Stadt von der Verfügbarkeit der eingesetzten IT-Systeme und das anzulegende Schutzbedürfnis empfehlen wir daher, die Tagessicherung in einen anderen Brandabschnitt arbeitstäglich auszulagern.

Des Weiteren empfehlen wir, die Datensicherung um Wochen- sowie Monatssicherungen zu erweitern. Der vom Sicherungskonzept abgedeckte Zeitraum sollte nach unserer überörtlichen Erfahrung und im Hinblick auf die Anzahl der zu betreuenden Endgeräte mindestens drei Monate betragen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Baustein B 1.4 „Datensicherungskonzept“ und das dort aufgeführte Maßnahmenbündel der BSI-Kataloge sowie auf den Fachbeitrag „Backup mit Konzept“ auf Tecchannel - IT Experts inside.

- Auf Grund der selektiv ausgewählten Speicherorte (Disks) bei drei der vier eingerichteten Datensicherungsjobs und da nicht alle Systeme bei der Datensicherung berück-

sichtigt wurden, besteht die Gefahr, dass ggf. nicht alle relevanten Bewegungsdaten gesichert werden und damit ein Datenverlust im Schadensfall droht, sich die Wiederherstellungszeit erhöht oder Kosten für die Datenwiederherstellung anfallen könnten.

Es wäre örtlich in regelmäßigen Abständen zu prüfen, ob die auf Offline-Sicherungsmedien vorhandenen Daten für eine Nutzung bzw. Rücksicherung im Fall eines kompletten Verlustes der Systeme ausreichend sind bzw. die Zeiten für die Wiederherstellung dieser Systeme als ausreichend angesehen werden können. Die Entscheidungen sollten im Datensicherungskonzept dokumentiert werden.

Eventuelle Datensicherungen in den Außenstellen wären örtlich zu prüfen und zu dokumentieren. Die Identifikation von sicherungswürdigen Daten und eine Risikoabwägung des jeweiligen Sicherungsvorgehens sollten örtlich erfolgen, dabei wären u.a. die haushalts- und datenschutzrechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen.

Wir empfehlen grundsätzlich, die mobilen Sicherungsmedien in einem geeigneten Datensicherungsschrank aufzubewahren (z.B. Güteklasse S60 oder S120, Zusatz „DIS“; vgl. auch Maßnahmenempfehlung M 2.95 „Beschaffung geeigneter Schutzschranke“ der BSI-Kataloge).

Wegen der fehlenden Dokumentation zur Datensicherung (Datensicherungskonzept, technische Dokumentation) verweisen wir an dieser Stelle auf unsere weiteren Ausführungen

Stellungnahme:

- Zusätzlich werden derzeit Monatssicherungen durchgeführt. Die Einführung von Wochensicherungen ist vorgesehen.
- Die Beschaffung eines Datenträgertresors ist erfolgt. Er befindet sich in einem gesonderten Brandabschnitt
- Eine technische Dokumentation der Datensicherung wurde von tsf erstellt.

Die Überprüfung der Datensicherungsträger wird demnächst im Zusammenarbeit mit tsf eingeführt und danach regelmäßig wiederholt. Dies soll bis zum 30.09.2019 erfolgen.

TZ 18.2

Externe Zugangsmöglichkeiten zu IT-Systemen

Auf allen vier Serversystemen wurden für den externen Dienstleister mit der Software „TeamViewer“ dauerhafte Fernwartungsmöglichkeiten für externe Zugriffe zur Verfügung gestellt. Der externe Dienstleister wurde lt. den mündlich erhaltenen Auskünften nicht auf das Datengeheimnis verpflichtet.

Des Weiteren wurde auf ein Notebook im Hallenbad (PC-Hallenbad), welches zur Verwaltung des Kassenautomaten eingesetzt wurde, vom stellvertretenden Kassenverwalter vom Verwaltungsnetzwerk aus über TeamViewer zugegriffen.

Dauerhafte externe Zugriffe sollten grundsätzlich mit einem VPN (=Virtual Private Network) realisiert werden. Fernwartungssoftware, wie z.B. TeamViewer, sollte nur bei Bedarf und zeitlich eingeschränkt genutzt werden. Eine Nutzung für dauerhafte externe Zugänge sollte aus Sicherheitsgründen unterbleiben.

Zum sicheren Umgang mit den (Fern-)Wartungsleistungen externer IT-Dienstleister, insbesondere mit dauerhaft eingerichteten Fernwartungszugängen, verweisen wir auf die Maßnahmenempfehlung 5.33 „Absicherung von Fernwartung“ der BSI-Kataloge und auf die Empfehlungen zum Thema „Wartung, Fernwartung, Fernsteuerung von Rechnersystemen“ des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz unter www.datenschutz-bayern.de/technik/orient/mainwtg.htm. Dort sind konkrete Vorgaben und Empfehlungen, insbesondere zu Initiierung des Verbindungsaufbaus, Dokumentation, Protokollierung, die Verpflichtung auf das Datengeheimnis (nach § 5 BDSG und nach dem Verpflichtungsgesetz) und die sichere Verwendung von Benutzerkonten enthalten.

Ein Mustervertrag zur Auftragsdatenverarbeitung findet sich ebenfalls auf den Internetseiten des Landesbeauftragten für den Datenschutz.

Darüber hinaus empfehlen wir, die IT-Infrastruktur des Hallenbades mittels VPN an das

Verwaltungsnetzwerk anzubinden. Hierüber könnte auch der Einsatz des in der Außenstelle betriebenen Notebooks entfallen.

Stellungnahme:

Aufgrund der bis zum 01.10. angespannten Personallage im Bauamt konnten diese Aspekte noch nicht umfassend bearbeitet werden. Dies wird bis zum 31.03.2019 nachgeholt.

TZ 18.3

Der Virenschutz wäre zu vervollständigen.

Auf den Client- und Serversystemen wurde als Virenschutzlösung „Worry-Free Business Security“ von der Firma Trend Micro eingesetzt. Bei der Prüfung der hinterlegten Konfiguration trafen wir folgende Sachverhalte an:

- Bei den beiden physikalischen Serversystemen (Hostsystem der Virtualisierungsumgebung, Datensicherungssystem) war kein Virenschutz vorhanden. Zudem verfügte das Notebook im Hallenbad über keine lokale Virenschutzlösung.
- Im Verwaltungsgebäude wurde ein Notebook für die Gremiensitzungen im Sitzungssaal eingesetzt, welches lt. den erhaltenen Auskünften aus Sicherheitsgründen nicht an das Verwaltungsnetzwerk angeschlossen war. Daten wurden ausschließlich mittels USB-Stick ausgetauscht (z.B. Sitzungsunterlagen, Präsentationsunterlagen von externen Personen). Ein lokaler Virenschutz war lt. den erhaltenen Auskünften vorhanden, die Aktualisierungen der Virensignaturen und des Betriebssystems konnten allerdings auf Grund der fehlenden Internetverbindung nicht eingespielt werden.
- Beim Virenschutz war zum Zeitpunkt der Prüfung zwar der Echtzeit-Scan aktiviert, zeitgesteuerte Überprüfungen der Arbeitsplatzrechner (sog. Komplett-Scan) wurden aber nicht durchgeführt.
- Eine zentrale Benachrichtigung mittels E-Mail, z.B. bei einem größeren Befall mit Schadsoftware, war zwar grundsätzlich eingerichtet, aber zum Prüfungszeitpunkt nicht funktionsfähig.

Wir weisen auf Folgendes hin:

- Es wäre sicherzustellen, dass alle Server und Arbeitsplatzrechner über einen aktuellen Virenschutz verfügen (vgl. Baustein B 1.6 „Schutz vor Schadprogrammen“ und Maßnahmenempfehlung M 4.3 „Einsatz von Viren-Schutzprogrammen“ der BSI-Kataloge).
- Wir empfehlen aus Sicherheitsgründen eine vollständige Integration des Notebooks im Sitzungssaal in das lokale Netzwerk und damit auch eine Berücksichtigung beim zentralen Virenschutzkonzept der Stadt und der zentralen Betreuung der Betriebssystem- und Programmaktualisierungen.
- Inwieweit der Virenschutz bei den in den Außenstellen eingesetzten PCs ausreichend ist, wäre noch örtlich zu prüfen.
- Wir empfehlen, künftig auch zeitgesteuerte Virenschans auf allen IT-Systemen vorzunehmen. Die Virenschutzlösungen sind meist nur in der Lage solche Schadprogramme zu erkennen, für die sie Virensignaturen erhalten haben. Befindet sich jedoch eine virulente Datei auf dem Computer, die vor dem entsprechenden Update der Virensignatur heruntergeladen oder über USB-Schnittstellen eingebracht wurde, kann diese nur über einen manuell angestoßenen Virenschans erkannt werden. Daher empfehlen wir, dass regelmäßig eine vollständige Überprüfung des gesamten persistenten Speichers (z.B. lokale Festplatten, USB-Speicher) durchgeführt wird (vgl. Maßnahmenempfehlung M 4.3 „Einsatz von Viren-Schutzprogrammen“ der BSI-Kataloge). Funktionalitäten, wie z.B. der Leerlauf-Scan zur Ausnutzung inaktiver Computerlaufzeiten oder zur Begrenzung der CPU-Last, bieten hier zudem eine ressourcenschonende Lösung.
- Wir empfehlen eine zentrale Benachrichtigung, z.B. mittels E-Mail, um auf Schadensereignisse zeitnah reagieren zu können.

