



STADT BOGEN

NIEDERSCHRIFT ÜBER DIE ÖFFENTLICHE 60. SITZUNG DES STADTRATES

Sitzungsdatum: Mittwoch, 31.07.2019
Beginn: 17:15 Uhr
Ende: 20:40 Uhr
Ort: im großen Sitzungssaal des Rathauses Bogen

ANWESENHEITSLISTE

Erster Bürgermeister

Schedlbauer, Franz

Mitglieder des Stadtrates

Amann, Stefan

Bittner, Fritz

Ebner, Claudia

Fisch, Josef

Franz jun., Walter

Gegenfurtner, Erwin

Häusler, Elke

Hien, Rita

Ibel, Werner

Verlässt Sitzung nach Abstimmung TOP 13.1

Katzendobler, Robert

Kiefl, Markus

Kietzke, Ralf

Lex, Günther

Pacher, Sandra

Verlässt Sitzung nach Abstimmung TOP 9

Probst, Andrea

Verlässt Sitzung nach TOP 11

Rank, Siegfried

Retzer, Alois

Sagstetter, Peter

Stangl, Konrad

Schriftführerin

Janker, Patricia

Verwaltung

Kellner, Richard

Krammer, Richard

Paukner, Christoph

Winklmeier, Helmut

Abwesende und entschuldigte Personen:

Mitglieder des Stadtrates

Eckl, Franz Xaver	Entschuldigt
Geiger, Anita	Entschuldigt
Hoffmann, Christian	Entschuldigt
Kerscher, Klaus	Entschuldigt
Muhr, Helmut	Entschuldigt

TAGESORDNUNG

Öffentliche Sitzung

- | | | |
|-----|---|-------------|
| 1 | Präsentation Leonhard-Kaiser-Heim Bogen - Sanierung und Erweiterung einer bestehenden Seniorenpflegeeinrichtung | HV/035/2019 |
| 2 | Bauleitplanung | |
| 2.1 | Flächennutzungs- und Landschaftsplan der Stadt Bogen, "GE Petersgewanne-Erweiterung", Deckblatt Nr. 52, Aufstellungsbeschluss | BA/697/2019 |
| 2.2 | Flächennutzungs- und Landschaftsplan der Stadt Bogen, "WA Bruckweg", Deckblatt Nr. 53, Aufstellungsbeschluss | BA/700/2019 |
| 2.3 | Bebauungs- und Grünordnungsplan der Stadt Bogen, "GE Petersgewanne-Erweiterung", Aufstellungsbeschluss | BA/698/2019 |
| 2.4 | Bebauungs- und Grünordnungsplan "Sandberg III", Deckblatt Nr. 1, Empfehlungsbeschluss | BA/639/2019 |
| 2.5 | Bebauungs- und Grünordnungsplan der Stadt Bogen, "SO Lohgewanne", Deckblatt Nr. 4, Aufstellungsbeschluss | BA/701/2019 |
| 2.6 | Bebauungs- und Grünordnungsplan der Stadt Bogen, "WA Weiherwiesäcker III", Deckblatt Nr. 8, Aufstellungsbeschluss | BA/702/2019 |
| 3 | Ausschreibungszustimmung für Feuerwehrfahrzeuge | Kä/245/2019 |
| 4 | Vergabe Baugebiet Humelberg V | Kä/247/2019 |
| 5 | Vorstellung Prüfungsbericht 2014 - 2017 mit Beschluss | Kä/248/2019 |
| 6 | Wirtschaftlichkeit Schulbusbeförderung | Kä/249/2019 |
| 7 | 2. Satzung zur Änderung der Satzung über Aufwendersatz und Gebühren für Einsätze und andere Leistungen gemeindlicher Feuerwehren | Kä/255/2019 |
| 8 | Gründung einer Gesellschaft zur Klärschlammverwertung | HV/034/2019 |
| 9 | Geschichts- u.Heimatzentrum (Zustimmung zur Vorgehensweise) | Kä/246/2019 |
| 10 | Vereinbarung für Geh- und Radweg Hofweinzier-Bärndorf mit staatlichem Bauamt Passau | |

- 11 Informationen, Wünsche und Anträge**
- 11.1 Allgemeine Informationen**
- 11.2 Schönthal, Parkplatzsituation**
- 11.3 Volksfest Bogen 2019**
- 11.4 Personalsituation Rathaus**

Erster Bürgermeister Franz Schedlbauer eröffnet um 17:15 Uhr die öffentliche 60. Sitzung des Stadtrates, begrüßt alle Anwesenden und stellt die ordnungsgemäße Ladung und Beschlussfähigkeit des Stadtrates fest.

ÖFFENTLICHE SITZUNG

1 Präsentation Leonhard-Kaiser-Heim Bogen - Sanierung und Erweiterung einer bestehenden Seniorenpflegeeinrichtung

Die Vorstandsvorsitzende der Diakonie Regensburg, Fr. Rückle-Rösner stellte gemeinsam mit dem Leiter des Leonhard-Kaiser-Heims, Herrn Huber und Herrn Nagl vom Projektmanagement das Sanierungs- bzw. Erweiterungskonzept des Seniorenheims vor.

Die Wohnanlage soll künftig 92 Einzelzimmer für die vollstationäre Pflege mit je 48m² Wohnraum, sowie 16 Wohnungen für das betreute Wohnen enthalten.

Die Baumaßnahme unterteilt sich in 3 Bauabschnitte, die Gesamtbauzeit ist auf 3 Jahre angesetzt

- 1. BA: Neubau des Ostflügels Bauzeit 1 Jahr, Beginn Anfang 2020
- 2. BA: 1 Jahr
- 3. BA: 1 Jahr

Der Betrieb des bisherigen Seniorenheims wird während der Bauphase fortgeführt.

Die Kosten belaufen sich nach Kostenschätzungen auf ca. 10-12 Mio. €.

Zur Kenntnis genommen

2 Bauleitplanung

2.1 Flächennutzungs- und Landschaftsplan der Stadt Bogen, "GE Petersgewanne-Erweiterung", Deckblatt Nr. 52, Aufstellungsbeschluss

Beschluss:

Der Stadtrat beschließt, den Flächennutzungs- und Landschaftsplan der Stadt Bogen mit Deckblatt Nr. 52 zu ändern.

Die Änderung dient der Erweiterung und Ausweisung eines Gewerbegebietes mit dem Geltungsbereich der Fl.Nr. 971 Teilfläche, 970 Teilfläche, 104 Teilfläche, 101/8, 101/2, Gemarkung Oberalteich.

Einstimmig beschlossen Ja 20 Nein 0 Anwesend 20

2.2 Flächennutzungs- und Landschaftsplan der Stadt Bogen, "WA Bruckweg", Deckblatt Nr. 53, Aufstellungsbeschluss

Der TOP wurde aufgrund der Beschlussfassung des Bauausschusses vom 24.07.2019 nicht behandelt.

2.3 Bebauungs- und Grünordnungsplan der Stadt Bogen, "GE Petersgewanne-Erweiterung", Aufstellungsbeschluss

Beschluss:

Der Stadtrat beschließt, das bestehende Gewerbegebiet (GE Petersgewanne) um den Bereich nördlich der Fl.-Nr. 969, Gemarkung Oberalteich, zu erweitern und hierfür einen Bebauungs- und Grünordnungsplan (GE Petersgewanne – Erweiterung) aufzustellen.

Der Geltungsbereich umfasst die Fl.Nr. 971 Teilfläche, 970 Teilfläche, 104 Teilfläche, 101/8, 101/2, Gemarkung Oberalteich.

Einstimmig beschlossen Ja 20 Nein 0 Anwesend 20

2.4 Bebauungs- und Grünordnungsplan "Sandberg III", Deckblatt Nr. 1, Empfehlungsbeschluss

Der Bebauungs- mit Grünordnungsplan „Am Sandberg III“ wurde am 28.07.2015 ortsüblich durch Anschlag bekanntgemacht.

Die untere Bauaufsichtsbehörde (untere Naturschutzbehörde) bemängelt nun Verfahrensfehler hinsichtlich der textlichen Festsetzungen bezüglich Eingriffskompensation (Ausgleichsfläche) und Umweltbericht und hält mit dieser Begründung ein Bauvorhaben zurück.

In einem persönlichen Gespräch am 01.07.2019 im Landratsamt Straubing-Bogen stellte die untere Bauaufsichtsbehörde die Nachholung des vermeintlichen Verfahrensfehlers mittels Deckblatt Nr. 1 und erneuter Auslegung zur Heilung in Aussicht.

Beschluss:

Der Stadtrat schließt sich dem Beschluss des Bauausschusses vom 24.07.2019 an und beschließt den Bebauungs- und Grünordnungsplan „WA Am Sandberg III“ mittels Deckblatt 1 abzuändern und die vermeintlichen Verfahrensfehler somit zu heilen.

Einstimmig beschlossen Ja 20 Nein 0 Anwesend 20

2.5 Bebauungs- und Grünordnungsplan der Stadt Bogen, "SO Lohgewanne", Deckblatt Nr. 4, Aufstellungsbeschluss

Der ortsansässige Lebensmittel-Verbrauchermarkt beabsichtigt, sich zu vergrößern und seinen Standort zu verlegen. Das bestehende Gebäude des bisherigen Lebensmittelmarktes soll nun als Baumarkt genutzt werden.

Im Bebauungsplan „Lohgewanne“ ist der Standort des Verbrauchermarktes bisher als „SO Großflächiger Einzelhandel“ nach § 11 BauNVO (zulässig: Lebensmittel-Fachmarkt) ausgewiesen.

Durch die Nutzungsänderung des Verbrauchermarktes in einen Baumarkt fällt das Vorhaben zwar unter den Begriff „großflächiger Einzelhandelsbetrieb“, jedoch wird von der Zulässigkeit „Lebensmittel-Fachmarkt“ abgewichen.

Um die baurechtliche Voraussetzung für die Nutzungsänderung zu schaffen, wird die Beschränkung auf „Lebensmittel-Fachmarkt“ mittels Deckblatt in ein Sondergebiet „SO großflächiger Einzelhandel“ nach § 11 BauNVO (zulässig: Baumarkt Verkaufsfläche 1.250 m²) geändert. Betroffen sind die Grundstücke Fl.Nr. 884 und 885, Gemarkung Oberalteich.

Beschluss:

Der Stadtrat beschließt den Bebauungs- und Grünordnungsplan „SO Lohgewanne“ mit Deckblatt Nr. 4 in ein Sondergebiet, zulässig für einen Baumarkt mit einer Verkaufsfläche von 1.250 m², umzuwandeln. Betroffen sind die Grundstücke Fl.Nr. 884 und 885, Gemarkung Oberalteich.

Einstimmig beschlossen Ja 20 Nein 0 Anwesend 20

2.6 Bebauungs- und Grünordnungsplan der Stadt Bogen, "WA Weierwiesäcker III", Deckblatt Nr. 8, Aufstellungsbeschluss

Auf den Grundstücken Fl.Nr. 822/Teilfläche, 828/Teilfläche, 828/1, 831, 832, 832/2, 833 und 834 Gemarkung Bogen, Ganghoferstraße, ist die Errichtung einer Kindertagesstätte in modularer Containerbauweise geplant. Hierzu ist die Änderung des Bebauungsplanes notwendig.

Beschluss:

Der Stadtrat beschließt, den Bebauungs- und Grünordnungsplan „WA Weierwiesäcker III“ mit Deckblatt Nr. 8 zur Errichtung einer Kindertagesstätte in modularer Containerbauweise auf den Grundstücken Fl.Nr. 822/Teilfläche, 828, 828/1, 831, 832, 832/2, 833 und 834, zu ändern.

Einstimmig beschlossen Ja 20 Nein 0 Anwesend 20

3 Ausschreibungszustimmung für Feuerwehrfahrzeuge

Folgende FF-Fahrzeuge sollen im Jahr 2020 neu angeschafft werden:

MZF Allrad für die FF Bogen

Diese Anschaffung war ursprünglich nicht eingeplant. Das alte Fahrzeug wurde bei einem Einsatz so beschädigt, dass es nicht mehr einsatzfähig war.

Es wird zusammen mit dem MZF Allrad der FF OA angeschafft.
Da die beiden Fahrzeuge baugleich sind fällt die Förderung höher aus.

Kosten:	ca. 115.000,- Euro	geplant waren: 105.000,- Euro
Förderung:	ca. 15.500,- Euro	

MZF Allrad für die FF OA

siehe MZF FF Bogen

Kosten:	ca. 115.000,- Euro	geplant waren: 105.000,- Euro
Förderung:	15.500,- Euro	

TSF für die FF Degernbach

Kosten:	ca. 110.000,- Euro
Förderung:	ca. 23.000,- Euro

Folgende FF Fahrzeuge sollen im Jahr 2021 neu angeschafft werden:

Lf 20 für die FF OA

Kosten:	ca. 420.000,- Euro	Mehrkosten v. ca. 70.000,- Euro
Förderung Regierung:	100.000,- Euro	
Förderung LRA:	ca. 33.000,- Euro	kompensiert Mehrkosten

MLF für die FF Bogenberg

Nach Abstimmung mit der Regierung und der Verwaltung wird ein größeres Fahrzeug für das alte TSF angeschafft.

Kosten:	ca. 225.000,- Euro	geplant waren: 180.000,- Euro
Förderung:	49.000,- Euro	

Beschluss:

Der Stadtrat bevollmächtigt die Verwaltung die Ausschreibungen für die verschiedenen FF-Fahrzeuge, wie vorgestellt, zu tätigen.

Einstimmig beschlossen Ja 20 Nein 0 Anwesend 20

4 Vergabe Baugebiet Humelberg V

Nach Diskussion im Gremium kam der Stadtrat zu folgender Prioritätenliste:

1. Bogener Bürger
2. Familien mit Kindern nach Anzahl der Kinder
3. Ehrenamtlich Tätige

Die Parzellen 11,12 und 13 sollen für Mehrfamilienhäuser zur Verfügung stehen. Dazu soll eine Ausschreibung erfolgen.

Die Parzellen 1, 3 und 4 sind bereits vergeben.

Die übrigen 7 Parzellen sollen der Bebauung mit Einfamilien-/Doppelhäusern zugeführt werden.

Beschluss:

Der Stadtrat ist mit den Vergabekriterien wie vorgestellt einverstanden.

Einstimmig beschlossen Ja 20 Nein 0 Anwesend 20

5 Vorstellung Prüfungsbericht 2014 - 2017 mit Beschluss

Zum überörtlichen Prüfungsbericht des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes der Jahresrechnungen 2014-2017 und der Kasse der Stadt Bogen

TZ 2 Hinweise zum Haushalts- und Kassenwesen

a) Über Feststellung und Entlastung wurde im Stadtrat unter Teilnahme und Leitung des ersten Bürgermeisters beschlossen (vgl. Beschlüsse vom 23.09.2015, 05.10.2016 und 11.10.2017). Mit der Feststellung wird die Rechnungslegung nach der örtlichen Prüfung abgeschlossen und der von der Verwaltung erstellte Entwurf einer Jahresrechnung wird zur

Jahresrechnung der Stadt; der Feststellungsbeschluss des Stadtrats fixiert somit das Zahlenwerk der Jahresrechnung. Dem ersten Bürgermeister obliegt es, die Sitzung zu leiten, wenn der Stadtrat über die Feststellung der Jahresrechnung berät und abstimmt. Der Feststellung der Jahresrechnung schließt sich nach Möglichkeit in derselben Sitzung der Beschluss über die Entlastung an. Bei der Beratung und Beschlussfassung über die Entlastung ist der erste Bürgermeister allerdings stets aufgrund persönlicher Beteiligung (Art. 49 Abs. 1 GO) auszuschließen. Dies wäre künftig zu beachten. Auf die Ausführungen in Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Erl. 10.1 zu Art. 102 GO wird verwiesen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Wird beachtet

b) Die Kassenverwalterin und die stellvertretende Kassenverwalterin wurden mit Schreiben vom 28.06.2000 bzw. 05.07.2016 vom ersten Bürgermeister bestellt. Beschlüsse des für die Bestellung zuständigen Gremiums konnten uns nicht vorgelegt werden. Die Stadt hat einen Kassenverwalter und einen Stellvertreter zu bestellen (Art. 1 OO Abs. 2 Satz 1 GO). Die Bestellung hat durch den Stadtrat bzw. durch einen beschließenden Ausschuss, sofern dies zu seinen Aufgaben gehört, zu erfolgen. Die Bestellung ist erforderlich, weil der Kassenverwalter in Fragen der Geldverwaltung die Stadt selbständig nach außen vertritt, also insoweit Organfunktion hat, da der erste Bürgermeister als der Anordnungsbefugte der Stadt auf diesem Gebiet nicht tätig werden und daher diese Aufgaben auch nicht delegieren kann (vgl. Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Erl. 1.2 zu § 42 KommHV-Kameralistik). Die Beschlüsse des zuständigen Gremiums wären noch nachzuholen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die geforderten Beschlüsse wurden in der Stadtratssitzung vom 24.10.2018, Tagesordnungspunkt Nr. 4 und 5 nachgeholt.

c) Die örtlichen Kassenprüfungen sind im Prüfungszeitraum in den Monaten Oktober, November oder Dezember durchgeführt worden. Prüfungen in festliegenden oder annähernd festliegenden Zeitabständen oder zu bestimmten Zeitpunkten im Jahr sollten vermieden werden, weil das Moment der Überraschung nicht gewährleistet ist (vgl. Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Erl. 4 zu § 3 KommPrV). Dies wäre künftig zu beachten.

