

Beschlussvorlage

Vorlage Nr.: 2024/044

Federführung: Finanzverwaltung	Datum: 20.02.2024
Bearbeiter: Florian Friedlmeier	AZ:

Gremium	Datum	Zuständigkeit	Status	Zusatzinfo
Hauptausschuss	04.07.2024	Vorberatung	öffentlich	

Top Nr. 1 Sitzung des Hauptausschusses am 04.07.2024

Stellungnahmen zum Bericht über die überörtliche Prüfung der Jahresrechnung 2018 bis 2021 (Vorberatung)

Sachverhalt:

Anlage:

- Prüfbericht des BKPV über die Überörtliche Prüfung der Jahresrechnungen 2018 bis 2021 der Stadt Töging a. Inn vom 26.09.2023

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband führte in der Zeit vom 04.10.2022 bis 30.03.2023 die überörtliche Prüfung der Jahresrechnungen 2018 bis 2021 mit Unterbrechungen durch. Die Abschlussbesprechung fand am 29.03.2023 statt. Der Prüfungsbericht ging am 26.10.2023 bei der Stadtverwaltung ein.

Nachfolgend alle Einzelfeststellungen:

5.2 Erledigung früherer Prüfungsfeststellungen

(TZ 1) Verschiedene Feststellungen aus unserem Prüfungsbericht vom 20.01.2020 wurden bislang nicht erledigt bzw. in der Folgezeit nicht beachtet:

Das Landratsamt Altötting erklärte die Feststellungen in unserem Bericht vom 20.01.2020 bis zum Zeitpunkt der aktuellen Prüfung noch nicht für erledigt.

Zu den unerledigten Feststellungen liegt uns ein Schriftverkehr der Rechtsaufsicht und des Bürgermeisters der Stadt Töging vor, mit dem die Erledigung der noch offenen Feststellungen nicht abschließend geklärt wurde. Im Rahmen einer telefonischen Rücksprache mit der Rechtsaufsicht am 08.11.2022 wurden wir davon in Kenntnis gesetzt, dass eine weitere Überprüfung der Erledigung der Einzelfeststellungen unseres letzten Prüfungsberichts durch die Rechtsaufsicht nicht weiterverfolgt werde.

Wir bemerken, dass der Rechtsaufsichtsbehörde die Entscheidung über eine zutreffende Bereinigung unserer Feststellungen obliegt (vgl. Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Erl. 3 zu § 8 KommPrV).

Anmerkung:

Richtet sich an das Landratsamt, nicht an die Stadt Töging.

Unter Berücksichtigung unserer Verpflichtungen nach Art. 106 GO und § 7 Abs. 1 Nr. 7 KommPrV sowie zu unserer Entlastung weisen wir auf folgende, u.E. nach wie vor nicht erledigte Feststellungen hin:

(TZ 2) Die Akzeptanz des „Inntalers“ als Zahlungsmittel durch die Stadt ist unzulässig.

Nicht erledigt. Auf Grundlage des Stadtratsbeschlusses vom 25.02.2021 wurde der „Inntaler“ weiterhin als Zahlungsmittel akzeptiert. Wir wiesen erneut und mit Nachdruck darauf hin, dass der „Inntaler“ kein zulässiges Zahlungsmittel ist und daher von der Stadt nicht als solches akzeptiert werden darf. Darüber hinaus machten wir die Stadt (erneut) auf Bedenken im Hinblick auf die (innere) Kassensicherheit bei der Annahme von „Inntalern“ aufmerksam.

Anmerkung Kämmerer:

Gemäß Beschluss des Stadtrates vom 25.02.2021 wird der „Inntaler“ weiterhin als Zahlungsmittel akzeptiert. Es wird nochmals darauf hingewiesen, dass es hier lediglich um geringe Summen geht (im Jahr 2023 wurden insgesamt 2.684 Inntaler eingelöst, was einem Gegenwert von 1.342 € entspricht; im Jahr 2022 waren es noch 3.426 Inntaler, die einem Betrag von 1.713 € entsprachen). Dies ist bei einem Gesamthaushalt von 40 Mio Euro vernachlässigenswert. Der Stadt Töging entsteht auch kein finanzieller Nachteil. Mit dieser kleinen, nicht-monetären Unterstützung unserer örtlichen Apotheke will die Stadt Töging auch ein politisches Signal setzen zum Erhalt unserer (einzigen von ehemals zwei) Apotheke vor Ort; in zahlreichen Kommunen gibt es bekanntlich gar keine Apotheke mehr.