Stellungnahme:

Aufgrund der bis zum 01.10. angespannten Personallage im Bauamt konnten diese Aspekte noch nicht umfassend bearbeitet werden. Der Virenschutz auf den Clientsystemen ist aktuell. Hinsichtlich der Server werden Gespräche mit dem Lieferanten/Dienstleister geführt.

TZ 18.4

Verbesserung des Patchmanagements

Bei der Stadt wurden die Sicherheitsaktualisierungen für die PCs zentral durch die sog. Windows Server Update Services (WSUS) gesteuert. Bei den Serversystemen wurden die Updates manuell durch den externen Dienstleister eingespielt.

Im Rahmen unserer Prüfung haben wir Folgendes festgestellt:

- Die Betriebssystemaktualisierungen der physikalischen und virtuellen Serversysteme lagen mehrere Jahre zurück (vgl. „backupserver“ zuletzt am 28.08.2015; „exchange“ zuletzt am 08.08.2014; „fileserver“ zuletzt am 08.08.2014; Hostsystem der Virtualisierungsumgebung zuletzt am 08.07.2015).
- Auf allen stichprobenartig geprüften PC wurden seit etwas mehr als einem halben Jahr keine Windows-Updates mehr eingespielt (vgl. Arbeitsplatzrechner des stellvertretenden Kassenverwalters mit Updatestand vom 31.01.2017).

Hintergrund waren Probleme in der Vergangenheit mit dem Update eines PC. Infolgedessen wurde der zentrale WSUS-Dienst so konfiguriert, dass Updates vor einer Verteilung im Verwaltungsnetzwerk manuell genehmigt werden müssen. Zum Prüfungszeitpunkt standen lt. WSUS-Konsole alle Updates seit Jahresbeginn zur Genehmigung aus.

- Wie die WSUS-Konsole zeigte, hatte der PC „p1506-26“ zuletzt vor etwa zwei Monaten eine erfolgreiche Verbindung zum zentralen WSUS-Dienst.

Im Hinblick auf die Abhängigkeit der Stadt von der Funktionsfähigkeit der IT-Systeme und der Gefährdungslage sollten die Systeme regelmäßig dahingehend überprüft werden, ob tatsächlich alle relevanten Sicherheitsaktualisierungen eingespielt werden. Sollte die manuelle Vorgehensweise zum Einspielen der Sicherheitsaktualisierungen bei den Serversystemen weiter beibehalten werden, so empfehlen wir, diese mindestens zweimal monatlich einzuspielen, dabei aber die Sicherheitsmeldungen der Hersteller zu berücksichtigen, um bei kritischen Problemen eine schnelle Versorgung mit den aktuellsten Updates zu gewährleisten.

Die Betriebssystemaktualisierungen der Arbeitsplatzrechner in den Außenstellen wären zu prüfen.

Stellungnahme:

Das Patchmanagement wurde umgestellt. Die Clients sind auf aktuellem Stand.

TZ 18.5

Gruppenrichtlinien (Active Directory)

Die Stadt hatte lt. mündlich erhaltener Auskünfte keine Kontorichtlinien für einen regelmäßigen Kennwortwechsel hinterlegt. Eine automatische, passwortgeschützte Bildschirmsperre war nicht eingerichtet.

Die Kontorichtlinien sollten nach den Vorgaben des BSI konfiguriert und grundsätzlich bei allen Benutzerkonten angewandt werden (vgl. Maßnahmenempfehlungen M 2.11 „Regelung des Passwortgebrauchs“ und M 4.48 „Passwortschutz unter Windows-Systemen“ der BSI-Kataloge).

Insbesondere sollten auch die Möglichkeiten zur Kontosperrung nach mehreren fehlerhaften Anmeldeversuchen genutzt werden, um die Domänen-Benutzerkonten gegen unbefugte Zugriffe zu sichern.

Auch sollte auf den Arbeitsplatzrechnern eine automatische, passwortgeschützte Bildschirmsperre aktiviert werden, welche den Arbeitsplatzrechner eines Benutzers bei Ab-

wesenheit oder Nichtbenutzung vor unbefugten Zugriffen sichert (s.a. Maßnahmenempfehlung M 4.2 „Bildschirmsperre“ der BSI-Kataloge).

Stellungnahme:

Die automatische paßwortgeschützte Bildschirmsperre ist aktiviert.

Die Kontorichtlinien zum Kennwortwechsel und zur Sperrung nach mehrfach fehlerhaften Login-Versuchen wurden in Zusammenarbeit mit tsf angepaßt.

TZ 18.6

Benutzerkonten

- Die beiden IT-Verantwortlichen nutzten für die Administration das privilegierte Domänen-Benutzerkonto „Administrator“.
- Laut den mündlich erhaltenen Auskünften war zur Bedienung und Administration des Kassenautomaten nur das Benutzerkonto „admin“ eingerichtet, welches mit privilegierten Rechten versehen war.
- Der stellvertretende Kassenverwalter nutzte bei Engpässen oder kurzfristiger Abwesenheit der Kassenverwalterin den Arbeitsplatzrechner seiner Kollegin, um Barzahlungsgeschäfte abzuwickeln. Er verwendete dabei deren Anmeldung im HKR-Verfahren „OK.FIS“.
- Im Serverraum war der Bildschirm des Hostsystems für die Virtualisierungsumgebung nicht gesperrt und ein privilegiertes Benutzerkonto war dauerhaft angemeldet.
- Der PC im Kassenbereich des Rathauses zur Nutzung des Zeiterfassungssystems war zum Prüfungszeitpunkt nicht gesperrt. Das Domänen-Benutzerkonto, welches für Praktikanten der Stadt vorgesehen war (Domänen-Benutzerkonto „FOS1“), war zum Prüfungszeitpunkt an diesem PC angemeldet und wurde vom stellvertretenden Kassenverwalter für die Verwaltung der Zeiterfassungssoftware verwendet.
- Der im Hallenbad eingesetzte Arbeitsplatzrechner zur Steuerung des Kassenautomaten bzw. dessen Bildschirm war zum Prüfungszeitpunkt nicht gesperrt.

Dazu merken wir Folgendes an:

Wir empfehlen, für alle Netzwerk- oder Domänenbenutzer grundsätzlich personenbezogene Benutzerkonten einzurichten, also sowohl für die Mitarbeiter der Verwaltung als auch für die IT-Administration. Die Kombination Benutzername und zugehöriges Passwort hat die Aufgabe, Mitarbeiter zuverlässig am System und den eingesetzten Verfahren zu authentifizieren, um u.a. Vorgänge konkret einem Mitarbeiter zuordnen zu können. Es wäre deshalb sicherzustellen, dass die Mitarbeiter sich mit ausreichend sicheren Passwörtern am Verfahren authentifizieren, um die haushalts- und datenschutzrechtlichen Sicherheitsanforderungen einzuhalten (§ 37 Abs. 1 Nrn. 3, 5 KommHV-Kameralistik, Art. 7 Abs. 2 BayDSG, § 30 AO; vgl. Maßnahmenempfehlung M 2.11 „Regelung des Passwortgebrauchs“ der BSI-Kataloge).

Kann dies aus organisatorischen oder personellen Gründen nicht realisiert werden, ist sicherzustellen, dass funktionsbezogene Benutzerkonten jeweils nur von einer Person genutzt werden und deshalb das jeweilige Kennwort nur diesem Sachbearbeiter bekannt ist. Zudem ist zu protokollieren und nachvollziehbar zu dokumentieren, von wem und in welchem Zeitraum funktionsbezogene Benutzerkonten genutzt werden. Dies gilt insbesondere beim Ausscheiden eines Beschäftigten oder bei einem Mitarbeiterwechsel.

Künftig wäre aus sicherheits- und datenschutzrechtlichen Gründen darauf zu achten, den Zugang zu Server- und Clientsystemen zu sperren (kennwortgeschützte Bildschirmsperre), damit kein unberechtigter Zugriff erfolgen kann.

Stellungnahme:

Die Hinweise werden in Kürze umgesetzt.

TZ 18.7

Lokale administrative Rechte auf den Arbeitsplatzrechnern

Auf den Arbeitsplatzrechnern verfügte jedes Domänen-Benutzerkonto über lokale admi-

nistrative Rechte, da die Domänen-Benutzergruppe „Domänen-Benutzer“ auf jedem PC der lokalen Benutzergruppe „Administratoren“ zugeordnet worden war.

Die Mitarbeiter hatten durch diese lokalen administrativen Berechtigungen einen zu weit reichenden Zugriff auf die Konfiguration. Mit diesen privilegierten Rechten können Mitarbeiter selbständig Programme installieren aber auch Dienste starten oder beenden. Administrative Benutzerrechte an den Arbeitsplatzrechnern erhöhen z.B. auch die Gefahr, dass Schadsoftware auf die Arbeitsplatzrechner gelangt und sich diese im Netzwerk etablieren kann (vgl. Maßnahmenempfehlung M 2.224 „Vorbeugung gegen Schadprogramme“ der BSI-Kataloge). Die konsequente Verwendung von Standard-Benutzerrechten auf den Arbeitsplatzrechnern wird angeraten. Dies wird auch vom Betriebssystem-Hersteller Microsoft als wesentliche Schutzmaßnahme empfohlen, vgl. Microsoft „Best Practices for Securing Active Directory“.