Im Übrigen wären neben der Stadtkasse stets alle Handvorschüsse zumindest einmal jährlich einer Kassenprüfung zu unterziehen. Auch wenn Handvorschüsse nicht regelmäßig in die örtliche Kassenprüfung miteinbezogen werden müssen (vgl. W Nr. 2 zu § 3 KommPrV), empfiehlt es sich aufgrund der großen Bedeutung, die diesen Prüfungen vom Standpunkt der Kassensicherheit aus zukommt, in Abständen auch diese einer Prüfung zu unterziehen (vgl. Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Erl. 1 und 1 O zu § 3

KommPrV).

Stellungnahme der Verwaltung

Wird beachtet.

d) Die Kasse des Eigenbetriebs wurde im Prüfungszeitraum keiner örtlichen Prüfung unterzogen. Aufgrund der großen Bedeutung der örtlichen Kassenprüfung für die Kassensicherheit ist diese jedes Jahr vorzunehmen. Da die Kassenprüfung unvermutet durchgeführt werden soll, hätte die Prüfung zu deutlich unterschiedlichen Zeitpunkten zu erfolgen. Auf die Ausführungen in Buchst. e) wird ergänzend hingewiesen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Wird beachtet.

e) Bei der Kassenbestandsaufnahme am 02.05.2018 verfügte die Stadtkasse über einen Barkassenbestand von rd. 8 T€. Nach § 12 der Dienstanweisung (DA-FK) wurde der Höchstbetrag für Einnahmekassen auf 5 T€ festgelegt. Nach stichprobenartiger Durchsicht der Tagesabschlüsse haben wir festgestellt, dass der in der DA-FK festgelegte Höchstbetrag häufiger überschritten wird.

Aus Gründen der Kassensicherheit empfehlen wir, künftig die Barbestände in der Stadtkasse gering zu halten und Zahlungsmittel rechtzeitig vor Erreichen des Höchstbestandes bei der Bank einzuzahlen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Höchstgrenze der Kassenbarbestände betragen 5 T€ laut Dienstanweisung. Dass diese Höchstgrenze nicht überschritten wird, wird künftig beachtet.

f) Im Berichtszeitraum wurde des Öfteren der Abschlusstag 31.12. nicht beachtet. So wurden beispielsweise am 29.03.2018 Ausgaben auf HHSt. 1.6400.9500 für das Haushaltsjahr 2017 oder am 27.03.2017 Ausgaben auf HHSt. 1.6310.9590 für das Haushaltsjahr 2016 gebucht.

Als Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben eines Haushaltsjahres sind alle Beträge nachzuweisen, die bis zum Ende des Haushaltsjahres fällig oder darüber hinaus gestundet wurden. Das Zeit- und das Sachbuch sind daher zum Ende des Haushaltsjahres (31.12.) abzuschließen; danach sind nur noch Abschlussbuchungen (vgl. Schreml/Bauer/westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Erl. 1 zu § 74 KommHV-Kameralistik) erlaubt. Auf die §§ 74, 78, 79, 80 und 87 Nrn. 29 und 30 KommHV-Kameralistik wird hingewiesen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Wird beachtet.

g) Die Kassenmitarbeiter übernehmen neben der Buchführung und der Abwicklung des Zahlungsverkehrs zum Teil auch die Erfassung der Anordnungsdaten. Dadurch könnten sich Risiken für die innere Kassensicherheit ergeben.

Wir empfehlen zu prüfen, ob die gesamte Erfassung der Anordnungsdaten auf die Fachdienststellen bzw. Sachbearbeiter verlagert werden kann. Die innere Kassensicherheit könnte hierdurch weiter erhöht werden, da die Erfassung der Anordnungsdaten, die Freigabe, die Soll- und Ist-Buchung und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs nicht ausschließlich durch die Kasse erfolgen würde.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Anordnungen werden in den jeweiligen Fachdienststellen erfasst. Die Anordnung, die die Finanzverwaltung betreffen werden aufgrund der geringen Besetzung der Finanzverwaltung teilweise auch in der Buchhaltung erfasst.

h) Der städtische Tagesabschluss wies am Tag unserer Kassenprüfung insgesamt 10 Konten mit teilweise relativ geringen Beständen bzw. Bestandsveränderungen aus. Nach VV Nr. 1 zu § 57 KommHV a.F. sollten im Interesse einer straffen und wirtschaftlichen Liquiditätsplanung Konten für den Zahlungsverkehr bei Kreditinstituten auf den für eine zweckmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs notwendigen Umfang beschränkt werden. Wir empfehlen zu prüfen, ob die Zahl der Girokonten verringert werden kann. Nicht mehr benötigte Konten und Zahlwege wären zeitnah aufzulösen bzw. zu löschen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Wir verfügen derzeit über 13 Zahlwege. 2 Zahlwege sind für Sparbücher (Mietkautionen und Grabgebühren). Die restlichen 11 Zahlwege sind Giro- bzw. Tagesgeldkonten verschiedener Banken. Eine Reduzierung der Konten werden wir erst nach Änderung der Zinspolitik vornehmen. Durch die vielen Konten haben wir momentan die Möglichkeit die Negativzinsen zu umgehen.

i) Bei der Verprobung des Schuldenstandes Ende 2017 ergab sich eine Differenz zwischen dem tatsächlichen Schuldenstand und dem Schuldenstand nach der GFSchu. Auf Übereinstimmung wäre künftig zu achten.

Stellungnahme der Verwaltung:

Bei der Prüfung ist aufgefallen, dass der Schuldenstand der Stadt Bogen eine Abweichung von 9.854,90 € aufweist.

Schuldenstand Stadt Bogen 7.643.799,04 €

Schuldenstand lt. Prüfungsverband 7.653.653,94 €

Diese Abweichung erklärt sich einerseits durch Teilerlasse zweier Kfw-Darlehen, welche nicht verbucht wurden.

Kfw-Darlehens-Akt 102 – Teilerlass in Höhe von 9.000 € im Jahre 2012
Kfw-Darlehens-Akt 103 – Teilerlass in Höhe von 563,25€ im Jahre 2012

Weiterhin erklärt sich die restliche Abweichung in Höhe von 291,65 € aufgrund von auftretenden Rundungsfehlern bei vielerlei Darlehen. Welche aber bei einem Schuldenstand in Höhe von 7.653.653,94 € nur einen Anteil von 0,0038 % beträgt.

Der Schuldenstand wurde aufgrund dieser Abweichungen zum 31.12.2017 auf einen Wert in Höhe von 7.653.653,94 € angepasst.

TZ 3 Die Stadt hätte ihre Dienstanweisungen für Zahlstellen den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen. Für die gesonderte Kasse des Eigenbetriebs sollte eine Dienstanweisung erlassen werden.

Die Stadt hatte zum Zeitpunkt unserer Prüfung

- die Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen vom 01.03.2015 (DA-FK),
- die Dienstanweisung für die Zahlstelle Passamt vom 01.03.2015 (Anlage 4 zur DA-FK), die Dienstanweisung für die Zahlstelle Bücherei vom 01.03.2015 (Anlage 4/1 zur DA-FK) und
- die Dienstanweisung für Handvorschüsse vom 01.03.2015 (Anlage 5 zur DA-FK) erlassen.

Bei dem Eigenbetrieb „Stadtwerke Bogen“ bestand zum Prüfungszeitpunkt die Dienstanweisung für die Kasse des Freibades Bogen vom 11.05.2015.

a) Die Regelungen in den Dienstanweisungen für die Zahlstellen „Passamt“ und „Bücherei“ sind größtenteils sehr allgemein gehalten. So stellen z.B. die Vorgaben zur Buchführung und zum Abrechnungsverfahren nicht auf die tatsächlichen Verhältnisse der jeweiligen Zahlstelle ab (z.B. Passamt mit Software QCash und Bücherei mit Büchereisoftware Bibliotheka plus). In der Dienstanweisung für die Zahlstelle Bücherei sind außerdem keine verantwortlichen Zahlstellenleiter genannt.

Wir empfehlen, die Dienstanweisungen der einzelnen Zahlstellen zu überarbeiten und an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Dabei sollten neben der buchungstechnischen Abwicklung (mit Belegführung) und dem Abrechnungsverfahren auch die Aufgaben der Zahlstelle sowie die verantwortlichen Zahlstellenleiter festgelegt werden.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Dienstanweisung der Zahlstelle Passamt wurde überarbeitet und trat am 01.07.2018 in Kraft. Die Dienstanweisung Bücherei wurde überarbeitet und trat am 01.08.2018 in Kraft.

b) Der Eigenbetrieb führt eine gesonderte Kasse nach § 10 Abs. 1 Satz 1 EBV. Für diese Kasse sind weder Kassenverwalter noch Stellvertreter bestellt. Schriftliche Regelungen zum Betrieb der Kasse, insbesondere zum baren und unbaren Zahlungsverkehr, liegen nicht vor.

Für die Kassenwirtschaft der gesonderten Kasse gelten die Vorschriften der KommHV-Kameralistik nach Maßgabe des § 1 O Abs. 1 Satz 3 EBV und hinsichtlich der baren Ein- und Auszahlungen nach Maßgabe des § 1 O Abs. 2 EBV.

Für die Kasse wären nach Art. 100 Abs. 4 i.V. mit Abs. 2 GO ein Kassenverwalter und ein Stellvertreter zu bestellen. Aus Gründen der Kassensicherheit sollte eine schriftliche Dienstanweisung (vgl. § 86 KommHV-Kameralistik) für die gesonderte Kasse erlassen werden. Ausgestaltung und Vollzug der Regelungen wären vor allem örtlich zu überwachen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Kassenverwaltung für die Sonderkasse wurde der Stadtkasse mit Zustimmung des Ersten Bürgermeisters übergeben. Eine entsprechende Dienstanweisung war vorhanden und wurde bereits angepasst. Weitere Anpassungen werden in der nächsten Werkausschusssitzung erfolgen.

c) Mit Beschluss des Werkausschusses hat der Eigenbetrieb zum 11.05.2015 eine Dienstanweisung für die Kasse des Freibades Bogen der Stadtwerke Bogen erlassen. Die darin enthaltenen Bestimmungen entsprechen zum Teil nicht den tatsächlichen Verhältnissen. Die Regelungen zur Buchführung sind sehr allgemein gehalten und das Abrechnungsverfahren entspricht nicht der Umsetzung in der Praxis. Wir empfehlen, die Dienstanweisung zu überarbeiten und an die in der Praxis durchgeführten Vorgänge anzupassen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Wurde in der letzten Werkausschusssitzung angepasst.

TZ 4 Die Stadt nahm zeitweise Kassenkredite in Anspruch, obwohl ausreichend finanzielle Mittel auf anderen städtischen Konten vorhanden waren.

Im Zeitraum vom 27.11. bis 10.12.2014 nahm die Stadt Bogen für den Zahlweg 506 einen Kassenkredit in Form eines Kontokorrentkredites (Überziehungskredit) von bis zu rd. 992 T€ in Anspruch. Gleichzeitig waren in diesem Zeitraum Kassenmittel von rd. 2 Mio€ auf einem Tagesgeldkonto (Zahlweg 516) angelegt. Für Dezember 2014 entstanden dadurch Sollzinsen i.H. von rd. 250 €. Dem gegenüber standen Habenzinsen von rd. 157 €.

Die Verwaltung der Kassenmittel ist ein Kassengeschäft, das einer anderen Stelle der Kommune nicht übertragen werden kann (§ 42 Abs. 1 Nr. 2 KommHV-Kameralistik).

Hierzu gehört auch, die für die Auszahlung erforderlichen Kassenmittel rechtzeitig verfügbar zu halten (Liquiditätsplanung) und die Kassenmittel soweit wie möglich wirtschaftlich anzulegen (vgl. Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Erl. 1 zu § 57 KommHV-Kameralistik).

Auf eine sorgfältige Liquiditätsplanung wäre künftig zu achten.

Stellungnahme der Verwaltung:

Auf die Verteilung vorhandener Kassenmittel wird künftig geachtet.

TZ 5 Eine Bereinigung der Kasseneinnahmereste wäre erforderlich.

Das Resteverzeichnis der Stadtkasse zur Jahresrechnung 2017 wies ohne die Beteiligungen an Unternehmen in privaten Rechtsformen Kasseneinnahmereste (KER) von rd. 1,06 Mio€ aus. Die erstmalige Fälligkeit von einzelnen Resten geht bis 2001 zurück. Zwar konnten regelmäßige Maßnahmen zur Unterbrechung der Zahlungsverjährung nachgewiesen werden, nach Rücksprache mit der Verwaltung kann jedoch bei einer nicht unerheblichen Anzahl von Schuldnern mit der Begleichung der städtischen Forderungen in absehbarer Zeit nicht gerechnet werden.

Künftig wären die Forderungen rechtzeitig einzuziehen (§ 25 KommHV-Kameralistik). Werden öffentlich-rechtliche Forderungen bei Fälligkeit nicht erfüllt, ist zeitnah zu mahnen (etwa eine Woche nach Ablauf des Fälligkeitstages; vgl. Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Erl. 2 zu § 52 KommHV-Kameralistik). Die Mahnung enthält die Aufforderung, innerhalb einer Frist von mindestens einer Woche die fälligen Forderungen zu begleichen. Ist die Mahnung erfolglos, hat die Kasse unverzüglich die Vollstreckung einzuleiten oder zu veranlassen (§ 52 Abs. 1 KommHV-Kameralistik). Soll eine Beitreibung unterbleiben, hat die Kasse unverzüglich die Entscheidung der anordnungsbefugten Stelle herbeizuführen (§ 52 Satz 3 KommHV-Kameralistik). Wird diese Entscheidung nicht herbeigeführt, kommt das Unterlassen weiterer Beitreibungsmaßnahmen einer zinslosen Stundung durch die Kasse gleich, zu der die Kasse - abgesehen von den Fällen des § 42 Abs. 2 KommHV-Kameralistik und § 258 AO - nicht befugt ist (vgl. § 32 Abs. 2 Satz 3 KommHV-Kameralistik).

Die Kasseneinnahmereste wären umgehend vollständig beizutreiben (vgl. § 42 Abs. 2 KommHV-Kameralistik). Sollten Forderungen verjährt sein, wären diese in Abgang zu stellen und die Möglichkeit der Regulierung durch die Kassenversicherung (Abschnitt 5) zu klären. In den übrigen Fällen wären geeignete Maßnahmen gegen eine mögliche Zahlungsverjährung einzuleiten.

Im Übrigen weisen wir darauf hin, dass vor jedem Jahresabschluss die vorhandenen

Kasseneinnahmereste zu prüfen wären. Soweit nach dem Ergebnis der Prüfung mit dem Eingang der ausgewiesenen Kasseneinnahmereste in absehbarer Zeit nicht gerechnet werden kann, ist eine Restebereinigung in Form einer vorläufigen Niederschlagung veranlasst. Wir verweisen auf W Nr. 5 zu § 79 KommHV a.F. und die Ausführungen in Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 1 O zu § 79 KommHV-Kameralistik.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Mahnungen werden spätestens 14 Tagen nach Fälligkeit versendet und nach weiteren 14 Tagen erfolgt eine weitere Mahnung bzw. ein vollstreckbares Ausstandsverzeichnis. Die 14 Tagesfrist hat sich bewährt. Ist die Buchhaltung nicht auf den taggenauen Stand durch Krankheit/Urlaub etc., dann kann es vorkommen, dass bei einem kürzeren Mahnabstand unberechtigte Mahnungen versendet würden.

Vor der Konto-/Lohnpfändung oder Vollstreckung wird eine schriftliche Aufforderung zur Zahlung versendet. Bleibt die Vollstreckung ohne Erfolg, wird ein Haftbefehl beantragt.

Trotz all dieser Maßnahmen ist eine vollständige Beitreibung der Kassenreste nicht realistisch. Kassenreste in Höhe von 428 T€ und 186 T€ wurden mit Beschluss des Stadtrates vom 15.02.2019 und 26.06.2019 vorläufig niedergeschlagen. Es erfolgten Niederschlagungen von gestundeten Forderungen, Insolvenzen, Forderungen wo eine Aussetzung der Vollziehung genehmigt wurde und Forderungen von Schuldern wo langfristig keine Zahlungen zu erwarten sind (Vermögensauskunft geleistet).

TZ 6 Zinserträge aus Sonderrücklagen sind im HUA der jeweiligen Einrichtung zu buchen.