(TZ 6 a) Örtliche Kassenprüfungen wurden nicht bzw. nicht ausreichend durchgeführt

Die Kassenprüfungen im Berichtszeitraum beschränkten sich ausschließlich auf Kassenbestandsaufnahmen, mit denen keine nähere Prüfung der Bucheinträge, Belege usw. verbunden war. Solche Kassenprüfungen sind nicht ausreichend. Bei der großen Bedeutung, die den Kassenprüfungen vom Standpunkt der Kassensicherheit aus zukommt, wäre es notwendig, die Prüfungen künftig zu vertiefen. Auf die W zu § 3 KommPrV weisen wir hin. Im Übrigen fanden die Prüfungen – mit Ausnahme der Prüfung 2015 - immer im Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres statt. 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).

Anmerkung Kämmerer:

Wird zukünftig beachtet.

(TZ 10 a) Fehlende Bestandsbuchführung bei Wertgegenständen

Teilweise erledigt. Der Soll-Bestand der zum Verkauf angebotenen Schwimmbadeintrittskarten war im Rahmen unserer Prüfung nicht ermittelbar. Die Bestände der Müllsäcke wurden mittels einer Excel-Datei fortgeschrieben. Auf die fehlende Revisionssicherheit wiesen wir hin.

Anmerkung Kämmerer:

Wird zukünftig beachtet.

(TZ 11, 12, 13 und 14) Personalwesen

Anmerkung Hauptamt:

Auf den nichtöffentlichen Teil der Sitzung wird verwiesen.

(TZ 21) Anschlussgebiete in der EWS nicht eindeutig bestimmt

Nicht erledigt. Wir verweisen auf die weiterführenden mündlichen Hinweise unseres Prüfers u.a. zur Überarbeitung des bestehenden Ortsrechts bzw. zum Erlass aktueller Satzungen in Anlehnung an die aktuellen Mustersatzungen.

Anmerkung Bauamt:

Zitat aus dem damaligen Prüfbericht:

„Nach einer von der Verwaltung überlassenen Übersicht sind diverse Straßen bzw. Ortsteile nicht an das öffentliche Abwassernetz der Stadt angeschlossen. Bei öffentlichen Einrichtungen im Sinne von Art. 24 GO müssen jedoch die Widmung (also die öffentlich-rechtliche Zweckbestimmung) und der Widmungsbereich in der ortsgesetzlichen Regelung über das Benutzungsverhältnis, hier also in der EWS, geregelt sein. Das Anschlussgebiet muss aus Gründen der Rechtssicherheit eindeutig bestimmt sein, da sich daraus neben Pflichten (Anschluss- und Benutzungszwang) insbesondere auch Rechte der Bürger auf Anschluss und Benutzung herleiten lassen (vgl. BayVGH, Urt. v. 15.07.2010, Az.: 4 B 09.2198).“

Die Beitrags- und Gebührensatzungen zur Wasserabgabensatzung (BGS-WAS) und die Beitrags- und Gebührensatzungen zur Entwässerungssatzung (BGS-EWS) jeweils vom 24. November 2023 wurden letztes Jahr an die Mustersatzungen des Freistaats Bayern bzw. der Bayerischen Gemeindetags angepasst und sind zum 1. Januar 2024 in Kraft getreten.

Auszug aus der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern über die Muster für eine gemeindliche Entwässerungssatzung vom 6. März 2012 (AIIMBl. S. 182):

*Nach der neueren Rechtsprechung muss für die Betroffenen der Regelungsbereich der Entwässerungssatzung nicht mehr eindeutig und ohne Zuhilfenahme sonstiger Mittel aus der Satzung selbst heraus feststellbar sein (so noch BayVGH vom 4. März 1988 Az.: 23 B 87.01700). Gemeinden dürfen sich vielmehr in ihren Entwässerungssatzungen die Bestimmung von Art und Umfang ihrer Entwässerungseinrichtungen im Einzelnen vorbehalten (vgl. § 1 Abs. 2 des Musters). Damit dürfen sie außerhalb der Satzung festlegen, was Bestandteil der öffentlichen Einrichtung sein soll und was nicht (vgl. etwa BayVGH vom 26. Januar 2010 Az.: 20 ZB 09.3046; vom 25. Juli 2008 Az.: 20 ZB 08.1405; vom 4. Juni 2008 Az.: 20 ZB 08.1127; vom 18. Dezember 2006 Az.: 23 ZB 06.2956; **a. A. wohl BayVGH vom 15. Juli 2010 Az.: 4 B 09.2198).***

Auch Thimet in Thimet, Teil VI 1.1.1 Erläuterungen zur Wasserabgabensatzung § 1 Öffentliche Einrichtung zu Abs. 2, welche vergleichbar mit der Regelung in der Entwässerungssatzung ist, schreibt:

„§ 1 Abs. 1 WAS beschreibt den Geltungsbereich der Satzung. Davon zu unterscheiden ist der Widmungsbereich der Einrichtung der Wasserversorgung. Dieser ergibt sich aus § 1 Abs. 2 WAS.