Stellungnahme:

Die lokalen administrativen Rechte wurden aufgehoben. Für die Installation von Software oder die Bearbeitung von Diensten ist jeweils ein Systemadministrator beizuziehen.

TZ 18.8

Zugriffsrechte Netzwerkverzeichnisse

Stichprobenartig wurden die Zugriffe auf Dateiverzeichnisse und Dateien im Netzwerk getestet. Dabei wurden einige Verzeichnisse identifiziert, die u.E. nicht dem unmittelbaren Zugriff unterliegen sollten, wie beispielsweise:

- Das lokal als Laufwerk K:\ verbundene Netzwerklaufwerk „\\fileservers\akdbprg\“ und alle Unterordner waren für alle Domänen-Benutzerkonten mit dem Recht „Vollzugriff“ zugänglich. Damit konnten u.a. das Programmverzeichnis, das Verzeichnis mit den Sicherungsdaten und die sog. SEPA-XML-Dateien des Online-Banking-Verfahrens „SFirm“ von allen Mitarbeitern der Stadt mit Änderungsrechten erreicht werden (vgl. Netzwerkverzeichnis „\\fileservers\akdbprg\SFirmV3\“).
- Personenbezogene Daten waren in der zentralen Dateiablage der Stadt (vgl. Netzwerkverzeichnis „\\fileservers\Global“) für alle Domänen-Benutzerkonten mit lesenden oder schreibenden Rechten zugänglich (vgl. Netzwerkverzeichnis „\\fileservers\Global\Personalwesen\“ mit dem Recht „Vollzugriff“).
- Weiterhin waren Protokolle von nichtöffentlichen Sitzungen für alle Domänen-Benutzer mit dem Recht „Vollzugriff“ zugänglich (vgl. Netzwerkverzeichnis „\\fileservers\Sitzungsdienst\3 Protokolle\3 Nichtöff. Teile\“).

Wir empfehlen, die Zugriffsrechte auf Datei- und Verzeichnisebene im gesamten Netzwerk zu überprüfen und an den übertragenen Aufgaben auszurichten (vgl. Maßnahmenempfehlungen M 5.10 „Restriktive Rechtevergabe“ und M 2.8 „Vergabe von Zugriffsrechten“ der BSI-Kataloge).

Stellungnahme:

Die Vergabe abgestufter Zugriffsrechte erfordert eine differenzierte und komplexe Vorbereitung, die aus Kapazitätsgründen bislang nicht geleistet werden konnte. Es ist vorgehen, insbesondere den als besonders kritisch angesehenen Bereich Personalwesen vorab zu bearbeiten. Die Erledigung ist bis 30.06.2019 vorgesehen.

TZ 19

Vergleichsweise hohe Kosten der Informationstechnik (bayernweiter Mittelwert ca. 3.600 € pro IT-Arbeitsplatz; Kosten bei der Stadt rd. 5.200 € pro PC und Arbeitsplatz; bei 20 PC ergibt das jährliche Mehrkosten von rd. 32.000 €)

Wir untersuchten im Rahmen der Prüfung die Kosten der IT auf der Basis der Haushaltsjahre 2010 bis 2016 (Investitionen) und 2013 bis 2016 (laufende Kosten). Die IT-Ausgaben für die Schulen haben wir aus Gründen der überörtlichen Vergleichbarkeit nicht mit einbezogen.

Nach unserem und zum Zeitpunkt der Prüfung bei allen Untersuchungen verwendeten einheitlichen Erhebungsverfahren ermittelten wir durchschnittliche Jahreskosten für ei-

nen IT-unterstützten Arbeitsplatz i.H. von rd. 5.200 € (Mittelwert 2012 bis 2016).

Der jährliche Durchschnitt der von uns ermittelten Vergleichswerte bayerischer Kommunen liegt bei rd. 3.600 € pro IT-Arbeitsplatz (vgl. unseren Geschäftsbericht 2013 „Kosten eines Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst“, S. 43 ff.).

In diesem Zusammenhang möchten wir ergänzend darauf hinweisen, dass der von der KGSt inzwischen fortgeschriebene (bundesweite) kommunale Vergleichswert mit jährlich 3.450 € pro IT-Arbeitsplatz sogar unter unserer bayerischen Kennzahl liegt (vgl. KGSt-Materialien 4/2011).

Aus Zeitgründen konnten wir die Ursachen für die vergleichsweise hohen IT-Kosten nicht abschließend ergründen. Eine mögliche Ursache wurde uns aber offenkundig:

Die Stadt hat am 22.12.2011 im Rahmen der Ausschreibung „Neubeschaffung einer EDV-Anlage für das Rathaus Wörth“ drei Unternehmen zu einer Angebotsabgabe aufgefordert. Für ein weiteres Unternehmen, L., wurde uns eine Preisinformation vom 18.11.2011 vorgelegt. Das Ergebnis dieser Ausschreibung wurde in der Stadtratssitzung am 15.02.2012 besprochen (Punkt 7, „Erneuerung der EDV-Anlage im Rathaus“) und entschieden „... den Mietvertrag mit der Fa. t. wie vorgeschlagen abzuschließen“. Die Stadt hat die IT-Ausstattung von der Firma t. mit einer Mindestzeit von 48 Monaten gemietet (vgl. „IT - Service- und Dienstleistungsvertrag“ vom 01.06.2016; monatliche Mietkosten lt. Sachbuchauszug für die Jahre ab 06/2012 bis 01/2016, 1.906,38 €). Die monatlichen Kosten für den Wartungsanteil lagen nach den uns vorgelegten Ausschreibungsunterlagen bei 160 €.

Wie bereits der Vergleichsrechnung im Protokoll zur Stadtratssitzung vom 15.02.2012 zu entnehmen war und wie unsere Berechnungen (Kapitalwertmethode) ergaben, wäre der Kauf der Hardware günstiger als die Miete gewesen (vgl. Los 1 der Ausschreibung: Kaufpreis lt. Angebot vom 19.01.2012 von Firma t. i.H. von 40.162,08 €; bei monatlichen Kosten lt. „IT - Service- und Dienstleistungsvertrag“ vom 01.06.2016“ i.H. von 1.906,38 € abzüglich „IT-Serverdienstleistungspaket“ i.H. von 160 € ergab sich nach unseren Berechnungen (Kapitalwertmethode) ein Betrag bei der ursprünglichen Laufzeit des Vertrags von 48 Monaten für die Miete der Hardware von 80.496,43 €, dies entspricht einem Mehrbetrag hinsichtlich der Finanzierungsform Miete gegenüber Kauf von 40.334,35 €.

Eine weitere Verschlechterung der Kostensituation durch den Mietvertrag ergab sich durch die automatische Verlängerung nach Ablauf der vereinbarten Laufzeit von 48 Monaten (06/2016) um weitere 12 Monate, so entstanden für das Jahr 2016 im Zeitraum ab 01.06.2016 bereits zusätzliche Kosten von rd. 12.700 €.

Bei der Ausschreibung wurde mit Los 3 „Garantieverlängerung und Wartung“ für die externe Unterstützung bei der IT-Betreuung ein monatlicher Aufwand von 32 Stunden veranschlagt. Laut den uns vorgelegten Zahlen ergab sich ein durchschnittlicher tatsächlicher jährlicher Aufwand für den Zeitraum von 2013 bis einschließlich 2016 i.H. von rd. 60 Stunden, d.h. monatlich fünf Stunden. Die vorgelegte Zahl für das Jahr 2012 haben wir nicht berücksichtigt, da darin noch der Aufwand für „Umstellung/Neuausstattung“ enthalten war.

Im Protokoll der Stadtratssitzung vom 15.02.2012 wurde vermerkt „Abgefragt wurde ein Systembetriebsaufwand von maximal 32 Stunden monatlich. Dieser wird faktisch nur in den ersten drei bis vier Monaten zum Nachjustieren der Anlage nach der Erstinbetriebnahme erreicht. Die Fa. L. hat eine Monatspauschale angeboten, die dies berücksichtigt und einen mittleren monatlichen Aufwand von ca. 6-8 Stunden über die Gesamtlaufzeit ansetzt. Das Angebot der Fa. t. beinhaltet einen tatsächlichen Einsatz von 32 Stunden über die gesamte Laufzeit“. Wird bei der Vergleichsrechnung auch bei dem Angebot der Firma t. ein mittlerer Aufwand für das Los 3 von acht Stunden angesetzt, ergibt sich auf Basis der im Angebot enthaltenen Zahlen eine Summe für Los 2 i.H. von 27.417,6 € (vgl. die im Protokoll aufgeführten Kosten i.H. von 111.447,67 €). Damit wird auch von den Gesamtkosten her betrachtet der Kostenvorteil für einen Kauf, für die Lose 1 bis 3 (71.363,88 € vs. der im Protokoll vermerkten von 155.393,95 €), der zugrundeliegenden Ausschreibung nochmal deutlicher.