Im Berichtszeitraum wurden die Zinserträge der Sonderrücklage zum Teil im Verwaltungshaushalt bei der Haushaltsstelle 9121.8090 verausgabt und auf den entsprechenden Verwahrgeldkonten (3000 bzw. 3001) vereinnahmt. Zinserträge aus Sonderrücklagen sind haushaltsmäßig jedoch wie folgt zu behandeln:

Zinserträge sind der Sonderrücklage zuzuführen (§ 21 Abs. 1 Satz 3 KommHV-Kameralistik) und im HA/HUA der jeweiligen Einrichtung im Verwaltungshaushalt als Einnahme zu buchen. Je nachdem, wie die Rücklage angelegt ist, kommen die Untergruppe 205 (Anlage bei öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten wie Sparkassen), Untergruppe 207 (Anlage bei nicht öffentlich-rechtlichen Kreditanstalten wie Banken) oder Untergruppe 209 (Einsatz der Rücklage als Kassenbestandsverstärkung) in Betracht. Werden Zinserträge der Rücklage nicht entnommen, sind sie im Verwaltungshaushalt im HA/HUA der jeweiligen Einrichtung als Zuführung zum Vermögenshaushalt und von dort als Rücklagenzuführung zu buchen, und zwar unter den gleichen Gruppierungsnummern wie die Zuführungen zu Sonderrücklagen (vgl. BKPV-Mitteilungen 2/2002, RdNr. 11, Nrn. 1.4 und 2.4).

Stellungnahme der Verwaltung:

Lediglich in einem Jahr des gesamten Prüfungszeitraums wurden die Zinsen in Höhe von 269,62 € auf Zinsen gebucht und nicht auf die Sonderrücklage. Wird beachtet.

TZ 7 Vorgehen bei Stundungen

Bei der stichprobenartigen Überprüfung der Stundungsvorgänge ergaben sich folgende Feststellungen:

a) Die Stadt gewährte im Berichtszeitraum auf Antrag zahlreiche Stundungen von Abgabeforderungen, ohne die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür ausreichend zu prüfen. Die geprüften Anträge auf Stundung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen wegen persönlicher Härte waren i.d.R. nicht ausreichend begründet. Ausreichende Nachweise über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Antragstellers fehlten und wurden in den geprüften Fällen auch nicht angefordert.

Abgabeforderungen können ganz oder teilweise gestundet werden, wenn deren Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint. Die Stundung darf nur gewährt werden, wenn die Voraussetzungen nach § 222 AO bzw. den spezialgesetzlichen Normen (z.B. Art. 13 Abs. 3 KAG) erfüllt sind (§ 32 Abs. 1 KommHV-Kameralistik). Es ist rechtswidrig, Stundungsanträgen generell - ohne Prüfung der konkreten (finanziellen) Situation - zu entsprechen. Künftig wäre seitens der Stadt jeweils eingehend zu prüfen, ob tatsächlich eine persönliche oder sachliche Härte vorliegt. Das Ergebnis der Prüfung wäre nachvollziehbar zu dokumentieren. Soweit die gesetzlichen Voraussetzungen nicht vorliegen, wären Stundungsanträge abzulehnen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die ausführlichen Erläuterungen zu § 32 KommHV-Kameralistik in Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern).

Stellungnahme der Verwaltung:

Vorgehensweise bei Stundungen

Mit Beschluss des Stadtrates vom 26.06.2019 wurde festgelegt, dass Stundungen nur noch auf schriftlichen Antrag gestellt werden können. Zusätzlich ist zum Antrag das Formular der Vermögens- und Einkommenserklärung auszufüllen und die entsprechenden Nachweise sind zu erbringen. Die dafür entworfenen Formulare sind zu verwenden.

b) Mit Schreiben vom 23.08.2017 beantragte die Firma H. (FAD 8714) die Stundung der Gewerbesteuvorauszahlungen für das Jahr 2016 von insgesamt rd. 12 T€. Auf den Antrag hin erließ die Stadtkasse den Stundungsbescheid vom 24.08.2017. Die Zustimmung des zuständigen Organs wurde nicht eingeholt.

Nach § 9 Abs. 3 Nr. 1 Buchst. a) i.V. mit § 13 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b) der Ge-

schäftsordnung für den Stadtrat vom 15.05.2014 liegt die Zuständigkeit für die Stundung von Forderungen bis zu einem Jahr zwischen 1 0 T€ und 25 T€ beim Haupt-, Finanz- und Marketingausschuss. Die Zuständigkeitsregelungen laut Geschäftsordnung wären künftig einzuhalten.

Stellungnahme der Verwaltung:

Bei der Firma H. (FAD 8714) wurde die Stundung vom Bürgermeister genehmigt. Die Kasse versäumte die Zustimmung des Stadtrates einzuholen. Die Forderungen wurden pünktlich beglichen.

c) Bei unseren Stichproben stellten wir fest, dass zum Teil für öffentlich-rechtliche Forderungen keine (z.B. Stundungszeichen 133,88, 86) oder in falscher Höhe (z.B. Stundungszeichen 150, 149, 10313, 117, 116, 112) Stundungszinsen erhoben wurden.

Nach § 234 Abs. 1 Satz 1 AO sind für die Dauer einer Stundung (zwingend) Stundungszinsen zu erheben, soweit keine spezialgesetzlichen Regelungen greifen (z.B. Art. 13 Abs. 3 KAG) oder deren Erhebung nach Lage des einzelnen Falles unbillig wäre (§ 234 Abs. 2 AO). Billigkeitsmaßnahmen bei Stundungszinsen unterliegen somit denselben Voraussetzungen wie ein Erlass (§§ 163, 227 AO). Die Verwaltung prüfte jeweils nicht, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Erlass der Stundungszinsen vorlagen. Bezüglich der Höhe der Stundungszinsen verweisen wir auf die Änderung des Kommunalabgabengesetzes zum 01.04.2014, welches die Zinshöhe bei Stundung von Abgaben, die auf der Grundlage des KAG erhoben wurden, auf jährlich 2 % über dem Basiszinssatz nach § 247 BGB festsetzt.

Stellungnahme der Verwaltung:

Stundungszinsen wurden nicht bei allen Forderungen erhoben. Intern wurde auf die Erhebung der Stundungszinsen bei Grabgebühren und Beerdigungskosten verzichtet. Hier handelte es sich meist um ältere Personen, die die Gebühren nicht in einer Summe zahlen konnten. Künftig werden immer Stundungszinsen in gesetzlicher Höhe erhoben. Sollte auf die Stundungszinsen verzichtet werden, wird geprüft ob Billigkeitsgründe vorliegen.

4.3 Informationstechnik (IT)

TZ 8 Die System- und Netzwerksicherheit kann in verschiedenen Bereichen verbessert werden.

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 neben den allgemeinen und haushaltsrechtlichen Sicherheitsanforderungen (Art. 11 Abs. 1 BayEGovG i.V. mit Art. 32 DSGVO und Art. 32 BayDSG, § 37 Abs. 1 KommHV-Kameralistik) unsere aus überörtlichen Erfahrungen abgeleiteten Mindestanforderungen (BKPV-Merkblätter) sowie das IT-Grundschutz-Kompendium² des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Kompendium, www.bsi.de), das einen allgemein anerkannten Standard für die Sicherheit von IT-Systemen darstellt.

Dabei haben wir die nachfolgend aufgeführten Gefährdungen und Schwachstellen festgestellt und Hinweise/Empfehlungen zu deren Beseitigung gegeben. Insbesondere sind folgende Maßnahmen erforderlich:

a) Benutzerkontenverwaltung im Active Directory

Die Domänen-Benutzerkonten „bauamt“, „freibad“, „sitzungssaal“ waren jeweils nur mit einem sehr leicht zu erratenden Passwort abgesichert. Um eine missbräuchliche Nutzung oder gar die Verbreitung von Schadsoftware zu verhindern, wäre bei allen Benutzerkonten auf eine ausreichend sichere Verwendung von Passwörtern zu achten (vgl. auch die Basisanforderung ORP .4.A8 „Regelung des Passwortgebrauchs“ des BSI-Kompendiums).

Mehrere Benutzer, die nicht mit systemadministrativen Aufgaben betraut waren, waren der lokalen (Standard-)Benutzergruppe „Administratoren“ am Domain-Controller zugewiesen. Derart privilegierte Rechte auf den Serversystemen sollten nur den IT-Verantwortlichen zugeordnet werden. Die Zuordnung der Domänen-Benutzerkonten zu den Benutzergruppen wäre zu überarbeiten.

Bislang wurde das privilegierte (Standard-)Benutzerkonto „Administrator“ sowohl vom IT-Verantwortlichen als auch von seinem Stellvertreter sowie teils zu Wartungszwecken von einem externen IT-Dienstleister verwendet (Verwendung als sog. Sammelbenutzerkonto). Damit nachvollziehbar ist, wer welche Änderungen in der Windows-Domäne, den IT-Systemen oder den Fachverfahren vorgenommen hat, empfehlen wir, künftig personenbezogene und den jeweiligen Verwendern zuzuordnende (persönliche) Benutzerkonten auch zur Administration der Domäne und IT-Systeme zu verwenden.

Stellungnahme der Verwaltung:

Diese beanstandeten Punkte wurden bereits noch während der Anwesenheit des Prüfers bereinigt.

b) Verwendung der Kontorichtlinien zur sicheren Authentifizierung im lokalen Netzwerk

In der Windows-Domäne waren keine ausreichenden Regelungen zur Handhabung der Kennwörter bei der Domänen-Anmeldung an den Arbeitsplatzrechnern über die Kennwortrichtlinie (Teil der Gruppenrichtlinien) festgelegt (z.B. maximales Kennwortalter, Kennwortlänge und -historie). Durch die bei allen Domänen-Benutzerkonten im Microsoft Verzeichnisdienst Active Directory vorgenommene kontospezifische Einstellung „Kennwort läuft nicht ab“ würden entsprechende Richtlinieneinstellungen ohnehin wider unterlaufen. Die angetroffenen Einstellungen hatten zur Folge, dass bei einer Vielzahl von Domänen-Benutzerkonten die Kennwörter seit ca. 10 Jahren nicht mehr geändert wurden.

Die Kontorichtlinien sollten nach den Empfehlungen des BSI konfiguriert und grundsätzlich bei allen Benutzerkonten angewandt werden (vgl. auch die Basisanforderungen des Prozessbausteins ORP.4.A8 „Regelung des Passwortgebrauchs“ des BSI-Kompodiums und die Maßnahmenempfehlung M 4.48 „Passwortschutz unter Windows-Systemen“ der BSI-Kataloge).

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

Stellungnahme der Verwaltung:

Die empfohlenen Einstellungen wurden bereits umgesetzt.

c) Bildschirmsperre

Auf den Arbeitsplatzrechnern sollte eine automatische, passwortgeschützte Bildschirmsperre aktiviert werden, welche den Arbeitsplatzrechner eines Benutzers bei Abwesenheit oder Nichtbenutzung vor unbefugten Zugriffen sichert (s.a. Basisanforderung SYS.2.1.A05 „Bildschirmsperre“ des BSI-Kompodiums und SYS.2.1.M5 der Umsetzungshinweise). Wir empfehlen, sich bei der Aktivierungsdauer am Schutzbedürfnis der jeweils eingesetzten Systeme und den räumlichen Gegebenheiten zu orientieren. Der BSI empfiehlt als Standardwert 15 Minuten.

Stellungnahme der Verwaltung:

Eine richtliniengesteuerte Bildschirmsperre war bereits eingeführt und wurde noch während der Anwesenheit der Prüfer angepasst.

d) Überarbeitung der Verzeichniszugriffsberechtigungen

Ein Berechtigungskonzept auf Dateiverzeichnisebene war nicht ausreichend umgesetzt. Zwar waren im Active Directory die Benutzerkonten verschiedenen Sicherheitsgruppen zugeordnet, diese Sicherheitsgruppen waren allerdings nicht konsequent auf Verzeichnisebene übertragen. So trafen wir eine Vielzahl von im lokalen Netzwerk freigegebenen Dateiverzeichnissen an, auf die alle an der Domäne angemeldeten Mitarbeiter der Verwaltung mit Schreib- und Leserechten zugreifen konnten, obwohl diese aus datenschutzrechtlichen oder haushaltsrechtlichen Gründen nicht dem unmittelbaren Zugriff aller Mitarbeiter unterliegen sollten (vgl. Zugriffsrechte für die Benutzergruppen „Domänen-Benutzer“, „Jeder“ oder „). Unter anderem betraf dies z.B. Verzeichnisse mit folgenden Inhalten:

- Sitzungsprotokolle und Beschlussvorlagen
- Schnittstellendateien finanzwirksamer Verfahren (vgl. auch TZ 12 Buchst. d)
- Unterlagen der Personalverwaltung (Abmahnungen, Leistungsbeurteilungen, Arbeitszeugnisse, Anträge, Arbeitsverträge, Kündigungen usw.)
- Dokumentierte Passwörter für die Systemadministration und administrativer Verfahrenszugänge
- Installationsverzeichnisse der eingesetzten Fachverfahren
- Umfangreiche private Dateien der Mitarbeiter

Die im Netzwerk hinterlegten Zugriffsrechte wären insgesamt zu überprüfen und das im Verzeichnisdienst Active Directory bereits angelegte Benutzer- und Berechtigungskonzept konsequent auf Datei- und Verzeichnisebene zu übertragen (vgl. auch die Basisanforderungen ORP.1.A5 „Vergabe von Berechtigungen“ und ORP.4.A7 „Vergabe von Zugriffsrechten“ des BSI-Kompendiums).

Die Mitarbeiter sollten dahingehend sensibilisiert werden, dass sie keine privaten Dateien über DropBox (Web-Dienst zur Dateisynchronisation zwischen mehreren Rechnern), USB-Sticks oder Fotokamera/Smartphone ins lokale Netzwerk einbringen. Auch sollten dienstliche Unterlagen in der zentralen Ablagestruktur und nicht in den Profilordnern der einzelnen Mitarbeiter abgelegt werden, um z.B. im Vertretungsfall einen Zugriff auf die dienstlichen Unterlagen zu ermöglichen.

Zudem wurden häufig die Zugriffsberechtigungen einzelnen Domänen-Benutzerkonten direkt zugeordnet. Wir empfehlen, die Zugriffsrechte ausschließlich auf Gruppenebene zu vergeben, um den administrativen Aufwand zur Anpassung der Berechtigungen bei Umsetzungen, Neueinstellungen oder beim Ausscheiden von Mitarbeitern in Grenzen zu halten. Als Einstieg in das durchaus komplexe Thema einer ordnungsmäßigen, strukturierten und sachdienlichen Benutzer- und Rechtevergabe in Windows Domänen wird auf den Online-Beitrag „Windows-Praxis: NTFS-Berechtigungen richtig einrichten“³ verwiesen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Zugriffsregeln wurden bereits – soweit möglich – geändert. Weitere Änderungen werden bei der Integration ins Behördennetz durchgeführt, da diese Regeln bei der Umstellung sowieso durchgeführt werden müssen. Die Implementierung erfolgt Ende September.

e) Überarbeiten der Filterregeln im Firewallsystem

Die Durchsicht des Firewallsystems „Sophos SG125“ zeigte verschiedene Filterregeln, die entweder nicht mehr benötigt wurden (vgl. z.B. Filterregel #23 „PCAnywhere“ oder #26 „Terminalserverzugriff - RDP“) oder über die der Zugriff aus dem lokalen Netzwerk ins Internet viel zu weit gefasst war (vgl. z.B. Filterregel #13 „NE Verwaltung 7 Internet 7 ANY“, #21 „NE 10.44.xx.xx 7 Internet 7 FTP“).

Die Stadt sollte die hinterlegten Regeln grundsätzlich überprüfen, stärker einschränken und nicht mehr benötigte Regeln deaktivieren. Darüber hinaus sollten die Filterregeln auch nachvollziehbar dokumentiert werden, zumal ein externer IT-Dienstleister auch federführend mit der Anlage und Pflege der Filterregeln betraut ist.

Stellungnahme der Verwaltung:

Mit der Einbindung ins Behördennetz werden die Filterregeln – die sowieso abgeschaltet waren und noch sind – endgültig gelöscht. Der Aufwand die Firewall zweimal in dieser Größenordnung zu ändern ist zu hoch.

f) Patchmanagement

Zur automatisierten Aktualisierung der PCs mit den Sicherheitsupdates für die Betriebssysteme setzte die Stadt die „Windows Server Update Services“ (kurz: WSUS) ein. Die zum Prüfungszeitpunkt hinterlegten Einstellungen in WSUS zeigten, dass die PCs noch nicht „zugewiesen“ worden waren, mit der Folge, dass die PCs nicht zentral mit Updates vom WSUS versorgt wurden. Die Stadt sollte noch die Konfiguration des WSUS überarbeiten und die Funktionsfähigkeit der Windowsupdates sicherstellen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Der WSUS war zum Zeitpunkt der Prüfung wegen verschiedener Probleme – vor allem bei Microsoft selbst – nicht in Betrieb. Mittlerweile wurde der WSUS-Dienst wieder in Betrieb genommen.

g) Smartphones

Die Kontakte, Termine und E-Mails des Exchange Servers wurden teils mit privaten, teils mit dienstlichen Smartphones synchronisiert.

Angesichts der Zunahme von mobilen Endgeräten empfehlen wir, die Anforderungen für deren Einsatz und für deren Absicherung örtlich näher zu bestimmen und verbindlich festzulegen (z.B. verpflichtende Geräte-PIN, Pausenschaltung, Verschlüsselung, Virenschutz, Profile). Es bietet sich an, neben technischen Möglichkeiten auch entsprechende organisatorische Regelungen zu erlassen, die Art und Umfang der Nutzung konkretisieren.