Wir empfehlen, den aktuell noch laufenden Mietvertrag einer ausführlichen örtlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu unterziehen und eine erneute automatische Verlänge-

zung zu vermeiden. Auf Basis der haushalts- und vergaberechtlichen Anforderungen sollte eine neue Ausschreibung von der Stadt durchgeführt werden. Bei künftigen Beschaffungen sollte die sparsamste und wirtschaftlichste Finanzierungsform gewählt werden (Art. 61 Abs. 2 GO), insbesondere wenn es derart klare Differenzen gibt.

Ergänzend merken wir an: Da sich zwischenzeitlich die Anzahl an IT-Ausstattung (z.B. zusätzliche PC etc.) geändert hatte, differierten die zum Prüfungszeitpunkt in Rechnung gestellten Beträge von den oben aufgeführten. Diese Änderungen haben wir aus Vereinfachungsgründen nicht mehr nachvollzogen, da sie aus unserer Sicht für die Beurteilung des Sachverhalts unerheblich waren.

Stellungnahme:

Es ist beabsichtigt, den laufenden Mietvertrag bis zum Abschluss der laufenden und anstehenden Umbaumaßnahmen im Rathaus fortzuführen und erst danach eine erneute Ausschreibung der IT-Ausstattung durchzuführen. Die zu erwartenden Erschwernisse des Arbeitsablaufs insbesondere durch Verlegung der Server-Hardware, der teilweise mehrfache Umzug von Beschäftigten innerhalb des Rathauses erlauben nach hiesiger Einschätzung keine weiteren Störungen. Nach den Erfahrungen der beiden letzten Systemwechsel ist davon auszugehen, dass der Produktivbetrieb der Verwaltung jeweils für wenigstens eine Arbeitswoche annähernd komplett unterbrochen und für etwa einen Monat deutlich eingeschränkt ist.

Im Rahmen der neuen Ausschreibungen werden die Hinweise des BKPV berücksichtigt.

TZ 20

Sonstige Hinweise zum IT-Betrieb

TZ 20.1

Dokumentation

Eine strukturierte und nachvollziehbare Vorgehensweise bei Planung und Einsatz der IT ist mindestens mit folgender Dokumentation zu unterstützen:

- *Bestandsverzeichnisse über Hard- und Software (für Hardware auf Grund des sog. Systemspiegels des externen Dienstleisters vorhanden), Notfallkonzept, Betriebsdokumentation (z.B. technische Dokumentation zum Vorgehen beim Einsatz der Zeiterfassungssoftware; Administration des Kassenautomaten), logische und physikalische Netzwerkpläne*
- *Dokumentation der Datensicherung (Datensicherungskonzept; technische Beschreibungen der Datensicherung und der Wiederherstellung)*
- *Dokumentation der Benutzerrechte*
- *Eine vom externen Dienstleister noch zu erstellende Dokumentation für die IT-Verantwortlichen der Stadt zu den Prüf- und Kontrollmöglichkeiten bei einzelnen zentralen Infrastrukturkomponenten (z.B. zentraler Virenschutz, zentrale Betriebssystemaktualisierung).*
- *Die Dokumentation von Störungen in der IT und des Lösungsweges zur Beseitigung dieser Störungen sowie die Dokumentation von Benutzeranfragen. Dies würde auch die Stellvertretung des IT-Verantwortlichen vereinfachen. Dieser Dokumentationsteil könnte als Nachschlagewerk für technische Probleme und deren Lösungsansätzen dienen und insgesamt zu einer Verkürzung der Reaktionszeiten beitragen. Zudem ließe sich transparent darstellen, welche Bereiche der IT störanfällig sind und wie diese mit einer technischen und/oder organisatorischen Lösung (z.B. Nachschulung der Benutzer) nachhaltig beseitigt werden können.*

Eine möglichst lückenlose und aktuelle Dokumentation ist elementare Voraussetzung für die Wahrnehmung von Teilaufgaben und ggf. Vertretungsaufgaben, für einen möglichen externen Dienstleister und ist auch bei einer internen Stellvertretung unverzichtbar. Darüber hinaus dient sie auch der Prüfbarkeit des IT-Betriebs im Rahmen örtlicher oder überörtlicher Rechnungsprüfungen.

Stellungnahme:

Die Hinweise des BKPV werden schrittweise umgesetzt. Angesichts der für die Betreuung der IT zur Verfügung stehenden Kapazitäten wird dies allerdings ein nicht kurzfristig durchzuführender Prozess sein.

TZ 20.2

Dienstanweisung IT-Betrieb

Eine IT-Dienstanweisung, die nähere Regelungen über den Einsatz automatisierter Verfahren, deren Sicherung und Kontrolle i.S. von § 37 Abs. 2 KommHV-Kameralistik enthält und einen ordnungsgemäßen und sicheren IT-Betrieb unterstützt, war zum Prüfungszeitpunkt nicht oder nur teilweise vorhanden. Die für den IT-Betrieb notwendigen Dienstanweisungen sollten erstellt und regelmäßig fortgeschrieben werden. Wegen der notwendigen Regelungsinhalte wird auf § 37 Abs. 1 und 2 KommHV-Kameralistik verwiesen. Das Schriftformerfordernis für Dienstanweisungen ergibt sich aus § 86 KommHV-Kameralistik.

Was die allgemeinen Regelungen zum sicheren IT-Betrieb und zur ordnungsgemäßen Internet/E-Mail-Nutzung betrifft, empfehlen wir, sich hierbei an den von den Bayerischen Kommunalen Spitzenverbänden veröffentlichten Muster-Dienstanweisungen zu orientieren und diese ggf. an die örtlichen Verhältnisse anzupassen. Die Bayerischen Kommunalen Spitzenverbände bieten ihren Mitgliedern diese Muster-Dienstanweisungen in elektronischer Form auch zum Download an.

Wir empfehlen, hierzu Informationsveranstaltungen für die Benutzer der IT-Einrichtungen durchzuführen, die auch von der Verwaltungsleistung unterstützt werden sollten.

Stellungnahme:

Die Hinweise des BKPV werden schrittweise umgesetzt. Angesichts der für die Betreuung der IT zur Verfügung stehenden Kapazitäten wird dies allerdings ein nicht kurzfristig durchzuführender Prozess sein. Die Erledigung ist bis 30.03.2019 vorgesehen.

TZ 20.3

Serverraum

Der Serverraum befand sich in einem Nebenraum eines Büros. Das Büro war abgesperrt, der Serverraum nicht. Im Serverraum fehlte ein Rauchmelder bzw. eine Gefahrenmeldeanlage und er wurde auch als Lagerraum (z.B. Ordner, Verbrauchsmaterial) genutzt.

Zum Betrieb eines ordnungsgemäßen Serverraums verweisen wir auf den Baustein B 2.4 „Serverraum“ und die dort aufgeführten Maßnahmenempfehlungen der Qualifizierungsstufe „A“ (Einstiegsstufe) der BSI-Kataloge. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollten im Rahmen der finanziellen und baulichen Möglichkeiten umgesetzt werden. Hierbei wären die Sicherheitsanforderungen der jeweiligen IT-Systeme und der automatisierten Verfahren zu berücksichtigen.

Stellungnahme:

Die Hinweise des BKPV werden im Rahmen der anstehenden Umstrukturierungsmaßnahmen im Rathaus so weit möglich beachtet.

TZ 21

Mängel bei der Erhebung von Aufwendungs- und Kostenersatz für Einsätze und andere Leistungen der freiwilligen Feuerwehren

Der Stadt erhebt Aufwendungs- und Kostenersatz nach der „Satzung über Aufwendungs- und Kostenersatz für Einsätze und andere Leistungen gemeindlicher Feuerwehren (AGS-Fw)“ vom 15.12.2011. Zur Prüfung des ordnungsgemäßen Satzungsvollzugs haben wir die Einsatzberichte der freiwilligen Feuerwehr aus den Jahren 2015 und 2016 (Quelle: <http://www.feuerwehr-woerth.de/einsaetze/index.php>) und die von der Stadt im gleichen Zeitraum erlassenen Bescheide über Kostenersatz herangezogen. Weiterhin haben wir die Thematik am 08.08.2017 mit der zuständigen Sachbearbeiterin bespro-

chen. Es ergaben sich dabei folgende Feststellungen:

TZ 21.1

Der Feuerwehrkommandant leitete die Einsatzberichte bisher nur dann an die Stadtverwaltung weiter, wenn nach seiner Auffassung ein Erstattungsanspruch gegeben war. So wurden z.B. im Jahr 2015 von 74 Einsätzen lediglich 12 Einsätze an die Verwaltung gemeldet. Eine umfassende Prüfung der Erstattungsansprüche war der Verwaltung daher nicht möglich. Es wäre künftig sicherzustellen, dass alle Einsatzberichte der Feuerwehr zeitnah und vollständig an die Verwaltung weitergeleitet werden, damit diese - ggf. im Benehmen mit dem zuständigen Kommandanten - über die Erhebung von Aufwendungs- und Kostenersatz entscheiden kann.

Stellungnahme:

Die Einsatzberichte werden zwischenzeitlich ausnahmslos an die Verwaltung weitergeleitet.

TZ 21.2

Die in der Anlage zur Satzung über Aufwendungs- und Kostenersatz enthaltenen pauschalen Kostensätze wurden seit 2011 nicht mehr angepasst. Aufgrund der seither eingetretenen Veränderungen im Fuhrpark (Inbetriebnahme eines Rüstwagens 2012 und eines Mehrzweckfahrzeugs 2014) sowie gestiegener Personalkosten sollte die Stadt die Verrechnungssätze überprüfen und ggf. anpassen. In diesem Zusammenhang weisen wir auf das vom Bayerischen Gemeindetag, Bayerischen Städtetag, Landesfeuerwehrverband Bayern e.V. und BKPV mit gemeinsamen Rundschreiben vom 15.10.2013 bekanntgegebene überarbeitete Verzeichnis der Pauschalsätze und die Erläuterungen hierzu sowie § 11 Abs. 5 AVBayFwG i.V. mit Nr. 1 Buchst. b) der IMBek zu Entschädigungen nach dem BayFwG vom 28.07.2017, AllMBl S. 319.

Stellungnahme:

Die Anpassung der Kostensätze ist in Arbeit.

TZ 21.3

Die geprüften Leistungsbescheide ließen jeweils keine Ermessensausübung erkennen. Wir weisen darauf hin, dass es im pflichtgemäßen Ermessen der Stadt liegt, ob ein Kostenersatzanspruch geltend gemacht wird (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayFwG). Die Geltendmachung eines Kostenersatzanspruchs setzt voraus, dass der Bescheid erkennen lässt, welche Gesichtspunkte für die Ermessensentscheidung maßgeblich waren (vgl. hierzu BayVGh, Beschluss vom 26.02.2009, Az. 4 CS 08.3123). Die Stadt hätte künftig Begründungen in die Leistungsbescheide aufzunehmen und ihre Ermessensausübung darin zu dokumentieren. Werden Erstattungsansprüche nicht geltend gemacht, wären die Gründe hierfür (z.B. Billigkeitsmaßnahme nach Art. 28 Abs. 1 Satz 3 BayFwG) ebenfalls (z.B. auf den Einsatzberichten) zu dokumentieren. Bei der Entscheidung wäre insbesondere der Gleichheitssatz zu berücksichtigen.

Stellungnahme:

Die Beanstandung wird seit Januar 2018 beachtet. Alle Bescheide enthalten seither eine Begründung zur jeweiligen Ermessensausübung.

TZ 21.4

Laut dem Verzeichnis der Pauschalsätze (Anlage zur Satzung) werden die Ausrückestundenkosten der Fahrzeuge sowie die Personalkostenstundensätze der eingesetzten Feuerwehrdienstleistenden bis zu 30 Minuten je angefangener Stunde zur Hälfte, im Übrigen voll erhoben. Tatsächlich rechnete die Verwaltung - bei entsprechenden Zeitmeldungen des Kommandanten - auch z.B. 1,42 oder 0,78 Stunden ab. Künftig wäre satzungsgemäß abzurechnen.

Stellungnahme:

Die genannten Fälle beziehen sich auf die Zeit, in der die Zuständigkeit von Herrn Straub auf Frau Schirmeister wechselte. Seither wird satzungsgemäß abgerechnet.

TZ 21.5

Die Stadt erhob bisher bei der Beseitigung von Öls Spuren auf Bundes-, Staats- und Kreisstraßen außerhalb von Ortsdurchfahrten keinen Kostenersatz, wenn ein Verursacher nicht ermittelt werden konnte. Wir weisen darauf hin, dass Kostenersatz für die Beseitigung von Öls Spuren und bei sonstigen Einsätzen nach Unfällen, bei denen der Verursacher nicht bekannt ist, bei Autobahnen, Bundes-, Staats- und Kreisstraßen, die keine Ortsdurchfahrt sind, nach Art. 28 Abs. 3 Nr. 1 BayFwG vom jeweiligen Straßenbaulastträger gefordert werden kann (vgl. FSt 327/2001 und GK 8/2002).

Stellungnahme:

Die Beanstandung wird seit Januar 2018 beachtet.

TZ 22

Die Rechtsform der Stadtbücherei sollte geklärt und deren Rechnungswesen vollständig im Haushalt der Stadt abgebildet werden.

Durch Vertrag vom 26.07.1979 zwischen der Stadt und der Katholischen Kirchenstiftung Wörth a. Main vereinbarten die Parteien, die „Stadtbücherei Wörth a. Main“ gemeinsam als gemeinnützige Einrichtung zu errichten und zu betreiben (Nr. 1 des Vertrags).

Die Kooperationsvereinbarung enthält im Einzelnen insbesondere folgende Vereinbarungen:

- *Die Stadtbücherei wird durch einen Vorstand geleitet, der aus je fünf Vertretern der beiden Vertragspartner besteht und dem automatisch der jeweilige Pfarrer von Wörth und der erste Bürgermeister der Stadt angehören, welche zudem im dreijährigen Wechsel den Vorsitz und stellvertretenden Vorsitz innehaben. Der Vorstand ist insbesondere zuständig für die Vermögensverwaltung der Bibliothek, Ersatz- und Neuananschaffungen, Festlegung der Benutzungsordnung, Anstellung des ehren-, haupt- und nebenamtlichen Personals sowie Bestellung eines Büchereileiters (Nrn. 4 und 5 des Vertrags).*
- *Der Vorsitzende vertritt die Stadtbücherei nach außen, beruft jährlich mindestens drei Versammlungen des Vorstandes ein und vollzieht dessen Beschlüsse (Nr. 7 des Vertrags).*
- *Die Kirchenstiftung stellt die Räumlichkeiten der Stadtbücherei im Untergeschoss des Pfarrgemeindesaales kostenlos ohne Mietberechnung zur Verfügung (Nr. 8 des Vertrags).*
- *Die Kosten der Einrichtung und des Betriebs der Stadtbibliothek werden von beiden Vertragspartnern je zur Hälfte getragen, sie bemühen sich zudem die erforderlichen Mittel für den weiteren Betrieb und Ausbau der Einrichtung, soweit nicht öffentliche Mittel Dritter zur Verfügung stehen, bereitzustellen (Nr. 9 des Vertrags). Zu den Betriebskosten zählen u.a.*
 - *Beheizung, Beleuchtung und Reinigung,*
 - *Ersatzbeschaffungen, Reparaturen, Neubeschaffungen und Erweiterungen,*
 - *Personalkosten (für ehrenamtlich tätige, soweit neben- oder hauptamtliches Personal beschäftigt werden soll, bedarf dies einer Zusatzvereinbarung),*
 - *Versicherungen und Beiträge und*
 - *Werbungs- und Reklamekosten.*
- *Der bisherige Bücherbestand der Vertragspartner wird in die Stadtbibliothek eingebracht und bleibt Eigentum des jeweiligen Einbringers. Neu- und Ersatzanschaffungen werden gemeinschaftliches Eigentum der beiden Vertragsparteien (Nr. 10 des Vertrags).*
- *Der Vorstand stellt zu Beginn eines jeden Jahres einen Voranschlag für den Finanzbedarf auf und erstellt nach Ablauf eines jeden Jahres eine Schlussrechnung mit Tätigkeitsbericht (Nr. 11 des Vertrags).*
- *Die Stadtverwaltung übernimmt die kaufmännische Verwaltung und bereitet nach Ablauf des Haushaltsjahres eine Abrechnung sowie einen Kostenvoranschlag für das neue Haushaltsjahr vor (Nr. 12 des Vertrags).*

- Der Vertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen und kann erst nach Ablauf der ersten 10 Jahre mit einer Frist von einem Jahr zum Jahresende gekündigt werden (Nrn. 10 und 11 des Vertrags).

Nach Auskunft der Verwaltung sowie den vorgelegten Unterlagen entspricht der derzeitige Betrieb der Bücherei teilweise nicht mehr den ursprünglich vorgesehenen Vereinbarungen. Die Leistungen der Pfarrkirchenstiftung für die Kosten der Einrichtung und des Betriebs der Stadtbibliothek bleiben bei Weitem hinter diejenigen der Stadt zurück und werden entgegen Nr. 9 des Vertrags somit nicht hälftig getragen, wie die unten stehende Tabelle zeigt. Die „kaufmännische Verwaltung“ der Bücherei, welche nach Nr. 9 des Vertrags der Stadt obliegt, wurde zum Prüfungszeitpunkt nicht von dieser sondern von ehrenamtlich tätigem Personal wahrgenommen, nachdem der ehemals damit beauftragte städtische Beschäftigte im Mai 2016 in den Ruhestand eintrat. Die Gesamteinnahmen der Stadtbücherei wurden ausweislich der von dem Kassier der Bücherei erstellten Jahreskassenabschlüssen im Berichtszeitraum wie folgt aufgebracht:

Jahr	Stadt in €	Pfarrkirchenstiftung in €	Zuschüsse und Spenden Dritter in €	eigene Gebühreneinnahmen in €	Gesamt in €
2012	6.500	2.000	139	771	9.410
2013	6.500	2.000	146	655	9.301
2014	7.500	2.000	1.921	682	12.103
2015	7.500	2.000	1.200	683	11.383
2016	7.500	2.000	2.414	598	12.512
Gesamt	35.500	10.000	5.820	3.389	54.709
Anteil	65 %	18 %	11 %	6 %	100,0 %

Die Stadt erfasst in ihrem Haushalt bislang nur ihre eigenen Zuschüsse im HUA 3521. Im Übrigen erfolgt die Kassen- und Buchführung außerhalb des städtischen Haushalts. Zur Abwicklung des unbaren Zahlungsverkehrs und zur Aufbewahrung des größten Teils des Geldbestandes werden die nicht in den Büchern der Stadt erfassten Konten der Stadt bei der Sparkasse Miltenberg-Obernburg, Kto.-Nr. 430246108, und der Raiffeisenbank Großostheim-Obernburg eG genutzt. Eine Abrechnung mit der Stadtkasse erfolgte bislang nicht, auch wurde keine örtliche Zahlstellenprüfung durchgeführt.