Zur Absicherung von Smartphones verweisen wir auf die Bausteine B 3.404 „Mobiltelefon“ und B 3.405 „PDA“ sowie auf die Maßnahmenempfehlung M 4.468 „Trennung von privatem und dienstlichem Bereich auf Smartphones, Tablets und PDAs“ der BSI-Kataloge sowie auf das vom BSI veröffentlichte „Überblickspapier Smartphones“ und hinsichtlich der vermischten dienstlichen und privaten Nutzung von mobilen Endgeräten auf das „Überblickspapier IT-Consumerisation und BYOD“.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Richtlinien des Behördennetzes werden beachtet. Nach Implementierung ins Behördennetz werden die Softwareeinstellungen des Behördennetzes umgesetzt.

TZ 9 Beim Virenschutzkonzept waren verschiedene Schwachstellen vorhanden, denen zeitnah begegnet werden sollte.

Die Stadt setzte als Virenschutzlösung „Symantec Endpoint Protection“ ein. Die Prüfung der hinterlegten Einstellungen war nur eingeschränkt möglich, da der IT-Verantwortliche keinen Zugriff auf die zentrale Managementkonsole der Virenschutzlösung hatte. Die hinterlegte Konfiguration war dem IT-Verantwortlichen nur teilweise bekannt. Trotz der eingeschränkten Prüfmöglichkeiten stellten wir folgende Sachverhalte fest:

a) Vollständigkeit des Virenschutzes

Die Stadt hat erst kürzlich ihre IT-Infrastruktur auf neue Serversysteme umgestellt. Daher liefen teils die Altsysteme noch parallel zu den neuen. Zum Prüfungszeitpunkt waren auf den Altsystemen die Virendefinitionen der Virenschutzlösung teilweise veraltet. Auf den neuen Servern war kein ausreichender lokaler Virenschutz installiert.

Es wäre sicherzustellen, dass alle Server und Arbeitsplatzrechner über einen aktuellen Virenschutz verfügen (vgl. Basisanforderung SYS.2.1.A06 „Einsatz von Viren-Schutzprogrammen“ des BSI-Kompendiums und Baustein B 1.6 „Schutz vor Schadprogrammen“ der BSI-Kataloge).

Stellungnahme der Verwaltung:

Da mittlerweile die Altsysteme umgezogen und abgeschaltet sind, wurde der Virenschutz komplettiert.

b) Virenschutz konnte durch Benutzer beendet werden

Auf den Arbeitsplatzrechnern konnte die Virenschutzlösung durch die Benutzer beendet oder die getroffenen Sicherheitseinstellungen verändert werden. Wir empfehlen, die Sicherheitseinstellungen der Virenschutzlösung so zu treffen, dass der verwendete Echtzeitschutz durch Normalbenutzer nicht interaktiv beendet werden kann. Dies kann über die zentrale Managementkonsole zur Virenschutzlösung verbindlich für alle Arbeitsplatzrechner eingestellt werden (vgl. z.B. Passwortschutz, Deaktivieren von Zugriffsmöglichkeiten).

Stellungnahme der Verwaltung:

Wegen der laufenden Umstellung auf die neuen Server waren noch nicht alle Einstellungen komplettiert. Aktuell sind alle erforderlichen Richtlinien umgesetzt.

c) Zeitgesteuerte Scans nicht zentral eingestellt

Zeitgesteuerte Scans wurden nicht flächendeckend für Clients und Server durchgeführt. Lediglich auf einzelnen Arbeitsplatzrechnern war lokal ein Komplettscan hinterlegt.

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 sollte regelmäßig eine vollständige Überprüfung des gesamten persistenten Speichers (z.B. lokale Festplatten, USB-Speicher) vorgenommen werden. Vorhandene Funktionalitäten der Virenschutzlösung, wie z.B. der Leerlauf-Scan zur Ausnutzung inaktiver Computerlaufzeiten oder zur Begrenzung der CPU-Last, bieten hier zudem eine ressourcenschonende Lösung.

Stellungnahme der Verwaltung:

siehe Kommentar zu b)

d) Proaktive Administration sicherstellen

Die IT-Verantwortlichen sollten sich vom externen IT-Dienstleister noch einen Zugriff auf die zentrale Managementkonsole der Virenschutzlösung einrichten lassen, damit sie regelmäßig die hinterlegten Einstellungen und die Aktualität des Virenschutzes sowie die in der Konsole aufgelaufenen Fehlermeldungen proaktiv kontrollieren können. Über die zentrale Managementkonsole kann insbesondere der Status aller vorhandenen IT-Systeme schnell ermittelt, defekte Installationen, veraltete Programmstände oder

Signaturen sowie von Schadprogrammen befallene IT-Systeme zentral erkannt und diese bei Bedarf aktualisiert werden.

Stellungnahme der Verwaltung:

siehe Kommentar zu b

TZ 10 Die zum Prüfungszeitpunkt nicht funktionierende Datensicherung gefährdete die Verfügbarkeit der eingesetzten Systeme, Anwendungen und deren Daten.

Die Datensicherung der virtuellen Serversysteme erfolgte mit der Sicherungssoftware „Veeam Backup & Replication 9.5“ zunächst auf den physikalischen Sicherungsserver und von hier über einen zweiten Sictierungsjob auf die Festplattensysteme eines sog. Autoloaders. Zum Prüfungszeitpunkt stellten wir mehrere Defizite fest, die gegen eine ordnungsgemäße Datensicherung sprechen:

- Zum Prüfungszeitpunkt konnte nicht auf die Datensicherung zugegriffen werden. Es stellte sich heraus, dass ein Fehler bei der Datensicherung dazu führte, dass seit ca. drei Wochen keine Datensicherung mehr durchgeführt wurde. Dieser Mangel fiel bis zum Prüfungszeitpunkt nicht auf.
- Der Rücksicherungs- und Abdeckzeitraum betrug lediglich einen Monat.
- Ein dokumentiertes Datensicherungskonzept war nicht vorhanden.
- Beim Start der Sicherungssoftware wurde der Hinweis eingeblendet „Support Contract expired“.
- Die Sicherungsjobs liefen zudem unter dem Kontext des Benutzerkontos „Administrator“, obwohl ein Dienstkonto „admbakup“ mit domänenweiten administrativen Rechten eigens dafür angelegt worden war.
- Die über das Datenbankmanagementsystem „Microsoft SQL Server“ für die Anwendungsdatenbanken erstellten Transaktionsprotokolle wurden auf dem Datenbankserver selbst abgelegt.
- Die letzte durchgeführte Datensicherung der Büchereissoftware „BIBLIOTHEKAplus“ wurde 2015 und damit vor über drei Jahren durchgeführt.

Zur Behebung dieser Schwachstellen und Mängel empfehlen wir folgende Maßnahmen:

- Auf eine proaktive Administration und Überwachung der Datensicherung wäre zwingend hinzuwirken, so dass zeitnah auf Fehler reagiert werden kann.
- Aufgrund gesetzlicher und haushaltsrechtlicher Aufbewahrungsbestimmungen wäre die Vollständigkeit der Datensicherung sicherzustellen.
- Der Abdeckzeitraum der Datensicherung sollte angemessen verlängert werden.
- Die Transaktionsprotokolle der Anwendungsdatenbanken sollten nicht auf dem Produktivsystem abgelegt werden.

Im Übrigen verweisen wir in diesem Zusammenhang auf das BKPV-Merkblatt „Anforderungen an die Datensicherung“ (Anlage 1 O).

Stellungnahme Verwaltung:

Die Datensicherung wurde neu aufgesetzt und läuft seitdem ohne größere Probleme. Bei Störungen werden sofort automatische Meldungen generiert, die eine Überwachung erleichtern.

TZ 11 Auf die Erbringung der zugesicherten Leistungen im Systembetreuungsvertrag sollte stärker geachtet werden.

Die Stadt hat mit dem externen IT-Dienstleister S. einen „Outsourcingvertrag für Hardware und Erstinstallation“ seit dem 01.11.2009 abgeschlossen. Zum Prüfungszeitpunkt lag der Stadt das Original des Vertrags nicht mehr vor, so dass ein nicht unterschriebenes Exemplar vom Dienstleister angefordert wurde. Gegenstand des Vertrags waren danach verschiedene Leistungen zur System- und Netzwerkadministration. Monatlich fielen hierfür 510 € an Kosten an.

Der externe IT-Dienstleister hatte dauerhaft administrativen Zugriff auf das lokale Netzwerk und die eingesetzten IT-Systeme. Ihm wurde hierzu ein dauerhafter Remotezugang eingerichtet. Der uns vorgelegte Vertrag enthielt keinerlei Regelungen zur Auftragsverarbeitung. Die sicherheitstechnischen Anforderungen für eine sichere und nachvollziehbare Fernwartung hat die Stadt bislang nicht näher festgelegt.

Zur angetroffenen Systembetreuung und Fernwartung durch den externen IT-Dienstleister stellen wir Folgendes fest:

a) Kontrolle der Leistungserbringung

In der Anlage 1 „Leistungsbeschreibung Serverwartung“ des Vertrags werden u.a. folgende Leistungen zugesichert, bei denen künftig stärker auf die Erbringung der Leistung geachtet bzw. diese eingefordert werden sollte:

Leistungsbeschreibung

Hardwaredokumentation – Erstellung einer Hardwareaufnahme der Server/PC, mittels Inventarisierungssoftware

Betriebssystemaktualisierung – Installation und Aktualisierung von Microsoft Server-Vicpacks, Hotfixes und Security-Patches, Automatisiert mittels Microsoft SUS/WUS

angetroffener Sachverhalt

Nicht vorhanden (vgl. TZ 15 Buchst. c)

Die Clients waren im WSUS nicht zugeordnet (vgl. TZ 8 Buchst. f). Einzelne Systeme waren nicht aktuell. Auf den Serversystemen wurden die Updates manuell

(Windows Update Service) Software

eingespielt.

Security/Virens Scanner – Überprüfung/
Aktualisierung des Virens Scanner auf aktu-
elle Virensignaturen und Softwarestand.

Mehrere Server hatten keinen vollständi-
gen Virenschutz oder die Virendefinition
Waren nicht aktuell (vgl TZ 9).

Datensicherung – Überprüfung der Da-
tensicherungsprotokolle auf Fehler, War-
nungen und vollständiger Datensicherung
auf Grundlage des eingerichteten Siche-
rungsjobs. Prüfung, ob die Datensiche-
rung täglich startet. Tägliche Kontrolle

Zum Prüfungszeitpunkt funktionierte die
Datensicherung seit ca. drei Wochen
nicht mehr. Erst aufgrund unserer Prüfung
wurde der externe IT-Dienstleister gebe-
ten, hier nachzuprüfen (vgl. TZ 10).

Insgesamt wäre eine dauerhafte proaktive Serveradministration sicherzustellen. Unse-
res Erachtens sollte diese in erster Linie durch den IT-Verantwortlichen vor Ort
vorgenommen werden. Eine Möglichkeit zur Vereinfachung einer proaktiven Administration
wäre der Aufbau bedarfsgerechter Checklisten. Hier könnten z.B. tägliche Überprüfungen
(Festplattenauslastung, Virenschutz, Firewallprotokolle, Ereignisprotokolle der Server,
Statusanzeigen der virtualisierten Server, Datensicherungsprotokolle, Austausch
Sicherungsmedien, Virenschutz usw.) oder periodische Tätigkeiten (Überprüfung USV,
Rücksicherungstests etc.) definiert und abgearbeitet werden. Diese könnten dann auch
als Nachweis über den aktuellen Wartungsstand der IT-Systeme und zur Ergänzung der
Betriebsdokumentation verwendet werden.

Sofern der externe IT-Dienstleister hierfür auch weiterhin in Anspruch genommen wird,
empfehlen wir, durch folgende Maßnahmen eine sachgerechte Erfüllung der IT-Aufgaben
sicherzustellen:

- Die von externen IT-Dienstleistern einmalig und regelmäßig wahrzunehmenden
Aufgaben (sog. Service-Level und -zyklen und eine proaktive Serverwartung) soll-
ten klar bestimmt und möglichst genau beschrieben werden.
- Die Ausführung der vergebenen Aufträge empfehlen wir stärker zu begleiten
(Know-how-Transfer), soweit notwendig zu überwachen und hierbei sicherzustel-
len, dass die vertraglich vereinbarten Leistungen auch tatsächlich erbracht werden
(Auftragskontrolle).
- Art und Umfang der notwendigen Betriebsdokumentation (bei finanzwirksamen
Verfahren vgl. hierzu § 37 Abs. 1 Nr. 7 und Nr. 8 KommHV-Kameralistik) wären
festzulegen, damit keine zu große Abhängigkeit von den externen IT-Dienstleistern
entsteht.

b) Sicherer Umgang mit (Fernwartungs-)Zugriffen externer IT-Dienstleister ins lokale Netzwerk

Da bei (Fern-)Wartung der Firma S. ein Zugriff auf personenbezogene Daten nicht ausgeschlossen werden kann, gelten hierfür die Regeln der Auftragsverarbeitung entsprechend (vgl. Art. 5 Abs. 3 Satz 1 BayDSG i.V. mit Art. 28 Abs. 1 bis 4, 9 und 10 DSGVO). Beim Zugriff auf finanzwirksame Verfahren wären insbesondere die in den §§ 37 und 61 KommHV-Kameralistik festgelegten Sicherheitsanforderungen zu beachten.

Die Notwendigkeit des dauerhaften administrativen externen Zugangs wäre zu prüfen, zumal der externe IT-Dienstleister sich nach Auskunft der Stadt nur einmal im Monat zu Wartungs- und Monitoringaufgaben aufschaltet.

Zum sicheren Umgang mit den (Fern-)Wartungsleistungen externer IT-Dienstleister verweisen wir im Übrigen auf die Basisanforderungen OPS.1.1.2 „Ordnungsgemäße IT-Administration“ und OPS.2.4 „Fernwartung“ des BSI-Kompendiums sowie auf die Maßnahmenempfehlung 5.33 „Absicherung von Fernwartung“ der BSI-Kataloge.

c) Haushaltsrechtliche Anforderungen an die Vergabe von Dienstleistungen

Wir weisen darauf hin, dass auch Systembetreuungsverträge regelmäßig dem Wettbewerb zu unterziehen wären. Spätestens sollte dies nach fünf bis acht Jahren erfolgen. Im Übrigen verweisen wir auf die vom Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration veröffentlichten rechtlichen Hinweise und Arbeitshilfen unter http://www.stmi.bayern.de/kub/kommunale_vergaben/index.php.

Stellungnahme der Verwaltung zu a, b und c:

Die Verträge mit dem Dienstleister sind vorhanden. Die ausstehende Hardware- und Softwaredokumentation war wegen der Umstellung nicht vollständig. Sobald die Serverumstellung und die weiteren Rechner eingebunden sind, wird die Dokumentation aktualisiert.

(August/September)

TZ 12 Zugangs- und Zugriffsschutz auf finanzwirksame Verfahren unzureichend

Im Rahmen der überörtlichen Rechnungsprüfung haben wir die eingesetzte IT auch unter dem Aspekt der Kassensicherheit geprüft und dabei insbesondere untersucht, ob beim Einsatz der automatisierten Verfahren i.S. des § 37 KommHV-Kameralistik oder in der Kasse eingesetzten Systeme, Automaten und technischen Hilfsmittel i.S. des §43 Abs. 1 Nr. 3 KommHV-Kameralistik die haushaltsrechtlichen Sicherheitsanforderungen beachtet werden. Die Prüfung ergab folgende Hinweise und Empfehlungen:

a) Unzureichender Zugangsschutz zu mehreren Datenbanken

Über die Office-Produkte „Microsoft Excel“ und „Microsoft Access“ bzw. über frei verfügbare Datenbankzugriffsprogramme war für alle Domänen-Benutzer der direkte Zugang zu den SQL-Server-Datenbanken der Verfahren „komXwork“ (Dokumentenmanagementsystem),

„OK.EWO“ (Einwohnerwesen),

„OK.PWS“ (Personalwirtschaft),

„OK.CASH“ (Gebührenkassensystem) und „Session“ (Ratsinformationssystem) möglich. Ursächlich hierfür war das Standardpasswort zur privilegierten (Standard-)Benutzerkennung "sa", das unter AKDB-Anwendern überörtlich bekannt ist. Dieser Zugang würde dem jeweiligen Benutzer einen umfassenden, direkten Zugriff (Lesen, Schreiben, Löschen) auf die gespeicherten Daten auch außerhalb einer Anmeldung am jeweiligen Verfahren und deren Protokollierung sowie den dort hinterlegten Integritäts- und Plausibilitätskontrollen ermöglichen. Über die Windows-Authentifizierung bestand auch der direkte Zugriff auf die Datenbank des Wahl- und Abstimmprogramms „OK.WAHL“.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Passwörter waren zum Zeitpunkt der Prüfung die sog. „AKDB-Standards“. Nach dem Umzug auf die neuen Datenbanken wurden diese Passwörter von der AKDB umgestellt. Eine Umstellung aller Standardpasswörter zieht einen nicht unerheblichen Aufwand nach sich, so dass solche Passwörter nicht laufend erneuert werden. Auf die entsprechenden Server hat der „normale“ User keinen Zugriff. Der Prüfer hatte Admin-Rechte.

b) Unzureichender Zugangs- und Zugriffsschutz auf die Datenbank von eFRIED

Zur Friedhofsverwaltung kam das Verfahren „eFRIED“ zum Einsatz. Wir weisen darauf hin, dass die Datenhaltung dieses Verfahrens über eine dateibasierte Datenbank (dBASE) realisiert ist. Bei diesem dateibasierten Datenbanksystem konnte über den Windows Datei-Explorer auch direkt auf die Programm- und Datenbankdateien von eFRIED zugegriffen werden (kompatibel zum installierten Microsoft Visual FoxPro-Datenbanktreiber), so dass ein geeigneter (gekapselter) Zugriffsschutz wie z.B. bei einem relationalen Datenbanksystem (Oracle Database, Microsoft SQL-Server etc.) nicht bestand.