Hierzu stellen wir fest:

TZ 22.1

Bisher hat die Stadt die Bücherei - zumindest haushaltsrechtlich - nicht wie eine kommunale Einrichtung geführt. Aus dem unserem Prüfer überlassenen Vertrag aus dem Jahr 1979 geht nicht eindeutig hervor, in welcher Rechtsform die Bücherei geführt werden soll. Unseres Erachtens dürfte es sich bei der vorliegenden Kooperation zur Errichtung und zum Betrieb einer öffentlichen Bücherei in der Stadt um eine BGB-Innengesellschaft handeln. Wesen der BGB-Innengesellschaft ist, dass sich mehrere rechtlich und wirtschaftlich selbstständig bleibende (juristische) Personen zur Durchführung eines bestimmten Vorhabens verbinden, ohne diese Verbindung nach außen bekannt zu geben.

Die Stadt sollte aus Gründen der Rechtssicherheit die Rechtsform - ggf. in Abstimmung mit der Rechtsaufsichtsbehörde - mit der Pfarrkirchenstiftung als Kooperationspartner klären. Da die Gemeinde rd. 65 % des gesamten Finanzierungsbedarfs der Bücherei deckt und rd. 78 % der von den beiden Trägern aufgebrachten Finanzierungsmittel (ohne wertmäßige Berücksichtigung der mietzinsfreien Gewährung der Räumlichkeiten durch die Pfarrkirchenstiftung) empfehlen wir - im Hinblick auf die kommunal- und haushaltsrechtlichen Vorgaben - beim Vertragspartner darauf hinzuwirken, dass ihr als Hauptgesellschafterin die alleinige Geschäftsführung und das Recht eingeräumt werden,

die Bücherei wie eine gemeindliche Einrichtung zu führen und nach außen als Trägerin aufzutreten.

Stellungnahme:

Die Empfehlungen werden im Rahmen der angetragenen Übernahme des Pfarrzentrums durch die Stadt ohnehin umzusetzen sein.

TZ 22.2

Unabhängig davon, ob die Bücherei weiter in gemeinsamer Trägerschaft als BGB-Innengesellschaft betrieben werden soll oder künftig als eigene städtische Einrichtung, gelten - insbesondere im Hinblick auf die Kassensicherheit - die gleichen kommunal- und haushaltsrechtlichen Vorgaben.

Das bedeutet, dass die Finanzverwaltung nach den kommunal- und haushaltsrechtlichen Vorschriften abzuwickeln und der Büchereibetrieb (einschließlich des o.g. Girokontos) vollständig in das Rechnungswesen der Stadt einzugliedern ist. Nach § 61 Abs. 2 KommHV-Kameralistik müssen die Aufzeichnungen in den Büchern u.a. vollständig, richtig und nachprüfbar sein. Werden städtische Konten außerhalb der Bücher geführt, liegt ein Verstoß gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung vor. Die derzeit von der Verwaltung praktizierte Vorgehensweise, lediglich die städtischen Zuschüsse nicht aber die sonstigen Einnahmen und Ausgaben in der städtischen Haushaltswirtschaft darzustellen, wird diesen Anforderungen nicht gerecht.

Künftig wäre deshalb die Gebührenkasse der Bücherei entweder als Zahlstelle oder Einnahmekasse der Stadt nach § 44 oder § 45 KommHV-Kameralistik zu behandeln. Einzelheiten zu den Aufgaben, zur Ausstattung mit Zahlungsmitteln, zur buchungstechnischen Abwicklung und zum Abrechnungsverfahren wären gesondert in einer Dienstanweisung zu regeln (vgl. §§ 44, 45 KommHV-Kameralistik und VV Nr. 2 zu § 44 KommHV-Kameralistik). Die Gebührenkasse wäre künftig in die Kassenprüfungen der Gemeinde mit einzubeziehen.

Stellungnahme:

Die Empfehlungen werden im Rahmen der angetragenen Übernahme des Pfarrzentrums durch die Stadt ohnehin umzusetzen sein.

Einer Übernahme der Bücherei als Regiebetrieb in den Haushalt der Stadt steht aus Sicht der Kämmerei nichts im Wege. Ggf. nicht verbrauchte Mittel könnten in diesem Fall über eine neue Sonderrücklage für die Bücherei erhalten werden. Die Vorgaben des BKPV würden dabei beachtet.

TZ 22.3

Soweit dauerhaft eine von den bisherigen vertraglichen Regelungen abweichende Verteilung der Finanzierungslasten zwischen der Stadt und der Kirchenstiftung angestrebt wird, wäre der Vertrag entsprechend unter Beachtung des gesetzlichen (Art. 38 Abs. 2 GO) wie vertraglichen (Nr. 10 des Vertrags) Schriftformerfordernisses zu ändern. Gleiches gilt für sonstige Änderungen der Vertragsvereinbarungen.

Stellungnahme:

Die Empfehlungen werden im Rahmen der angetragenen Übernahme des Pfarrzentrums durch die Stadt ohnehin umzusetzen sein.

TZ 23

Wörther Sozialstiftung Maria Schiegl

1. Allgemeine Angaben über die Stiftung und ihre Verwaltung

Bei der von der Gemeinde verwalteten Stiftung handelt es sich um eine nichtrechtsfähige (fiduziarische) Stiftung i.S. von Art 84 GO. Frau Maria Schiegl, verstorben am 27.01.1990, hatte dem Landkreis Miltenberg als örtlichem Träger der Sozialhilfe einen Reinnachlass von 344.976,96 DM vermacht, wovon ca. 4.300 DM auf nicht verwertbare Grundstücke entfielen. Mit Beschluss vom 18.07.1991 entschied der Kreisausschuss, der Stadt Wörth a. Main einen Anteil von 100.000,00 DM aus dem Vermächtnis zur Ver-

wendung gemäß der testamentarischen Verfügung zuzuwenden. Mit diesem Betrag richtete die Stadt aufgrund des Stadtratsbeschlusses vom 29.09.1994 die nicht-rechtsfähige (fiduziarische) Wörther Sozialstiftung Maria Schiegl ein.

Zum Zeitpunkt der Prüfung galten die Richtlinien für die Wörther Sozialstiftung Maria Schiegl vom 30.09.1994, in Kraft getreten zum 01.10.1994, i.d.F. der Änderung vom 25.04.2014. Eine Stiftungssatzung existierte nicht.

Stiftungszweck ist die Unterstützung von ausschließlich in Wörth a. Main wohnhaften Bürgerinnen und Bürgern, die in eine wirtschaftliche oder soziale Notlage geraten sind. Dabei sollen die Mittel in der folgenden Reihenfolge den Bedürftigen zugutekommen:

- Personen ab der Vollendung des 60. Lebensjahres
- wesentlich Behinderten oder von einer wesentlichen Behinderung bedrohten Menschen
- Invaliden und Frührentnern
- kinderreichen Familien
- alleinerziehenden Müttern
- Menschen ohne Arbeit
- drogenabhängigen Jugendlichen
- schwerkranken oder pflegebedürftigen Menschen
- sonstigen in Not geratenen Menschen

Die Mittel können auch für Veranstaltungen und Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden, die mindestens überwiegend den oben aufgezählten Personengruppen dienen.

Die Mittel werden lt. den Richtlinien auf Vorschlag des ersten Bürgermeisters vom Haupt- und Finanzausschuss vergeben. Die laufende Verwaltung sowie die sichere und ertragbringende Anlage der Stiftungsmittel obliegt dem Leiter der Aufgabengruppe Kämmerei.

2. Haushaltsrechtliche Abwicklung

Das Stiftungsvermögen wird als Sonderrücklage geführt.

Die Einnahmen (Zinserträge) werden im Verwaltungshaushalt im Unterabschnitt 9112 vereinnahmt, dem Vermögenshaushalt und anschließend der Sonderrücklage zugeführt. Die verwendeten Mittel werden der Sonderrücklage entnommen, dem Verwaltungshaushalt zugeführt und im Unterabschnitt 4702 als Ausgabe gebucht. Die Stiftung ist schuldenfrei.

3. Zweckentsprechende Verwendung der Erträge

Die Stiftung erzielte in den Berichtsjahren in den Verwaltungshaushalten folgende Zins-einnahmen und Spenden.

Zweck	2012 €	2013 €	2014 €	2015 €	2016 €
Zinsen	1.422,10	1.826,93	2.284,99	2.576,75	312,54
Spenden				50,00	

Ausgaben für die Verwaltung der Stiftung und der Vermögenswerte der Stiftung fielen keine an.

Für die unmittelbare Erfüllung des Stiftungszwecks wurden folgende Beträge ausge-reicht, hierbei handelte es sich ausschließlich um Zuschüsse an Eltern zu den für deren Kinder zu zahlenden Benutzungsgebühren für die offene Ganztageschule:

2012 €	2013 €	2014 €	2015 €	2016 €
336	120	600	0	0

Wir haben uns durch eine angemessene Zahl von Stichproben davon überzeugt, dass die ausgereichten Beträge unter den einschränkenden Hinweisen unter TZ 23 a) dem Stiftungszweck entsprechend eingesetzt wurden.

4. Erhalt der Vermögenswerte

Die Vermögenswerte bestanden zum Zeitpunkt des Entstehens der Stiftung aus einem Kapitalvermögen von 100.000,00 DM (51.129,19 €). Die Vermögenswerte sind als reines Kapitalvermögen in der Sonderrücklage „Maria Schiegl Fonds“ nachgewiesen. Dieses stieg im Berichtszeitraum um rd. 14.000,00 €:

Guthaben	Stand am	
	01.01.2012 €	31.12.2016 €
Sparbuch Raiffeisenbank Nr. 40143413	3,49	11.794,39
Sparbrief Nr. 6040143413	57.405,59	-
Sparbrief Nr. 60101338	-	60.000,00
Gesamt	57.409,08	71.794,39

Zum Nachweis des Erhalts der übergegangenen Vermögenswerte wurde die Sonderrücklage durch eine Nebenrechnung untergliedert, worin neben den übergegangenen Vermögenswerten auch eine Kapitalerhaltungsrücklage sowie eine Mittelverwendungsrücklage ausgewiesen werden. Die Entwicklung stellte sich im Berichtszeitraum wie folgt dar:

	übergegan- gene Vermö- genswerte €	Kapital- erhaltungs- rücklage €	Mittelverwen- dungs- rücklage €	Gesamtvermö- gen der Stif- tung €
01.01.2012	53.709,19	14.950,37	- 11.250,48	57.409,08
31.12.2012	53.709,19	16.295,32	- 11.509,33	58.495,18
31.12.2013	53.709,19	17.371,28	- 10.878,36	60.202,11
31.12.2014	53.709,19	17.976,50	- 9.798,59	61.887,10
31.12.2015	53.709,19	18.178,25	- 7.423,58	64.463,85
31.12.2016	53.709,19	18.514,48	- 429,28	71.794,39

Die nicht ausgeschütteten Erträge der Stiftung wurden der Sonderrücklage zugeführt. Darüber hinaus führte die Stadt der Mittelverwendungsrücklage 2016 rd. 7 T€ zu, nachdem in den Jahren seit 2008 insgesamt rd. 23 T€ an Stiftungsmittel - auch zu Lasten des Erhalts der Vermögenswerte - für Eltern zur Begleichung von Gebühren für die Offene Ganztageschule und damit zu Gunsten des städtischen Haushalts verausgabt worden waren.

Unsere Prüfung der Stiftung ergab folgende Feststellungen, die wir hier nur zusammengefasst darstellen:

TZ 23.1

Sämtliche im Berichtszeitraum ausgezahlten Stiftungsmittel von 1.056 € wurden an Eltern von Schülern als Zuschuss zu den Benutzungsgebühren (im Wesentlichen für die Mittagsverpflegung) für die Offene Ganztageschule geleistet.

Nach § 3 Nr. 2 der Richtlinien für die Wörther Sozialstiftung Maria Schiegl (RL) sollen die Mittel bevorzugt Personen ab der Vollendung des 60. Lebensjahres, dann wesentlich behinderten oder von einer wesentlichen Behinderung bedrohten Menschen, dann Inva-

liden und Frührentnern und erst danach anderen dort genannten Personengruppen (z.B. kinderreichen Familien oder alleinerziehenden Müttern) zugutekommen. Die im Prüfungszeitraum ausschließlich mit Stiftungsmitteln bedachten Eltern von Schülern der Offenen Ganztageschule gehören nicht zu den drei Personengruppen, denen die Stiftungsmittel vorrangig zugutekommen sollen. Auf Nachfrage legte uns die Verwaltung nicht nachvollziehbar dar, weshalb die zu bevorzugenden Personenkreise nicht berücksichtigt wurden.

Künftig wären die Vorgaben der Stiftungsrichtlinien bei der Vergabe stärker zu beachten und einzuhalten.

Stellungnahme:

Die Stiftungsmittel wurden aus Sicht der Kämmerei den Richtlinien entsprechend verwendet. Zum einen gab es in den betreffenden Hh-Jahren keine bekannten Notlagen anderer Personengruppen, weshalb die Beachtung der Rangfolge nicht erforderlich war. Zum anderen fielen die geförderten Fälle zumindest unter die letztgenannte Personengruppe. Ferner war es in aller Regel so, dass die Eltern ihre aus pädagogischer Sicht förderbedürftigen Kinder ohne finanzielle Unterstützung nicht in die OGS schicken hätten können.

TZ 23.2

Die Mittel der Stiftung werden auf Vorschlag des ersten Bürgermeisters vom Haupt- und Finanzausschuss vergeben (§ 5 Nr. 2 RL). Zu keinem der im Berichtszeitraum erfolgten Zuwendungen aus Stiftungsmitteln lag ein Beschluss des Haupt- und Finanzausschusses vor. Künftig wäre ein Beschluss des zuständigen Gremiums herbeizuführen.

Stellungnahme:

Die Feststellung wird künftig beachtet. Bei den geförderten Fällen handelte es sich um wirtschaftlich kaum bedeutende Fälle (im Berichtszeitraum: insgesamt 1.056 €), über die der HFA/Stadtrat spätestens mit der Vorlage des Jahresberichts ohnehin Kenntnis erlangt hat.

TZ 23.3

2015 spendete ein Ehepaar 50 € mit der Auflage, dieses Geld für eine gemeinnützige Einrichtung in der Stadt zu verwenden. Der erste Bürgermeister verfügte, die Spende der Stiftung zukommen zu lassen. Allerdings wurde der Betrag unter der Haushaltsstelle 0.4702.1782 vereinnahmt und bisher weder für den Stiftungszweck verausgabt noch in die Sonderrücklage eingestellt. Dies wäre nachzuholen.

Stellungnahme:

Die Erledigung der vom 1. Bürgermeister verfügten Verwendung der Spende wurde beim jährlichen Abschluss der Sonderrücklage offensichtlich übersehen. Die Zuführung an die Sonderrücklage ist bereits veranlasst.“

Stadtrat Gernhart regte an, den Stadtrat jeweils über die Erledigung der Prüfungsfeststellungen zu informieren.

5. Nachtragshaushaltssatzung und -plan 2018 - Bekanntgabe der rechtsaufsichtlichen Würdigung des Landratsamtes Miltenberg vom 19.12.2018

Das Landratsamt Miltenberg hat mit Schreiben vom 19.12.2018 die mit Schreiben vom 17.12.2018 vorgelegte Nachtragshaushaltssatzung 2018 und den zugehörigen Nachtragshaushaltsplan 2018 rechtsaufsichtlich gewürdigt. Das Landratsamt stellt zunächst fest, dass die Nachtragshaushaltssatzung keine genehmigungspflichtigen Bestandteile enthalte und die Prüfung keine Beanstandungen ergeben habe. Im übrigen verweist das Landratsamt auf die Stellungnahme der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle vom 19.12.2018.

Diese befaßt sich ausschließlich mit den in der Nachtragshaushaltssatzung 2018 erstmals i.H.v. 1.336.300 € veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen (= Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen im Rahmen von Investitionen, die erst in späteren

Haushaltsjahren kassenwirksam werden), wovon 300.000 € (Bauhofneubau) in 2019 und 1.036.300 € (GBV GE/GI Weidenhecken) in 2021 kassenwirksam werden sollen. Die staatliche Rechnungsstelle stellt fest, dass die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen keiner Genehmigung bedürfen, weil in der vorliegenden Finanzplanung zum Doppelhaushalt 2017/2018 ab 2019 keine Kreditaufnahmen vorgesehen sind. Die Frage der Notwendigkeit von weiteren Kreditaufnahmen, ausgelöst durch die beiden etatisierten Verpflichtungsermächtigungen bzw. durch die dahinter stehenden Projekte Bauhofneubau und Erschließung des GE/GI Weidenhecken, wird von der staatlichen Rechnungsprüfungsstelle in der Folge gleichwohl vertieft untersucht und gewürdigt. Auf Grund von entsprechenden Bestätigungen und Nachweisen der Stadtkämmerei kommt auch die staatliche Rechnungsprüfungsstelle zum Ergebnis, dass durch die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen keine zusätzlichen Kreditaufnahmen zu erwarten sind.

Die staatliche Rechnungsprüfungsstelle weist für den GBV GE/GI Weidenhecken des weiteren darauf hin, dass hier, unabhängig von der Etatisierung der Verpflichtungsermächtigung, auch eine rechtsaufsichtliche Genehmigung nach Art. 72 GO (Änderung eines kreditähnlichen Rechtsgeschäfts) notwendig ist. Diese wird von der Stadtkämmerei derzeit vorbereitet.