Stellungnahme der Verwaltung:

Das Programm eFried wird in Kürze auf einen anderen Server umgezogen und erhält ein entsprechendes Update. Nachdem das Programm nur bei den Nutzern installiert ist, die damit auch arbeiten, ist der Zugriff auf das Programm ohnehin nur diesen Nutzern möglich. Der Softwarehersteller konnte bisher keine andere Lösung anbieten. (voraussichtlich September, abhängig vom Softwarehersteller)

c) Schlecht abgesicherte Verfahrenszugänge gefährden die Kassensicherheit

Die Anmeldung am HKR-Verfahren „OK.FIS“ war unter administrativen Rechten mit den administrativen Benutzerkonten „okfadmin“, „ADMINISTRATOR“ und „zssadmin“ und überörtlich bekannten bzw. sehr leicht zu erratenden Standardpasswörtern möglich, da die üblichen Initialpasswörter nach der Erstinstallation von der Stadt nicht geändert wurden. Gleiches gilt auch für den Zugang zum Verfahren für das Einwohnermeldewesen „OK.EWO“, den Anwendungsrahmen „OK.SYNERGO“ und das Gebührenkassensystem „OK.CASH“ mit dem Benutzerkonto „e01 admin“.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Verfahren liegen nicht auf unseren Servern sondern sind im Outsourcing-Verfahren im Rechenzentrum der AKDB (OK.FIS). Bei den anderen Verfahren trifft das nicht zu.

d) Zugriff auf Schnittstellendateien

Zum Zeitpunkt der Prüfung konnten auf die Dateiverzeichnisse, die Zahlungsverkehrsdateien für das Online-Banking (sog. SEPA-XML-Dateien) und Integrationsdateien der Lohn- und Gehaltsabrechnung sowie der Friedhofsverwaltung enthielten, alle im lokalen Rathausnetzwerk angemeldeten Mitarbeiter mit Schreib- u. Leserechten zugreifen.

Zu Buchstaben a) bis d):

Die dauerhafte Verwendung von unzureichend abgesicherten Verfahrenszugängen und Datenbanken oder gänzlich ungeeigneter Datenbanksysteme bei finanzwirksamen Verfahren sowie der nicht weiter eingeschränkte Zugriff auf Schnittstellendateien stellt allgemein ein erhöhtes Risiko für die Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität der einem Verfahren zugrundeliegenden Daten dar. Der Zugang zu den Fachanwendungen und zu den Datenbanken wäre insgesamt für alle Fachverfahren zu überprüfen und - soweit notwendig - mit einer ausreichend sicheren Authentifizierung oder sicheren und geheimen Passwörtern abzusichern, um die allgemeinen und haushaltsrechtlichen Sicherheitsanforderungen zu gewährleisten (§ 37 Abs. 1 und § 61 Abs. 2 KommHV-Kameralistik, Art. 32 BayDSG und Art. 32 DSGVO, §30 AO). Regelmäßige Sicherheitsüberprüfungen der Fachanwendungen und des jeweils zugrundeliegenden Datenbanksystems sollten zusätzlich als proaktive administrative Aufgabe wahrgenommen werden (vgl. auch die Basisanforderung APP.4.3.A20 „Regelmäßige Audits“ des BSI-Kompendiums).

Wir empfehlen, auch beim Anbieter von eFRIED nachzufragen, ob das Verfahren mit einer sicheren Datenbank (z.B. Microsoft SQL Server) angeboten wird. Eine Umstiegsmöglichkeit sollte dann wahrgenommen werden. Auf jeden Fall sollte der Verzeichnis-

zugriff eingeschränkt werden.

Die Zugriffsrechte auf die Dateiverzeichnisse mit den Schnittstellendateien sollten dergestalt eingeschränkt werden, dass darauf nur Beschäftigte Zugriff haben, die mit der Erstellung und dem Einlesen der o.a. Zahlungsverkehrs- und Integrationsdateien betraut sind (vgl. auch die Basisanforderungen ORP.1.A5 „Vergabe von Berechtigungen“ und ORP.4.A7 „Vergabe von Zugriffsrechten“ des BSI-Kompendiums).

Die Absicherung finanzwirksamer Verfahren sollten zudem zum Gegenstand der noch notwendigen haushaltsrechtlichen Freigabe gemacht werden (vgl. TZ 15 Buchst. d).

Stellungnahme der Verwaltung:

Wie bereits ausgeführt, wurden die Programme erst auf neue Serverbetriebssysteme migriert. Da die Umstellung erst nach dem Zeitpunkt der Prüfung durchgeführt wurden, konnten die entsprechenden Sicherheitseinschränkungen noch nicht eingeführt werden. Aktuell sind die Sicherheitseinstellungen auf dem neuesten Stand.

TZ 13 Die Berechtigungen in den finanzwirksamen Verfahren waren teils viel zu weitgefasst. Die Aufgaben- und Rechtezuordnung widerspricht in Teilen den haushaltsrechtlichen Sicherheitsanforderungen.

Bei der stichprobenweisen Prüfung der in den automatisierten Verfahren vergebenen Zugriffsrechte stellten wir Folgendes fest:

- Drei Mitarbeiterinnen der Kämmerei hatten Systemverwalterrechte im Zugriffverwaltungsprogramm (ZVW) von OK.FIS.
- Die Mitarbeiter unterlagen im ZVW keiner Gruppenzuordnung, über die der Zugriff auf die Masken und Funktionalitäten von OK.FIS eingeschränkt werden könnte. Damit verfügten zum Zeitpunkt unserer Prüfung alle in OK.FIS eingerichteten Benutzerkonten über umfassende Zugriffsrechte.
- Die in OK.FIS hinterlegten Berechtigungen und Befugnisse ermöglichten zudem Soll-Ist-Buchungen für eine Vielzahl von Mitarbeitern, die nicht mit Kassenaufgaben betraut waren.
- Alle Benutzerkonten hatten Zugriff auf die Organisationsdaten von OK.FIS (Berechtigungen/Befugnisse etc.) und damit auch die Möglichkeit, Berechtigungen zu verändern.
- Eine Kämmereimitarbeiterin war zeichnungsberechtigt und administrierte OK.FIS. Alle zeichnungsberechtigten Mitarbeiterinnen besaßen zudem administrative Rechte im Online-Banking-Verfahren „SFirm“.
- Die Mitarbeiterinnen im Passamt verfügten über administrative Rechte im Gebührenkassensystem

„OK. CASH“.

- Mit drei Ausnahmen waren alle in OK.FIS eingerichteten Benutzerkonten berechtigt, Finanzadressen (FAD) anzulegen und diese zu editieren.
- Die Benutzerkonten in OK.FIS waren als Funktionskonten angelegt.

Zum vorstehend dargestellten Sachverhalt stellen wir Folgendes fest:

a) Grundsatz der Funktionstrennung

Nach §37 Abs. 1 Nr. 1 O KommHV-Kameralistik sind die Aufgabenbereiche „Administration von Informationssystemen und automatisierten Verfahren“ und die Fach- und Kassenaufgaben gegeneinander abzugrenzen und dafür Verantwortliche zu bestimmen; die Aufgaben sollen nicht von demselben Beschäftigten wahrgenommen werden (zur Funktionstrennung s.a. Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht, Erl. 14 zu § 37 KommHV-Kameralistik). Gegen eine unzureichende Funktionstrennung bestehen aus Gründen der Kassensicherheit erhebliche Bedenken.

Wir empfehlen, geeignete personelle und organisatorische Maßnahmen zu treffen (vgl. BKPV-Mitteilungen 4/1998, S. 9).

Stellungnahme der Verwaltung:

Eine Funktionstrennung wie vom Prüfungsverband empfohlen, kann die Finanzverwaltung der Stadt Bogen aufgrund der geringen Besetzung nicht gewährleisten.

b) Der Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug sollte auch durch die Rechtevergabe unterstützt werden.

Der in Art. 100 Abs. 2 Satz 3 GO i.V. mit § 38 Abs. 3 KommHV-Kameralistik normierte Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug wurde zwar formell eingehalten (mit Ausnahme der Zeichnungsberechtigung des Bürgermeisters für einzelne Konten). Dieser Grundsatz wurde jedoch nicht ausreichend durch die in den finanzwirksamen Verfahren, insbesondere in OK.FIS, hinterlegten Benutzer- und Berechtigungskonzept technisch unterstützt (vgl. Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 6 und 7 zu Art. 1 OO GO und Erl. 6 zu § 38 KommHV-Kameralistik i.V. mit Erl. 7 zu § 38 KommHV-Kameralistik). So sollten Mitarbeiter der Fachbereiche keine Sollbuchungen (vgl. TZ 14 Buchst. a) vornehmen und Kassenmitarbeiter möglichst keine anordnungsvorbereitenden Tätigkeiten (Erfassung und Ausdruck der Anordnung) erledigen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Aufgrund der geringen Besetzung der Finanzverwaltung ist es personell nicht möglich, dass bei Bedarf auch Mitarbeiter der Buchhaltung bei der Erfassung der Anordnungen mitwirken.

Der erhöhte Aufwand der Sollstellung in der Kasse und nicht mehr bei der erfassenden Stelle stellt unserer Meinung keine erhöhte Sicherheit dar.

c) Restriktive Rechtevergabe

Wir weisen zudem 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, www.bkpv.de).

Die tägliche Sachbearbeitung in OK.FIS, im Gebührenkassensystem und im Online-Banking-Verfahren sollte zudem nicht unter administrativen Rechten erfolgen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Wird beachtet.

d) Berechtigungen zur Finanzadressenpflege

Die Durchsicht der Berechtigungen im HKR-Verfahren OK.FIS ergab darüber hinaus, dass mit drei Ausnahmen alle Benutzerkonten die Berechtigungen zum Anlegen von Finanzadressen hatten. Die angetroffene teilweise dezentrale Pflege der Finanzadressen (FAD) durch jeden einzelnen Mitarbeiter mit der Möglichkeit, auch Bankverbindungen anzulegen oder zu ändern, birgt u.E. auch ein Risiko für die innere Kassensicherheit und erzeugt bei nicht ausreichend qualitätsgesicherter Erfassung mehrfach angelegte Finanzadressen. Die Notwendigkeit zur FAD-Pflege in den Fachbereichen sollte überprüft bzw. diese Aufgabe grundsätzlich zentralisiert werden. Wir sehen hier insbesondere folgende Vorteile:

- Die mehrfache Anlage von Finanzadressen und damit auch die Gefahr der irrtümlichen Auszahlungen an eine falsche Finanzadresse könnte reduziert bzw. vermieden werden, wenn die Pflege der Finanzadressen unter einheitlichen, qualitätsgesicherten Vorgaben zentral vorgenommen wird und nicht der Arbeitsweise der einzelnen Mitarbeiter überlassen wird.
- Die zentrale Pflege der Finanzadressen würde die innere Kassensicherheit weiter erhöhen, da organisatorisch Anforderung und Umsetzung getrennt wäre (Vier-Augen-Prinzip).
- Den Grundsätzen ordnungsgemäßer kommunaler Buchführung nach § 61 Abs. 2 KommHV-Kameralistik (Sicherheit, Klarheit, Übersichtlichkeit und Nachvollziehbar-

keit) würde mit der Umsetzung unseres Vorschlags verstärkt Rechnung getragen. Auch andernorts hat sich diese Vorgehensweise bereits bewährt.

Stellungnahme der Verwaltung:

Das Anlegen der FAD's in nahezu allen Amtsstellen war von den jeweiligen Amtsstellen so gefordert, da so ein schnellerer Arbeitsablauf gesichert ist. So muss in den Abteilungen nicht mehr abgewartet werden, bis ein Mitarbeiter der Finanzverwaltung die FAD angelegt hat. Leider sind dadurch auch einige „falsche“ FAD's angelegt worden.

Durch die Mitarbeiter der Kämmerei wurde dann eine kurze Einweisung für alle Berechtigten abgehalten. Seitdem erfolgt das Anlegen in den jeweiligen Amtsstellen zuverlässig.

e) Funktionskonten

Die Benutzerkonten in OK.FIS waren mit Funktionsbezeichnungen angelegt (z.B. kamm5, kasse2, steuer1 etc.).

Wir weisen darauf hin, dass mit der praktizierten Vorgehensweise über einen längeren Zeitraum und nach mehreren Zuständigkeitswechseln nicht mehr nachvollziehbar ist, wann welcher Mitarbeiter welches Benutzerkonto innehatte und wer wann welche Daten eingegeben oder verändert hat. Die Stadt sollte in finanzwirksamen Verfahren ausschließlich personenbezogene Benutzerkonten verwenden (vgl. § 37 Abs. 1 Nr. 3 KommHV-Kameralistik). Eine separat geführte Dokumentation der Verwender von Funktionskonten erscheint uns zu aufwändig und zudem nicht ausreichend revisions-sicher.

Stellungnahme der Verwaltung:

Wird beachtet und umgesetzt.

TZ 14 Weitere Feststellungen zur Verbesserung der inneren Kassensicherheit beim Einsatz finanzwirksamer Verfahren

a) Buchführung ist originäre Aufgabe der Kasse

OK. FIS war so eingestellt, dass die erfassten Anordnungsdaten bis zum Zustand „SOLST“ gespeichert und damit bereits im Soll gebucht wurden. Dies galt sowohl für die auf Rechnungen basierenden Erfassungen als auch für Integrationen aus dem Veranlagungsbereich oder anderen Vorverfahren.

Wir weisen darauf hin, dass nach §42 Abs. 1 Nr. 4 KommHV-Kameralistik die Buchführung originäre Aufgabe der Kasse ist, zumal diese Aufgabe auch nicht an eine andere Stelle innerhalb der Verwaltung übertragen wurde. Zur Buchung im Sachbuch vgl. auch die Ausführungen in Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirt-

schaftsrecht in Bayern, Teil Iii, Erl. 4.2 zu §68 KommHV-Kameralistik.

Zudem darf die Soll-Buchung grundsätzlich erst nach der formalen Prüfung der Kassenanordnung durch die Kasse (vgl. §49 Abs. 2 KommHV-Kameralistik) vorgenommen werden. Wir weisen darauf hin, dass zum Prüfungsumfang insbesondere die korrekte Form, Vollständigkeit und Echtheit der Kassenanordnung (z.B. Gültigkeit der Unterschriften) sowie Sachverhalte gehören, die zu „sonstigen Bedenken“ Anlass geben (fehlende begründende Unterlagen, fehlende Bescheinigung nach § 41 Abs. 1 KommHV-Kameralistik).

Die Soll-Buchung der angeordneten Beträge wäre künftig wieder konsequent in der Kasse nach Wahrnehmung der in §49 Abs. 2 KommHV-Kameralistik festgelegten Prüfpflichten vorzunehmen. OK.FIS wäre sowohl für die manuellen Erfassungen der Sachbearbeiter als auch bei Integrationen so einzustellen, dass die erfassten Anordnungsdaten oder Integrationen nicht automatisiert im Soll gebucht werden

Stellungnahme der Verwaltung:

Der erhöhte Aufwand der Sollstellung in der Kasse und nicht mehr bei der erfassenden Stelle stellt unserer Meinung keine erhöhte Sicherheit dar.

b) Sichere Authentifizierung am Arbeitsplatzrechner für das Online-Banking

Das Online-Banking-Verfahren „Sfirm“ war nur auf dem PC der stellvertretenden Kassenverwalterin installiert. Bei deren Abwesenheit melden sich die weiteren zeichnungsberechtigten Mitarbeiterinnen mit der Benutzerkennung der stellvertretenden Kassenverwalterin und deren Passwort an diesem PC an.

Aus Gründen der IT-Sicherheit und um die haushaltrechtlichen Anforderungen an die Kassensicherheit zu gewährleisten, wäre künftig darauf zu achten, dass die Passwörter zu den personenbezogenen Benutzerkonten geheim bleiben und nur dem jeweiligen Inhaber bekannt sind. Die Kombination Benutzername und zugehöriges Passwort hat die Aufgabe, Mitarbeiter zuverlässig am System und den eingesetzten Verfahren zu authentifizieren (vgl. § 37 Abs. 1 Nr. 3 KommHV-Kameralistik Art. 32 BayDSG und Art. 32 DSGVO), um u.a. Vorgänge konkret einem Mitarbeiter zuordnen zu können.

Wir empfehlen, die Mitarbeiter für die Themen IT-Sicherheit und den ordnungsgemäßen Umgang mit Passwörtern stärker zu sensibilisieren. Es bietet sich an, das Online-Banking-Verfahren entweder auf allen PCs der zeichnungsberechtigten Mitarbeiterinnen oder zentral auf einem Serversystem zu installieren.

Stellungnahme der Verwaltung:

Wird beachtet.

c) Empfang und Aufbewahrung elektronischer eRechnungen

Die an ein zentrales Postfach der Stadt übersandten elektronischen Rechnungen wurden nach Eingang von der Stadt ausgedruckt und papiergebunden in den Bearbeitungsumlauf gebracht. Zum Empfang und zur Aufbewahrung elektronischer Rechnungen weisen wir auf Folgendes hin:

- Elektronische Rechnungen können als qualifizierte eRechnung (im standardisierten, maschinell verarbeitbaren XRechnungs-Format) oder als einfache eRechnung nach § 14 UStG (in einem beliebigen, vom Rechnungsempfänger akzeptierten elektronischen Dokumentenformat, z.B. PDF, PDF/A, E-Mail, Textformat) empfangen werden. Dabei muss der Rechnungsempfänger sowohl nach den steuerrechtlichen als auch haushaltsrechtlichen Bestimmungen durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen die Authentizität und Integrität der elektronischen Rechnungen vom Zeitpunkt des Empfangs für die Dauer der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen sicherstellen.
- eRechnungen sind in einem Dokumentenmanagement- oder Archivsystem so aufzubewahren, dass ihre maschinelle Auswertbarkeit und schnelle Auffindbarkeit sichergestellt sind. Aufzubewahren ist stets auch das empfangene elektronische Dokument und nicht nur der vom elektronischen Dokument erstellte und bearbeitete Papiausdruck.
- Zudem müssen auch die eRechnungen in einer Weise gespeichert werden, die deren Unveränderbarkeit für die Dauer der Aufbewahrungsfristen gewährleistet (z.B. WORM-Medium; vgl. § 71 Abs. 2 KommHV-Kameralistik).
- Soweit sich steuerliche Buchführungs- und Aufbewahrungspflichten ergeben, gelten für die Aufbewahrung und Archivierung von eRechnungen zudem die Regelungen der GoBD4. Auch die Finanzverwaltung fordert, dass die Echtheit der Herkunft (Authentizität) und die Unveränderbarkeit des Inhalts (Integrität) der digitalen Daten gewährleistet sein müssen.

Die wesentlichen Aspekte zum Empfang elektronischer Rechnungen nach § 14 UStG (einfache eRechnung) enthält auch der Geschäftsberichtsbeitrag 2011, Abschn. 3, S. 66 ff. Weitere Hinweise, insbesondere wie die Integrität und Authentizität elektronischer Rechnungen aus haushaltsrechtlicher Sicht sichergestellt werden kann, enthält der im BKPV-Geschäftsbericht 2016 veröffentlichte Beitrag zum Empfang und zur Aufbewahrung elektronischer Kontoauszüge (vgl. www.bkpv.de)

Stellungnahme der Verwaltung:

Da noch sehr wenige Rechnungen als eRechnung bei der Stadt Bogen ankommen, wird dies in den nächsten Jahren in die Wege geleitet.

TZ 15 Organisatorische und formelle Anforderungen an den IT-Betrieb

a) Fehlende IT-Dienstanweisung

Eine 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 vorhanden. Diese für den sicheren Betrieb von automatisierten Verfahren notwendigen Dienstanweisungen sollten noch erstellt und künftig 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.

Hinsichtlich der allgemeinen Regelungen zum sicheren IT-Betrieb und zur ordnungsgemäßen Internet/E-Mail-Nutzung empfehlen wir, sich hierbei an den von den Bayerischen Kommunalen Spitzenverbänden im August 2017 neu veröffentlichten Muster-Dienstanweisungen zu orientieren und diese an die örtlichen Verhältnisse anzupassen. Die Bayerischen Kommunalen Spitzenverbände bieten ihren Mitgliedern diese Muster-Dienstanweisungen auch zum Download an.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die IT-Dienstanweisung wird mit der Implementierung ins Behördennetz neu erstellt bzw. aktualisiert. (September/Oktober)

b) Fehlendes Informationssicherheitskonzept inkl. Detailkonzepte

Bei der Stadt waren weder ein IT-Notfallkonzept noch weitere Sicherheitskonzepte zum sicheren IT-Betrieb vorhanden.

Die Stadt sollte noch ein aktuelles Informationssicherheitskonzept (sowie davon abgeleitete Detailkonzepte, z.B. zur Notfallvorsorge und Datensicherung, zum Betrieb des Sicherheitgateways, zum Virenschutz und zu infrastrukturellen Sicherungsmaßnahmen etc.) erstellen.

Die Verpflichtung, die Sicherheit der IT-Systeme im Rahmen der Verhältnismäßigkeit sicherzustellen, angemessene technische und organisatorische Maßnahmen i.S. von Art. 32 BayDSG und Art. 32 DSGVO zu treffen und die hierzu erforderlichen Informationssicherheitskonzepte zu erstellen, ergibt sich aus Art. 11 Abs. 1 BayEGovG.

Nach Art. 19 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 BayEGovG ist das Informationssicherheitskonzept spätestens bis 01.01.2020 zu erstellen. Die Verpflichtung aus Art. 11 Abs. 1 Satz 1 BayEGovG gilt dagegen bereits seit 30.12.2015.

Im Wesentlichen kommt es darauf an, dass die nach einer Schutzbedarfsanalyse des Informationsverbundes und einer örtlichen Risikobewertung im IT-Sicherheitskonzept festgelegten technischen und organisatorischen Maßnahmen zeitnah und vollständig umgesetzt werden sowie im Sinne einer permanenten Qualitätskontrolle dauerhaft fortgeschrieben und überwacht werden.

Hinsichtlich der Anforderungen an das IT-Notfallkonzept verweisen wir auch auf unser Merkblatt „Anforderungen an ein IT-Notfallkonzept“ (vgl. Anlage 11)

Stellungnahme der Verwaltung:

Im Rahmen der Einbindung in das Behördennetz wird das Detailkonzept zum Informationssicherheitskonzept erstellt.

c) Fehlendes aktuelles Bestandsverzeichnis über die IT-Ausstattung

Das vorhandene Bestandsverzeichnis zur Hard- und Softwareausstattung bei der Stadt war seit mehreren Jahren nicht mehr aktualisiert worden und spiegelte nicht mehr die angetroffenen Verhältnisse wider.

Die Gemeinden haben nach Art. 74 Abs. 2 Satz 1 GO i.V. mit § 75 Abs. 1 KommHV-Kameralistik über ihre beweglichen Sachen Bestandsverzeichnisse zu führen, aus denen Art, Menge und Standort der Gegenstände ersichtlich sein müssen. Wir halten ein aktuelles Bestandsverzeichnis über die IT-Ausstattung für unerlässlich, um den gesamten IT-Betrieb sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu betreiben. Beispielsweise sollten aus diesen Verzeichnissen Angaben zum Beschaffungsverhalten, zur Nutzungsdauer und zur Vielfalt der Geräte- und Softwareausstattung gewonnen werden können. Darüber hinaus sollte zu allen Abgängen aus dem Verzeichnis ein Nachweis geführt werden, wie die Hardware (auch Teile), die installierte Software und die dazu eingesetzten Lizenzen verwendet wurden. Wir empfehlen, das Bestandsverzeichnis über die IT-Ausstattung auch für Gegenstände und Lizenzen zu führen, deren Anschaffungswert unterhalb der maßgebenden Wertgrenze liegt (vgl. hierzu BKPV-Mitteilungen 2/2002, RdNr. 13).

Stellungnahme der Verwaltung:

Wegen der Implementierung ins Behördennetz wurde das IT-Sicherheitskonzept bisher nicht erstellt. (Oktober)

d) Fehlende haushaltsrechtliche Freigabe

Die eingesetzten finanzwirksamen Verfahren waren noch nicht förmlich freigegeben. Vergleiche hierzu auch unsere Ausführungen im BKPV-Merkblatt „Anforderungen an

die haushaltsrechtliche Verfahrensfreigabe" (vgl. Anlage 12).

Stellungnahme der Verwaltung:

Momentan in Bearbeitung.

4.4 Schülerbeförderung

TZ 16 Die zuwendungsfähigen Kosten der Schülerbeförderung wurden unzutreffend ermittelt.

Die Stadt erhält staatliche Zuweisungen nach Art. 10a FAG zu den notwendigen Kosten der Beförderung ihrer Grund- und Mittelschüler. Nach § 3 der Verordnung zur Durchführung des Art. 10a FAG und des Art. 4 des Gesetzes über die Kostenfreiheit des Schulweges (DVFAG/SchKFrG) wird der Berechnung der pauschalen Zuweisungen zu den Kosten der Schülerbeförderung - neben den in der Rechnungsstatistik im Unterabschnitt 290 erfassten Aufwendungen für das vorvorhergehende Jahr - die Zahl der Schüler mit Beförderungsanspruch im vorhergehenden Jahr zugrunde gelegt. Der Beförderungsanspruch besteht nach §2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SchBeN, soweit der Weg zum Unterrichtsort für Schüler der Jahrgangsstufen 1 bis 4 länger als zwei Kilometer, für Schüler ab Jahrgangsstufe 5 länger als drei Kilometer ist. Bei kürzeren Wegstrecken kann die Notwendigkeit der Beförderung anerkannt werden, wenn es sich um besonders beschwerliche oder gefährliche Schulwege handelt (§ 2 Abs. 2 Satz 2 SchBeN, vgl. hierzu KommP BY Nr. 2/2003, S. 55 ff. und Nr. 3/2003, S. 109 ff.). Wir haben stichprobenartig die gemeldeten Schülerzahlen für das Schuljahr 2017/2018 geprüft. Hierzu und zur Buchung der zuwendungsfähigen Kosten im HUA 290 stellen wir fest:

a) Die Verwaltung berücksichtigte bei den Meldungen nach § 5 DVFAG/SchKFrG i.V. mit Art. 4 SchKfrG auch Grundschüler, deren Wegstrecken von der Wohnung zum Unterrichtsort jeweils unter 2 km betragen. Dies betrifft beispielsweise Schüler aus den Straßen Sudetendeutsche Straße, Ostpreußische Straße und Donauschwabenstraße. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass die Aufzählung nicht abschließend ist; eigene Untersuchungen wären durchzuführen. Ermittlungen, ob ggf. ein besonders beschwerlicher oder gefährlicher Schulweg vorliegt, stellte die Verwaltung bisher nicht an. Die Stadt hätte die Beförderungspflicht für die betreffenden Schüler in Zusammenarbeit mit dem für Schulwegfragen zuständigen örtlichen Verkehrssicherheitsbeauftragten und der Polizei (vgl. IMBek vom 07.08.1989, AllIMBI S. 711) abschließend zu klären und aktenkundig zu machen. Auf Ziff. 1.3. des FMS vom 03.04.2007, Az. 63-FV 6510-008-12998/07 wird verwiesen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Entfernungen zwischen den jeweiligen Wohnorten der Schüler und der Grundschule Bogen wurden vor einigen Jahren vom damaligen Amtsboten abgefahren und dabei wurde genau ermittelt, bis zu welchem Haus die Entfernung unter 2 km liegt. Diese Ermittlung war leider nicht vollständig, weitere Straßenzüge, sowie die Neubaugebiete werden mittels googleMaps abgefahren und somit die 2-km-Grenze ermittelt. Die 2-km-Grenze wird bei der nächsten Meldung der Fahrschüler nochmals genau überprüft.

Ermittlungen bezüglich eines besonders beschwerlichen Schulweges hat es bisher nicht gegeben, da die Schüler der Mittelschule im Außenbereich grundsätzlich über der 3-km Grenze liegen und somit berechtigt sind.

Und für die Grundschüler, die im Stadtbereich Bogen wohnen gilt grundsätzlich kein gefährlicher Schulweg, da sich der Schulweg immer im Stadtbereich bewegt und hier auf mind. 50 km/h begrenzt ist und nahezu überall Bürgersteige vorhanden sind, sowie Ampeln, Zebrastreifen und Schulweghelfer, die den Schülern den Schulweg erleichtern.

Das Landratsamt Straubing-Bogen hat hierzu eine Anzeige beim Statistischen Landesamt gestellt, mit der Folge, dass die Behörde die Gegebenheiten von uns über einen längeren rückwirkenden Zeitraum aufgezeigt haben wollen (unberechtigte Förderung).

b) Die Kosten für die Schulweghelfer gehören nicht zu den Kosten der notwendigen Schülerbeförderung. Nach Art. 1 Oa Abs. 1 Satz 2 FAG sind nur die Kosten der Beaufsichtigung der Schüler im Schulbus und während der Wartezeiten in der Schulanlage außerhalb des stundenplanmäßigen Unterrichts in die Bemessungsgrundlage der staatlichen Kostenerstattung einzubeziehen (vgl. Ziffer 2.5 des FMS vom 03.04.2007, Az. 63-FV6510-008-12998/07).

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Kosten für die Schulweghelfer werden künftig anderweitig verbucht.

TZ 17 Die Wirtschaftlichkeit des Schulbusvertrags wäre zu dokumentieren und ggf. eine Neuvergabe nach Durchführung eines (europaweiten) Wettbewerbs vorzunehmen.

Die Schülerbeförderung der Stadt Bogen wurde bis 31.12.2015 durch das Busunternehmen B. aus Bogen durchgeführt. Grundlage dafür war der Schülerbeförderungsvertrag vom 07.08.1979 bzw. 13.08.1992. Zum 01.01.2016 trat das Busunternehmen E. aus Straubing mit Zustimmung der Stadt Bogen in den bestehenden Schülerbeförderungsvertrag ein. Seit der Vertragsänderung 1992 wurden die Preise auf Antrag des Busunternehmens regelmäßig angepasst. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung lag ein Antrag auf Preiserhöhung des Busunternehmens E. ab dem Schuljahr 2018/2019 vor. Eine Ausschreibung bzw. Neuvergabe der Schülerbeförderung wurde seit Vertragsbeginn nicht durchgeführt. Insgesamt fielen im Berichtszeitraum für die Beförderung im

freigestellten Schülerverkehr durch das Busunternehmen B. bzw. E. Ausgaben von rd. 442 T€ an.

Das Bayerische Finanzministerium hat zur Zuweisungsfähigkeit von Ausgaben der Schülerbeförderung Vollzugshinweise erlassen. Danach können Ausgaben, die im Widerspruch zu den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit stehen, nicht als zuweisungsfähig anerkannt werden. Der Abschluss eines Beförderungsvertrags im Rahmen des freigestellten Schülerverkehrs ohne Ausschreibung ist hierfür ein Beispiel angeführt worden, soweit der Aufgabenträger die Wirtschaftlichkeit nicht nachweisen kann (vgl. Ziff. 2.1 des FMS vom 03.04.2007, Az. 63-FV6510-008-12998/07).

Eine generelle Beurteilung für den von der Stadt erteilten Beförderungsauftrag vermochten wir nicht zu treffen, weil dessen Wirtschaftlichkeit sowohl von bekannten Umständen, wie den seit 2014 gefallen Energiepreisen, als auch von den örtlichen Gegebenheiten, wie der Konkurrenzsituation vor Ort, abhängig ist. Die Wirtschaftlichkeit des Vertrages wäre daher von der Stadt noch im Einzelnen zu untersuchen und zu dokumentieren.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass der Vertrag nach Auffassung des damaligen Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie aufgrund des Haushaltsrechts in angemessenen Abständen dem Wettbewerb zu unterwerfen wäre und die Laufzeit daher einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren nicht übersteigen sollte (vgl. Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom 19.11.1998, Az. 5806-I/4a-22326 in FSt 144/1999). Sofern der geschätzte (Netto)Auftragswert den jeweiligen EU-Schwellenwert erreicht, wäre auf eine Vergabe nach einem europaweiten Wettbewerb zu achten (vgl. §§ 97 ff. GWB i.V. mit der Vergabeverordnung und im Einzelnen dazu die Informationen zum Vergabe-Recht auf der Internetseite www.vergabeinfo.bayern.de).

➔ **Die TZ 17 wird separat als TOP 6 der Tagesordnung behandelt.**

4.5 Bestattungswesen

Die Stadt betreibt ihre Bestattungseinrichtungen als Einrichtungseinheit. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung waren für das Bestattungswesen folgende Satzungen maßgebend:

- Satzung über die öffentlichen Bestattungseinrichtungen der Stadt Bogen (Friedhofs- und Bestattungssatzung, FBS) vom 02.03.2012
- Satzung der Stadt Bogen über die Erhebung von Gebühren, für die Benutzung ihrer Bestattungseinrichtung sowie für damit in Zusammenhang stehende Amtshandlungen (Friedhofsgebührensatzung) vom 25.07.2016, zuletzt geändert durch Satzung vom 02.12.2016

TZ 18 Wir empfehlen, bei der Ermittlung der Grabnutzungsgebühren die Vorgaben des Kommunalabgabengesetzes zu beachten und die Kalkulation grundlegend zu überarbeiten.

Die Bestattungseinrichtung wies von 2014 bis 2016 durchgehend einen Zuschussbedarf aus allgemeinen Haushaltsmitteln aus (vgl. Anlage 6). Die Stadt kalkulierte daraufhin die Grabnutzungsgebühren im Jahr 2016 und erhöhte sie zum 01.09.2016, was für das Haushaltsjahr 2017 einen kameralen Überschuss bewirkte. Grundlage der Kalkulation bildete dabei der durchschnittliche Zuschussbedarf der vergangenen Jahre nach den Ergebnissen der kameralen Jahresrechnung. Eine grundlegende und aussagekräftige Gebührenkalkulation konnte uns nicht vorgelegt werden.