Die wirklich gründliche Auseinandersetzung der Rechtsaufsichtsbehörde mit der Frage von im Rahmen des Nachtragshaushalts 2018 etwaig notwendig werdenden zusätzlichen Kreditaufnahmen zeigt, dass es – mit Blick auf den zum 31.12.2018 bereits erreichten Schuldenstand des Kernhaushalts (8.542.000 € bzw. 1.808 €/EW und 302% des Landesdurchschnitts) und die gleichwohl aus dem GBV GE/GI Weidenhecken bestehenden Kreditrisiken – schwer werden wird, im Rahmen des Haushaltsplans 2019 neue Kreditermächtigungen durchzusetzen, auch wenn sie ausschließlich durch Investitionsmaßnahmen ausgelöst werden sollten, die bislang nicht in der Finanzplanung enthalten waren, ganz unabhängig davon, dass dies gegen das vom Stadtrat am 18.01.2017 beschlossene Haushaltskonsolidierungskonzept „Agenda 2017/2021“ verstoßen würde.

Der Stadtrat nahm vom Inhalt der rechtsaufsichtlichen Würdigung des Landratsamtes vom 19.12.2018 zur Nachtragshaushaltssatzung 2018 Kenntnis.

6. Haushaltsplan 2019 - Festlegung des Fahrplans zur Aufstellung des Haushaltsplans 2019

Die Verwaltung schlägt vor, für das Haushaltsjahr 2019 zunächst einen Haushaltsplan vorzulegen, der im Wesentlichen die in der Finanzplanung zum Doppelhaushalt 2017/2018 enthaltenen Investitionen enthält und deren Finanzierung aufzeigt. Damit würde die Durchführung von bereits beschlossenen Maßnahmen wie der Bauhofneubau und die Erneuerung der Odenwaldstraße haushaltsrechtlich sichergestellt.

Neue Investitionsmaßnahmen bleiben weitestgehend dem sich daran direkt anschließenden Nachtragshaushaltsplan 2019 vorenthalten, der die aktuelle Beschlußlage und Notwendigkeiten zu den Investitionen insbesondere im Kinderbetreuungsbereich abbildet, die Übernahme des Pfarrzentrums im 1. Entwurf aber bewußt ausklammert. Die einmaligen und laufenden Kosten einer Übernahme des Pfarrzentrums werden dabei außerhalb des Nachtragshaushalts 2019 zusätzlich aufgezeigt. Auf dieser Grundlage kann der Stadtrat dann eine fundierte Entscheidung zu diesem Thema treffen. Fällt sie zugunsten einer Übernahme aus, wird die Übernahme im 2. Entwurf des Nachtragshaushalts 2019 abgebildet, fällt sie gegen eine Übernahme aus, kann der 1. Entwurf des Nachtragshaushalts 2019 im weiteren Verfahren verabschiedet werden.

In diesem Kontext ist auch möglichst bis zum 30.05.2019 eine Entscheidung darüber zu treffen, wie die durch den Wegfall der Straßenausbaubeiträge und die völlig unzureichenden Ersatzmittel des Freistaates in Form der Straßenausbaupauschalen entstehenden erheblichen Finanzierungslücken dauerhaft kompensiert werden können. An dieser Stelle wird an die Erneuerung der Siedlungstraße, die 2020 ansteht, und an die Erneuerung der Siedlung jenseits der Bahnlinie, die spätestens ab 2021 ansteht, verwiesen. Allein die Erneuerung der Siedlungstraße ist mit 923.4000 € veranschlagt, wovon 499.300 € auf den Straßenbau entfallen. Für die Erneuerung der Siedlung jenseits der Bahnlinie liegt eine Kostenschätzung des Bauamts vom 19.12.2018 über 3.057.919 € vor. Davon entfallen 2.074.400 € auf den Straßenbau.

Stadtrat Laumeister erkannte an, daß die Durchführung beschlossener Baumaßnahmen nicht verzögert werden sollte. Das von der Verwaltung vorgeschlagene verfahren würde allerdings wesentliche Aspekte der finanziellen Abwicklung unberücksichtigt lassen. Da die Eckpunkte der offenen Maßnahmen weitgehend feststünden, könne versucht werden, sofort einen „regulären“ Haushalt aufzustellen.

Bgm. Fath wies darauf hin, daß insbesondere die Höhe einer finanziellen Förderung für den notwendigen Ausbau der Kinderbetreuungskapazitäten im Falle eines Anbaus vollkommen ungewiß ist und auch nicht kurzfristig ermittelt werden kann.

Stadtrat Salvenmoser sprach sich ebenfalls gegen den Vorschlag der Verwaltung aus, zumal für den Nachtrag keine zeitliche Perspektive genannt werde. Die Maßnahme Odenwaldstraße könne wegen ihrer Eilbedürftigkeit möglicherweise auch ohne Haushaltsplan begonnen werden. Die Kosten für den Neubau/Anbau einer Kindertagesstätte seien abschätzbar. Er erinnerte an die Selbstverpflichtung des Stadtrates, keine neuen Schulden aufzunehmen.

Bgm. Fath hielt dem entgegen, daß in der Odenwaldstraße lediglich der Abschnitt Kanalbau dringlich ist.

Stadtrat Feyh vertrat die Auffassung, daß ein Großteil der Vorarbeiten für einen Haushaltsplan 2019 schon geleistet sei. Im Bereich der KiTa-Kapazitäten würden 2019 nur Planungskosten relevant, die Durchführung könne in der Finanzplanung dargestellt werden.

Bgm. Fath wies darauf hin, daß ein Baubeginn für einen Anbau/Neubau KiTa noch im Jahr 2019 nicht ausgeschlossen ist. In jedem Falle müßten im Haushalt 2019 entsprechende Verpflichtungsermächtigungen festgesetzt werden, um einen zügigen Ablauf der Maßnahme sicherzustellen.

Stadtrat Wetzel hielt einen umfassenden Haushalt für notwendig, um der Steuerungsfunktion des Stadtrates gerecht werden zu können.

Ein förmlicher Beschluß wurde zu diesem Tagesordnungspunkt nicht gefaßt.

7. Bauleitplanung „Umspannwerk EZV“

Der EZV beabsichtigt die Errichtung eines Umspannwerks an der Abfahrt Wörth-Süd der B469. Damit soll nicht nur die Versorgungssicherheit erhöht, sondern auch eine Einspeisemöglichkeit für den künftig durch die geplanten Windenergieanlagen erzeugten Strom geschaffen werden. Dies begründet auch den Standort unmittelbar neben der 110-kV-Freileitung an der Bundesstraße.

Für die Realisierung des Vorhabens sind die Änderung des Flächennutzungsplanes und die Aufstellung eines Bebauungsplanes erforderlich. Die Verwaltung empfiehlt, den entsprechenden Änderungsbeschluß für den Flächennutzungsplan und den Aufstellungsbeschluß für den Bebauungsplan zu fassen.

7.1. Änderung des Flächennutzungsplanes

Der Stadtrat beschloß, den Flächennutzungsplan zu ändern. Auf dem vorgesehenen Standort des Umspannwerks soll ein Sondergebiet ausgewiesen werden.

7.2 Aufstellung eines Bebauungsplanes

Der Stadtrat beschloß, einen Bebauungsplan mit der vorläufigen Bezeichnung „Sondergebiet Umspannwerk“ aufzustellen.

8. Bekanntgaben

Bgm. Fath gab folgendes bekannt:

- das LRA Miltenberg hat im Bereich der Kleinkinderbetreuung einen zusätzlichen Bedarf von 3 Gruppen anerkannt. Der Anbau von drei Gruppen an die Kindertagesstätte „Kleine Strolche“ wird vom LRA kritisch betrachtet. Empfohlen wird dringend ein dreigruppiger Neubau. Das Büro Johann+Eck ermittelt derzeit die Kosten für beide Vari-

anten. Die Bedarfsanerkennung sollen den Stadträten übermittelt werden.

- Die Arbeiten für den neuen Bauhof sollen um den 15.03.2019 beginnen.
- Wegen eines im Main-Echo abgedruckten Leserbriefs zur Situation am städtischen Grillplatz hat ein Treffen mit der Autorin des Briefs stattgefunden.
- Im Columbarium wurden einige unzulässige Dekorationen abgeräumt und im Rathaus gelagert. Sie werden den Angehörigen auf Wunsch ausgehändigt. Festzuhalten ist aber, daß Blumenschmuck im Bereich der Urnenwand zulässig ist.
- Aufgrund unerwartet starker Nachfrage wird der Bauhof im alten Friedhofsteil kurzfristig weitere Urnenerdgräber anlegen.

9. Anfragen

- Die Stadträte Oettinger und Gernhart regte an, einige Löcher auf dem Bahnhofsparkplatz sowie vor der Containeranlage vor der Hochwasserschutzhalle zu verfüllen. Bgm. Fath sagte dies zu.
- Auf Anfrage von Stadtrat Gernhart teilte Bgm. Fath mit, daß eine Weiterverrechnung der für die Räumung der Kleingartenanlage an der Unteren Au kaum möglich ist, da die Identität der bisherigen Nutzer teilweise unbekannt ist. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sollen die Flächen künftig nicht mehr an die bisherigen Pächter vergeben werden.

Wörth a. Main, den 20.02.2019

A. Fath
Erster Bürgermeister

A. Englert
Protokollführer