Für das Bestattungswesen als kostenrechnende Einrichtung (§ 12 Abs. 1 Satz 1 KommHV-Kameralistik) sind grundsätzlich kostendeckende Gebühren anzustreben (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 2 KAG i.V. mit Art. 8 Abs. 2 Satz 1 KAG). Grundlage der Kalkulation sind die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansetzbaren Kosten (Art. 8 Abs. 3 KAG), also insbesondere kalkulatorische Kosten, Personalkosten, Sachkosten, Kosten für die Verwaltung und für den Unterhalt der Einrichtungen. Diese Kosten sind im Sinne einer Vorkalkulation zu prognostizieren, dabei sollten z.B. zu erwartende Betriebs- oder Personalkostensteigerungen berücksichtigt werden.

Wir empfehlen, die Grabnutzungsgebühren künftig auf der Grundlage einer Gebührenkalkulation mit Äquivalenzziffernberechnung nach Maßgabe des Art. 8 KAG zu ermitteln. Dabei sollten der Kostendeckungsgrad der Einrichtung durch eine Nachkalkulation überprüft und - soweit erforderlich - die Gebühren erneut der Kostenentwicklung angepasst werden. Auf die Ausführungen in unseren Geschäftsberichten 2005, S. 44 ff., und 2014, S. 28, zur Kalkulation und Bemessung von Leistungsgebühren im Bestattungswesen wird ergänzend verwiesen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Änderung wird mit der Überarbeitung der Friedhofsgebührensatzung in 2020 eingearbeitet.

TZ 19 Die Regelungen zur Fälligkeit der Friedhofsgebühren sollten an die Verwaltungspraxis angepasst werden.

Die Friedhofsgebühren sind nach § 3 Abs. 2 der Friedhofsgebührensatzung mit Bekanntgabe des Gebührenbescheids fällig. In den Gebührenbescheiden wird abweichend von dieser Regelung die Fälligkeit i.d.R. automatisch auf einen Monat nach Bescheidversand (z.B. Bescheiderstellung am 26.03.2018, „Bitte zahlen Sie den Gesamtbetrag bis zum 30.04.2018 ...“) festgelegt.

Mit der Fälligkeit kann der Abgabegläubiger die Zahlung einer entstandenen Abgabe

verlangen und der Abgabeschuldner hat die Abgabe zu entrichten, um mögliche Säumnisfolgen zu vermeiden. Die Formulierung des Zahlungsziels mit den bisherigen Fälligkeitsterminen einen Monat nach Bescheidversand widerspricht der Regelung in der Friedhofsgebührensatzung.

Um widersprüchliche Regelungen zur Fälligkeit der Friedhofsgebühren künftig zu vermeiden sowie auch aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit empfehlen wir, die Fälligkeitsregelung in der Satzung der Verwaltungspraxis anzupassen und einen genauen Fälligkeitszeitpunkt (z.B. ein Monat nach Bekanntgabe des Gebührenbescheids) zu bestimmen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Änderung wird mit der Überarbeitung der Friedhofsgebührensatzung in 2020 eingearbeitet.

TZ 20 Die in der Friedhofs- und Bestattungssatzung festgelegte Ruhefrist ist nicht ausreichend.

Die Ruhefrist beträgt nach §27 der Friedhofs- und Bestattungssatzung 12 Jahre. Entsprechend sind auch die Ablösefristen bzw. Mindestnutzungszeiten für Gräber auf 12 Jahre festgelegt (vgl. § 11 Abs. 1 der Friedhofs- und Bestattungssatzung). Nach den Feststellungen der Verwaltung reicht diese Frist allerdings bei weitem nicht aus, um einen abgeschlossenen Verwesungsprozess sicherzustellen. Wird das Nutzungsrecht nach Ablauf der ersten 12 Jahre nicht verlängert, kann die Grabstätte deshalb über entsprechend längere Zeit dennoch nicht belegt werden.

Bei der Festsetzung der Ruhezeiten ist nach Art. 1 O Abs. 1 Satz 2 des Bestattungsgesetzes die Verwesungsdauer zu berücksichtigen. Sie muss mindestens so bemessen sein, dass der Verwesungsvorgang bis zu ihrem Ablauf abgeschlossen ist (Klingshirn/Drescher/Thimet, Bestattungsrecht in Bayern, B 13 RdNr. 47 ff.). Durch eine entsprechende Festlegung des Mindestgrabnutzungsrechts kann zudem verhindert werden, dass die Bestattungseinrichtung (weiter-)genutzt wird, ohne dass hierfür Gebühren entrichtet werden.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Änderung wird mit der Überarbeitung der Friedhofsgebührensatzung in 2020 eingearbeitet.

TZ 21 Die Bestattungsdienstleistungen wären auszuschreiben.

Die Stadt beschäftigt für ihre Bestattungseinrichtung kein eigenes Personal, sondern hat die Dienstleistungen entsprechend den vorliegenden Unterlagen und Auskünften zum.01.01.2013 an das Bestattungsinstitut G. vergeben. Der Vertrag wurde mit einer Laufzeit vom 01.01.2013 bis 31.12.2016 abgeschlossen. Er verlängert sich jeweils um

ein weiteres Jahr, wenn er nicht drei Monate vor Ablauf durch einen Vertragspartner gekündigt wird. Nach Auskunft der Verwaltung wäre bereits für 2017 eine erneute Ausschreibung der Bestattungsleistungen geplant gewesen, wurde dann allerdings noch mal verschoben und bis zum Ende unserer Prüfung noch nicht durchgeführt.

In § 25 der Friedhofs- und Benutzungssatzung werden das Öffnen und Schließen der Gräber und die unmittelbaren Wahrnehmungen der mit dem Friedhofsbetrieb verbundenen Aufgaben etc. von dem von der Stadt beauftragten Beerdigungsinstitut ausgeführt. Gebührensätze wurden auf Basis der Gebührensatzung festgelegt.

Die Kommunen müssen ihre mit dem Betrieb von Bestattungseinrichtungen zusammenhängenden hoheitlichen Aufgaben nicht selbst durch eigenes Personal oder eigene Bestattungseinrichtungen erfüllen, sondern können sich - soweit die Aufgabe dafür geeignet ist - auch privater Unternehmen bedienen. Die Beauftragung eines einzelnen Bestattungsunternehmens und damit der Ausschluss anderer Unternehmen von der Durchführung dieser Aufgaben ist zwar grundsätzlich zulässig (BayVGH, Urteil vom 09.05.1994, BayVBI 1994, S. 629; FSt 31/1995); Verträge, die die Kommunen zur Erfüllung ihrer hoheitlichen Bestattungsaufgaben mit privaten Unternehmern schließen, sind jedoch von Zeit zu Zeit dem Wettbewerb zu unterstellen. Die Laufzeit solcher Verträge sollte verhältnismäßig kurz (etwa auf zwei bis fünf Jahre, abhängig vom Investitionsbedarf und der Amortisationsdauer) befristet sein (vgl. Nr. 1.4.2 Abs. 2 BestBek vom 12.11.2002, AllIMBI S. 965 ff., zuletzt geändert durch Bek vom 07.05.2010, AllIMBI S.127ff.).

Der Bestattungsdienstvertrag sollte daher zeitnah gekündigt werden. Soweit die Stadt die Bestattungsleistungen auch künftig als Teil der öffentlichen Einrichtung betreiben und von einem externen Dienstleister erbringen lassen will, wären die Leistungen neu auszuschreiben (§ 31 Abs. 1 KommHV-Kameralistik). Bei der Vergabe von Bestattungsdienstleistungen liegen i.d.R. die Voraussetzungen für eine Beschränkte Ausschreibung nach § 3 Abs. 3 Buchst. a) VOUA Ausgabe 2009 vor (vgl. die o.g. BestBek Nr. 1.4.2). Wir weisen aber darauf hin, dass die vergaberechtlichen Grundsätze, also auch das Diskriminierungsverbot, zu beachten sind, so dass eine Begrenzung der Ausschreibung nur auf örtliche Unternehmen nicht zulässig wäre. Ein Vergabevermerk ist zu fertigen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Ausschreibung ist für das dritte Quartal 2020 geplant.

4.6 Verschiedenes

TZ 22 Die Pauschalsätze für die Erstattung von Einsätzen und anderen Leistungen der Freiwilligen Feuerwehr sollten überprüft werden.

Die Stadt erhob zur Zeit unserer Prüfung für Einsätze und andere Leistungen ihrer freiwilligen Feuerwehren Kostenersatz nach der Satzung über den Aufwendungsersatz und Gebühren für Einsätze und andere Leistungen gemeindlicher Feuerwehren vom 14.12.1992, zuletzt geändert durch Satzung vom 17.12.2009. Nach den erhaltenen Auskünften beruhen die ursprünglichen Kostensätze aus dem Jahr 1992 nicht auf örtlichen Berechnungen. Die in der Anlage zur Satzung über Aufwendungs- und Kostenersatz (Verzeichnis der Pauschalsätze) enthaltenen Kostensätze wurden nach den uns vorliegenden Unterlagen zuletzt zum 01.01.2010 um pauschal 10 % bei den Grundgebühren und um pauschal 15 % bei den sonstigen Gebühren erhöht. Dennoch liegen die Erstattungssätze teilweise erheblich unter den von einem Arbeitskreis des Bayerischen Gemeindetages, Bayerischen Städtetages, Landesfeuerwehrverbandes und Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes erarbeiteten Empfehlungen für ein Pauschalsätze-Verzeichnis. Darin wird z.B. für eine Drehleiter DLA (K) 23/12 ein Pauschalsatz für Ausrückestundenkosten von 231,35 € angegeben. In der städtischen Satzung ist dafür ein Pauschalsatz von 94,00 € festgesetzt.

Welche inhaltlichen Maßstäbe bei der Festlegung der Pauschalsätze im Einzelnen zu beachten sind, regelt Art. 28 Abs. 4 BayFwG näher, indem er auf die entsprechende Geltung der Art. 2 und 8 KAG verweist (Satz 1 Halbsatz 2) mit der Maßgabe, dass bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben nach Art. 4 Abs. 1 und 2 BayFwG eine Eigenbeteiligung der Kommune an den Vorhaltekosten vorzusehen ist, die die Vorteile für die Allgemeinheit angemessen berücksichtigt (Satz 2, vgl. BayVGH, Urteil vom 18.07.2008, Az. 4 B 06.1839, GK 3/2009). Demnach ist für die Ermittlung der Pauschalsätze grundsätzlich eine Kalkulation anzustellen, die die örtlichen Verhältnisse (z.B. Anschaffungskosten, Nutzungsdauer und Betriebs- und Unterhaltskosten der Fahrzeuge) berücksichtigt.

Die Stadt sollte unter Berücksichtigung der aktuellen örtlichen Verhältnisse die Angemessenheit der pauschalen Verrechnungssätze überprüfen und die Sätze ggf. anpassen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf das aktualisierte Muster eines Pauschalsätze-Verzeichnisses (vgl. das gemeinsame Rundschreiben der oben genannten Verbände vom 15.10.2013). Wir empfehlen, die Pauschalsätze regelmäßig - zumindest nach Ablauf von vier Jahren - zu überprüfen.

Ferner merken wir an:

Nach Art. 28 Abs. 2 Nr. 5 Alt. 2 BayFwG kann die Kommune Kostenersatz für Falschalarme, die durch eine private Brandmeldeanlage ausgelöst werden, verlangen. In der Satzung über Aufwendungs- und Kostenersatz für Einsätze und andere Leistungen gemeindlicher Feuerwehren ist dieser Tatbestand nicht enthalten (vgl. hierzu BayVGH, Urteil vom 27.06.2012, Az. 4 BV 11.2549). Wir empfehlen, den Tatbestand in die Satzung aufzunehmen und die Einsätze künftig abzurechnen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Kostensätze wurden wie vom Prüfungsverband empfohlen neu ermittelt und werden dem Stadtrat zum Beschluss vorgelegt. (vgl. TOP 7 der Tagesordnung)

Die Thematik der Abrechnung der Einsätze durch Brandmeldeanlagen, wurde diskutiert. Die Stadt Bogen hat sich dazu entschieden, diese Einsätze ohne Kostenersatz durchzuführen. Die Firmen bei denen diese Einsätze zum Großteil stattfinden, stellen auch Feuerwehrleute bzw. unterstützen die Feuerwehren mit freiwilligen Spenden.

TZ 23 Wir empfehlen, die Erschließungsbeitragssatzung neu zu erlassen.

Die Stadt erhebt Erschließungsbeiträge auf der Grundlage ihrer Erschließungsbeitragsatzung (EBS) vom 11.12.1987, zuletzt geändert durch Satzung vom 07.10.2013. Die Satzung beruht (ausschließlich) auf der Ermächtigungsgrundlage des Art. 23 GO i.V. mit § 132 BauGB.

Hierzu bemerken wir:

Rechtsgrundlage für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen ist seit 01.04.2016 die landesrechtliche Bestimmung des Art. Sa Abs. 1 bis 9 KAG i.V. mit der jeweils zu erlassenden Erschließungsbeitragssatzung (vgl. Gesetz zur Änderung des KAG vom 08.03.2016, GVBI S. 36). Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf das neue Satzungsmuster des Bayerischen Gemeindetages für eine Erschließungsbeitragssatzung (Muster-EBS; www.bay-gemeindetag.de), welches des bisherigen Satzungsmuster (vgl. etwa BayGT-Zeitung 1987, S. 123) ersetzt und dem aktuellen Stand von Gesetz und Rechtsprechung entspricht. Neben der Angabe der zutreffenden Rechtsgrundlage für den Erlass der Satzung berücksichtigt das Muster insbesondere folgende Punkte:

- Da Erschließungsbeiträge in Bayern nicht auf bundesrechtlicher, sondern auf landesrechtlicher Grundlage (Art. Sa 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).

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

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Erschließungsbeitragsatzung wurde mit Datum vom 1.11.2018 erlassen und bekanntgegeben.

TZ 24 Die Mietnebenkosten sollten vollständig erhoben werden.

Die Stadt vermietet bzw. verpachtet mehrere Wohnungen und andere Objekte. In den Miet- oder Pachtverträgen wurde vereinbart, dass der Mieter/Pächter die Betriebskosten im Sinne der Betriebskostenverordnung bzw. der Anlage 3 zu § 27 Abs. 1 der li. Berechnungsverordnung trägt. Die Abrechnung der Betriebskosten wird entweder durch die Liegenschaftsverwaltung oder durch ein externes Unternehmen (hinsichtlich der Heizkosten) vorgenommen.

Seit 01.01.2004 gilt anstatt der li. Berechnungsverordnung die Betriebskostenverordnung (BetrKV) vom 25.11.2003. Art und Umfang der Betriebskosten sind nunmehr in §2 der BetrKV geregelt. Nach §2 BetrKV sind (wie zuvor nach der Anlage 3 zu §27 Abs. 1 der 11. Berechnungsverordnung) u.a. die Grundsteuer und die Kosten der Sach- und Haftpflichtversicherung umlagefähig. Diese Kosten blieben bisher teilweise in den vorgenommenen Nebenkostenabrechnungen unberücksichtigt. Künftig wären die Nebenkosten vollständig abzurechnen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Bei den ersten Mietverträgen wurden die Grundsteuer, sowie Sach- und Haftpflichtversicherungen bei den Nebenkostenabrechnungen nicht berücksichtigt. In den aktuellen Mietverträgen sind die umlagefähigen Kosten vollständig berücksichtigt.

TZ 25 Der Erlass einer Sondernutzungssatzung ist empfehlenswert.

Die Stadt hat im Bereich des Stadtplatzes mehrere Erlaubnisse zur Sondernutzung gemäß Art. 18 Abs. 1 BayStrWG erteilt (z.B. für die Nutzung der Parkplätze und Gehsteigflächen vor den Anwesen Stadtplatz 10-12, 25 und 32 als Freischankflächen bzw. als gastronomische Flächen). Bei der Erteilung der Erlaubnis wurde jeweils auch eine jährliche Gebühr (1 €/m² und Monat) für die Sondernutzung festgesetzt. Eine Sondernutzungssatzung bzw. eine Satzung zur Erhebung von Sondernutzungsgebühren besteht bei der Stadt nicht.

Die Benutzung von Gemeindestraßen über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernut-

zung) bedarf nach Art. 18 Abs. 1 BayStrWG der Erlaubnis der Stadt, wenn durch die Benutzung der Gemeingebrauch beeinträchtigt werden kann (davon ist die Verwaltungsgebühr für die Erlaubniserteilung nach Art. 20 KostG zu unterscheiden). Für Sondernutzungen können nach Art. 18 Abs. 2 a BayStrWG Sondernutzungsgebühren erhoben werden. Wir empfehlen, eine Satzung zur Erhebung von Sondernutzungsgebühren zu erlassen (Art. 18 Abs. 2 a Satz 4 BayStrWG). Die Gebührensätze sollten hierbei in zeitlichen Abständen überprüft und ggf. angepasst werden.

Stellungnahme der Verwaltung:

Es wird vorerst an der bisherigen Vorgehensweise (Beschluss des Stadtrates vom 11.03.2008) festgehalten. Der Erlass einer Sondernutzungssatzung ist für das vierte Quartal 2020 geplant.

TZ 26 Im Rahmen der Prüfung sahen wir uns noch zu nachfolgenden Hinweisen und Empfehlungen veranlasst:

a) Die Stadt hat für verschiedene Grundstücke (z.B. Kindergarten in Bogen, Garagen am Erich-Kästner-Ring) Erbbaurechte bestellt. Die Erbbaurechtsverträge enthalten Wertsicherungsklauseln, wonach sich die Erbbauzinsen im gleichen Verhältnis erhöhen oder ermäßigen wie der vom Statistischen Bundesamt festgestellte Verbraucherpreisindex für Deutschland. Voraussetzung für eine Anpassung ist eine Veränderung des Indexstandes um z.B. mehr als 5 o/o oder 10 % gegenüber dem Monat der letzten Erbbauzinsanpassung. Die Indexveränderungen wurden bislang einmal jährlich auf Basis des gleichen Monats geprüft und ggf. angepasst. Eine Kontrolle, ob die Indexveränderung bereits in einem früheren Monat erreicht wurde, erfolgte nicht.

Die Stadt hätte in eigener Zuständigkeit zu prüfen, ob die Indexveränderungen nicht bereits in einem früheren Monat erreicht wurden und die Erbbauzinsen angepasst hätten werden können. Bei künftigen Vereinbarungen zu Wertsicherungsklauseln wäre darauf zu achten, dass eine konkrete Regelung getroffen wird, ab welchem Zeitpunkt sich die Erbbauzinsen erhöhen und welche Indexstände dafür ausschlaggebend sind.

Stellungnahme der Verwaltung:

Diese Regelung wird in allen Verträgen jüngeren Datums berücksichtigt.

b) Die bestehenden Vereinbarungen zur Betriebskostenübernahme mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen wurden der Rechtsaufsichtsbehörde nicht zur Genehmigung vorgelegt. Wir weisen darauf hin, dass Defizitverträge als genehmigungspflichtiges Rechtsgeschäft nach Art. 72 GO der rechtsaufsichtlichen Genehmigung bedürfen (vgl. Nr. 8.1.7 der IMBek vom 05.05.1983, MASI S. 408). Die Verträge wären dem Landratsamt Straubing-Bogen noch zur Genehmigung vorzu-

legen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Vorlage der Vereinbarungen bei der Rechtsaufsicht wird nachgeholt.

e) Für mehrere ältere Fahrzeuge der Stadt besteht eine Vollkaskoversicherung. Eine Vollkaskoversicherung ist in solchen Fällen unwirtschaftlich, weil die Fahrzeuge nur noch einen geringen Wert haben und die Schäden nur bis zur Höhe des Zeitwertes ersetzt werden. Kaskoversicherungen sollten i.d.R. auf neuere Fahrzeuge und auf teure Spezialfahrzeuge (z.B. Feuerwehrfahrzeuge) mit entsprechendem Zeitwert beschränkt werden. Das Erfordernis der Vollkaskoversicherungen wäre zeitlich zu prüfen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Vollkaskoversicherung wurde überprüft und die Versicherung bei 3 alten Fahrzeugen gekündigt.

d) Es wird darauf hingewiesen, dass die Stadt in ihrer Rechtsbehelfsbelehrung die elektronische Widerspruchseinlegung und Klageerhebung für unzulässig erklärt, obwohl sie hierfür den Zugang eröffnet hat (vgl. Art. 3 a BayVwVfG). Auf die IMBek vom 06.09.2016, AllMBI Nr. 12/2016, S. 2077, wird hingewiesen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die technischen Voraussetzungen werden zeitnah geschaffen, so dass eine elektronische Widerspruchseinlegung zukünftig ermöglicht wird.

Beschluss:

Der Stadtrat nimmt den überörtlichen Prüfungsbericht 2014 - 2017 zur Kenntnis und ist mit der Erledigung der Punkte wie von der Verwaltung vorgetragen einverstanden. Auszunehmen sind die TZ 17 und 22. Diese werden mit den Tagesordnungspunkten 6 und 7 gesondert behandelt.

Einstimmig beschlossen Ja 20 Nein 0 Anwesend 20

6 Wirtschaftlichkeit Schulbusbeförderung

TZ 17 Die Wirtschaftlichkeit des Schulbusvertrags wäre zu dokumentieren und ggf. eine Neuvergabe nach Durchführung eines (europaweiten) Wettbewerbs vorzunehmen.

Die Schülerbeförderung der Stadt Bogen wurde bis 31.12.2015 durch das Busunternehmen B. aus Bogen durchgeführt. Grundlage dafür war der Schülerbeförderungsvertrag vom 07.08.1979 bzw. 13.08.1992. Zum 01.01.2016 trat das Busunternehmen E. aus Straubing mit Zustimmung der Stadt Bogen in den bestehenden Schülerbeförderungsvertrag ein. Seit der Vertragsänderung 1992 wurden die Preise auf Antrag des

Busunternehmens regelmäßig angepasst. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung lag ein Antrag auf Preiserhöhung des Busunternehmens E. ab dem Schuljahr 2018/2019 vor. Eine Ausschreibung bzw. Neuvergabe der Schülerbeförderung wurde seit Vertragsbeginn nicht durchgeführt. Insgesamt fielen im Berichtszeitraum für die Beförderung im freigestellten Schülerverkehr durch das Busunternehmen B. bzw. E. Ausgaben von rd. 442 T€ an.

Das Bayerische Finanzministerium hat zur Zuweisungsfähigkeit von Ausgaben der Schülerbeförderung Vollzugshinweise erlassen. Danach können Ausgaben, die im Widerspruch zu den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit stehen, nicht als zuweisungsfähig anerkannt werden. Der Abschluss eines Beförderungsvertrags im Rahmen des freigestellten Schülerverkehrs ohne Ausschreibung ist hierfür ein Beispiel angeführt worden, soweit der Aufgabenträger die Wirtschaftlichkeit nicht nachweisen kann (vgl. Ziff. 2.1 des FMS vom 03.04.2007, Az. 63-FV6510-008-12998/07).

Eine generelle Beurteilung für den von der Stadt erteilten Beförderungsauftrag vermochten wir nicht zu treffen, weil dessen Wirtschaftlichkeit sowohl von bekannten Umständen, wie den seit 2014 gefallen Energiepreisen, als auch von den örtlichen Gegebenheiten, wie der Konkurrenzsituation vor Ort, abhängig ist. Die Wirtschaftlichkeit des Vertrages wäre daher von der Stadt noch im Einzelnen zu untersuchen und zu dokumentieren.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass der Vertrag nach Auffassung des damaligen Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie aufgrund des Haushaltsrechts in angemessenen Abständen dem Wettbewerb zu unterwerfen wäre und die Laufzeit daher einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren nicht übersteigen sollte (vgl. Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Technologie vom 19.11.1998, Az. 5806-I/4a-22326 in FSt 144/1999). Sofern der geschätzte (Netto)Auftragswert den jeweiligen EU-Schwellenwert erreicht, wäre auf eine Vergabe nach einem europaweiten Wettbewerb zu achten (vgl. §§ 97 ff. GWB i.V. mit der Vergabeverordnung und im Einzelnen dazu die Informationen zum Vergabe-Recht auf der Internetseite www.vergabeinfo.bayern.de).

Stellungnahme der Verwaltung:

Bis 31.12.2018 hat das Busunternehmen Berger die Schulbeförderung der Grund- und Mittelschulkinder übernommen. Basis waren Vereinbarungen vom 07.08.1979 bzw. 13.08.1992. Das Busunternehmen Ebenbeck ist ab 01.01.2016 in den bestehenden Vertrag eingestiegen, zu den gleichen Bedingungen. Für 2018/2019 wurde eine inflationäre Erhöhung von 3,5 % durchgeführt. Das entspricht 1,75 % pro Jahr.

Das Busunternehmen arbeitet mit den gleichen Fahrern zusammen wie die Fa. Berger. Lediglich bei einer Strecke wurde ein neuer Fahrer eingesetzt, das anfangs zu erheblichen Problemen führte. (Abholzeiten, Rückfahrten etc.). Für unterrichtsbedingte Fahrten mit dem Großbus von Degernbach

zur Sporthalle, zum Verkehrsgarten oder ins Hallenbad Hunderdorf werden 52€, 62€ und 76€ pro Hin- und Rückfahrt abgerechnet.

Es ist nicht davon auszugehen, dass ein günstigerer Fahrpreis bei Ausschreibung zu erzielen ist. Zudem würde eine neue Firma mit einer völlig neuen Fahrmannschaft beginnen. Hier wären Probleme im größeren Umfang vorprogrammiert. Die Fa. Ebenbeck hat die Betriebsstätte zur Abwicklung der Beförderung in Bogen. Damit ist ein schnelles Reagieren auf unvorhergesehene Fahrten möglich (vergessene unterrichtsbedingte Fahrten kommen immer wieder vor).

Beschluss:

Die Verwaltung stellt die Wirtschaftlichkeit des Beförderungsvertrages mit der Fa. Ebenbeck fest. Eine Ausschreibung erfolgt nicht. Eine erneute Überprüfung der Wirtschaftlichkeit wird spätestens in 3 Jahren erfolgen.

Einstimmig beschlossen Ja 19 Nein 0 Anwesend 19

7 2. Satzung zur Änderung der Satzung über Aufwendungsersatz und Gebühren für Einsätze und andere Leistungen gemeindlicher Feuerwehren

2. Satzung

zur Änderung der Satzung über Aufwendungsersatz und Gebühren für Einsätze und andere Leistungen gemeindlicher Feuerwehren vom 14.12.1992

Aufgrund der Art. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1 des Kommunalabgabengesetzes (KAG) i. V. mit Art. 28 Abs. 1 – 4 des Bayer. Feuerwehrgesetzes (BayFwG) erlässt die Stadt Bogen folgende 2. Satzung zur Änderung der Satzung über Aufwendungsersatz und Gebühren für Einsätze und andere Leistungen gemeindlicher Feuerwehren

§ 1

Der § 1 Abs. 2 Satz 1 wird wie folgt geändert.

Die Höhe des Aufwendungsersatzes und der Gebühren richtet sich nach den Sätzen gemäß Anlage 1, die Bestandteil dieser Satzung ist.

§ 2

Diese Satzung tritt am 01.10.2019 in Kraft.

Beschluss:

Der Stadtrat stimmt der 2. Satzung zur Änderung der Satzung über Aufwendungsersatz und Gebühren für Einsätze und andere Leistungen gemeindlicher Feuerwehr samt Anlage zu.

Einstimmig beschlossen Ja 19 Nein 0 Anwesend 19

8 Gründung einer Gesellschaft zur Klärschlammverwertung

In der Sitzung des Stadtrats vom 06.02.2019 wurde der grundsätzliche Aufbau der Gesellschaft zur Klärschlammverwertung vorgestellt. Hintergrund ist der stetig erheblich steigende Aufwand zur Verwertung des Klärschlammes.

Mit Schreiben des Landratsamtes Straubing-Bogen vom 28.03.2019 wurde mitgeteilt, dass für die rechtliche Konstruktion bezüglich der Stadt Bogen als Kommanditistin aus kommunalrechtlicher Sicht keine Einwände bestehen, soweit einheitliche Preise gelten und die Menge an Klärschlammlieferungen für einen wirtschaftlichen Betrieb vertraglich gesichert ist. Zur Geschäftsführung und zur Vertretung der Gesellschaft ist der persönlich haftende Gesellschafter verpflichtet.

Der Entwurf des Gesellschaftsvertrags wurde mittlerweile auch dem Bayerischen Gemeindetag zur rechtlichen Würdigung vorgelegt. Soweit von dortiger Seite Anmerkungen und Änderungen aufgezeigt wurden, wurden diese im Vertrag aufgenommen.

Grundsätzlich ist vorgesehen, dass die Gesellschaft zunächst Verträge mit den anliefernden Gemeinden schließt. Sobald ein wirtschaftlicher Betrieb der Anlage möglich ist (dies ist abhängig von der ausreichenden Akquirierung von Klärschlamm), soll in einem weiteren Schritt über eine Kapitalerhöhung (max. 400.000 €) entschieden werden, damit die Gesellschaft die Anlage schlussendlich auf finanzieren und betreiben kann. Die Kapitalerhöhung ist Grundlage und unabwendbar zur Finanzierung des Vorhabens.

Diese Vorgehensweise wurde auch seitens des Landratsamtes mit der Bemerkung „*Vor Errichtung und Betrieb der Klärschlammverbrennungsanlage muss daher sichergestellt werden, dass diese Menge an entwässerten Klärschlamm über einen längeren Zeitraum, am besten über den ganzen Zeitraum der Finanzierung*“ aufgezeigt.

Die von Seiten des Landratsamtes aufgezeigten Regelungen werden erfüllt.

Beschluss:

Der Stadtrat bevollmächtigt den Ersten Bürgermeister Franz Schedlbauer zum Abschluss eines Gesellschaftsvertrags zur Gründung der „Klärschlammverwertungsanlage Bogen GmbH & Co. KG“ in der vorgelegten Form mit einem einstweiligen Pflichtanteil von 50.000 €. Vor der Gründung der Gesellschaft ist diese der Rechtsaufsichtsbehörde rechtzeitig gem. Art. 96 GO anzuzeigen.

Mehrheitlich beschlossen Ja 18 Nein 2 Anwesend 20

9 Geschichts- u. Heimatzentrum (Zustimmung zur Vorgehensweise)

Im Rahmen der Bürgermeister-Versammlung vom 09.07.2019 wurde das Finanzierungsprojekt Geschichts- und Heimatzentrum vorgestellt.

In Abstimmung mit der Städtebauförderung ergibt sich folgende Finanzierungssituation:

Bei den 11,1 Mio. € Gesamtsanierungskosten muss die Stadt 10 % Eigenanteil 1,110 Mio. € übernehmen.

Zudem können die 80 % Förderung nicht über den gesamten Förderzeitraum garantiert werden. Eventuell müssen Mehrkosten einkalkuliert werden, die zu Lasten der Stadt gehen.

Die mitbeteiligten Gemeinden wollen aber Klarheit über die Finanzierung. Nur so lassen sich Zweckvereinbarungen schließen.

Beschluss:

Der Stadtrat beauftragt die Verwaltung das Projekt in Zusammenarbeit mit den beteiligten Gemeinden weiter voran zu treiben.

Mehrheitlich beschlossen Ja 15 Nein 5 Anwesend 20

10 Vereinbarung für Geh- und Radweg Hofweinzier-Bärndorf mit staatlichem Bauamt Passau

Beschluss:

Der Stadtrat stimmt der Vereinbarung des staatlichen Bauamts für den Geh- und Radweg Hofweinzier-Bärndorf zu.

Mehrheitlich beschlossen Ja 16 Nein 3 Anwesend 19

11 Informationen, Wünsche und Anträge

11.1 Allgemeine Informationen

BM Schedlbauer teilt dem Stadtrat folgende Informationen mit:

- Bzgl. dem Rechtsstreit der Stadt Bogen ./ Freistaat Bayern wegen Genehmigung der Änderung eines Flächennutzungsplans wird der Antrag auf Berufung unterlassen, da dies aussichtslos erscheint.
- Am 31.07.19 steht in der Tageszeitung ein Leserbrief von Hr. Dr. Vogl bzgl. der Mäharbeiten. Diese wurden bereits zugunsten des Artenschutzes reduziert.
- Bogen geht auf Reisen nach Bayreuth findet am 07.09.2019 statt. BM Schedlbauer bittet um zahlreiche Teilnahme.
- Am 21.09.2019 findet im Rathaus der Stadt Bogen der Tag der offenen Tür statt.

11.2 Schönthal, Parkplatzsituation

StR-Mitglied Katzendobler erkundigt sich nach der Parkplatzsituation in Schönthal 60.

Stadtbaumeister Krammer entgegnet, dass die Parkplätze nun im Außenbereich angesetzt sind und der Plan eingesehen werden kann.

11.3 Volksfest Bogen 2019

StR-Mitglied Gegenfurtner bittet künftig um Prüfung, ob die Fluchtwege im Volksfestzelt eingehalten werden, da dies 2019 nicht der Fall war. Auch ein größerer Fußraum zwischen den Bänken wäre wünschenswert. Die Toiletten sind verrostet und in schlechtem Zustand. Eine Sanierung wäre empfehlenswert. Zum Seniorentag sollen in Zukunft auch Schwerbehinderte mit einem Behinderungsgrad von 50% eingeladen werden.

BM Schedlbauer entgegnet, dass diesbezüglich Rücksprache mit dem Fest- und Kulturamt gehalten wird. Die Punkte werden im Hauptausschuss behandelt.

11.4 Personalsituation Rathaus

StR-Mitglied Gegenfurtner spricht den Umgang mit dem Personal im Rathaus an und kritisiert dieses.

BM Schedlbauer erklärt, dass er sich hierzu im öffentlichen Teil der Sitzung nicht äußern werde.

Mit Dank für die gute Mitarbeit schließt Erster Bürgermeister Franz Schedlbauer um 20:40 Uhr die öffentliche 60. Sitzung des Stadtrates.

Franz Schedlbauer
Erster Bürgermeister

Patricia Janker
Schriftführung