Erstreckt sich das Versorgungsgebiet auf das gesamte Gemeindegebiet, so ist entweder die Gemeinde einzusetzen oder aber die Worte „für das Gebiet...“ zu streichen. Die Muster-WAS schlägt vor, dass das Gebiet angegeben wird. Nach der neueren Rechtsprechung muss für die Betroffenen der Regelungsbereich der Wasserabgabebesatzung nicht mehr eindeutig und ohne Zuhilfenahme sonstiger Mittel aus der Satzung selbst heraus feststellbar sein. Einrichtungsträger dürfen sich vielmehr in ihren Wasserabgabebesatzungen die Bestimmung von Art und Umfang ihrer Wasserversorgungseinrichtungen im Einzelnen vorbehalten, siehe § 1 Abs. 2.“

Die damalige Prüferin hat als Grundlage für die Prüfanmerkung das einzige Urteil des BayVGH zitiert, welches der Ansicht ist, dass die angeschlossenen Bereiche in der Satzung genannt werden müssen.

Die Rechtslage ist daher derzeit unklar. Daher kann zunächst die weitere Entwicklung in der Rechtsprechung abgewartet werden. Bei Gelegenheit kann die EWS entsprechend geändert und in § 1 Abs. 1 EWS eine „Negativliste“ der nicht erschlossenen Ortsteile und Siedlungssplitter aufgenommen werden.

(TZ 22) Kalkulation und Festsetzung der Grabgebühren

Nicht erledigt. Die Stadt führte eine Neuberechnung der Grab- und Bestattungsgebühren nicht durch. Der Kostendeckungsgrad der Bestattungseinrichtung lag in den Berichtsjahren insgesamt bei (nur) 46 %. Die Stadt sollte zeitnah kostendeckende Gebühren ermitteln (Art. 8 Abs. 2 Satz 1 KAG) und einen angemessenen Kostendeckungsgrad anstreben.

(TZ 23) Kalkulation der Gebühren für das Leichenhaus

Nicht erledigt.

Anmerkung Kämmerei:

Eine Neukalkulation wurde dem Stadtrat am 21.03.2024 vorgelegt und beschlussmäßig behandelt. Die neuen, höheren Sätze sind zum 1.4.2024 in Kraft getreten.

(TZ 24 a, c, d, 25 a, d, 26 a, b, d, e, f, 27 a, e) Informationstechnik (IT)

Auf den nichtöffentlichen Teil der Sitzung wird verwiesen.

TZ 29 Wir empfehlen, die Erschließungsbeitragssatzung neu zu erlassen

Wir wiesen die Verwaltung erneut darauf hin, die Erschließungsbeitragssatzung aus Gründen der Rechtssicherheit in Anlehnung an das aktuelle Satzungs-muster des Bayerischen Gemeindetages neu zu erlassen.

Anmerkung Bauamt:

Wird erledigt.

5.3 Personalwesen

Auf den nicht öffentlichen Teil der Sitzung wird verwiesen.

5.4 Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

TZ 10 Forderungen der Stadt wurden z.T. nicht rechtzeitig zum Soll gestellt, sodass der vollständige Eingang städtischer Forderungen und eine zentrale, automatisierte Forderungsüberwachung nicht durchgehend gewährleistet war.

Im Rahmen unserer vertieften Kassenprüfung stellten wir fest, dass in den folgenden Fällen eine zentrale, automatisierte Forderungsüberwachung teilweise nicht vorlag:

- a) Die Stadt ermöglichte die Begleichung von Grab- und Bestattungsgebühren mittels Zahlart „auf Rechnung“. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung (November 2022) waren im laufenden Jahr Grab- und Bestattungsgebühren über 123 TEUR festgesetzt. Die daraus resultierenden offenen Forderungen wurden der Finanzverwaltung zwar über eine gemeinsame Excel-Liste vom Fachamt mitgeteilt, jedoch nicht im finanzwirksamen Verfahren zum Soll gestellt. Erst beim tatsächlichen Zahlungseingang erfolgt eine Ist-Buchung auf einer für diesen Zweck zu Jahresbeginn angelegten allgemeinen Zahlungsanordnung (vgl. FAD 6211 „Friedhofsgebühren“, AO-Nr. 367/2022). Die Zahlungseingänge wurden nach den erteilten Auskünften durch die Stadtkasse über die o.g. Excel-Liste überwacht. Wenn die Forderungen nicht bis zum Ende des Jahres bezahlt wurden, erstellte die Stadtkasse i.d.R. jeweils eine förmliche Annahmeanordnung und holte die Soll-Buchung nach, sodass ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren über das finanzwirksame Verfahren eingeleitet werden konnte. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden auskunftsgemäß außerhalb des finanzwirksamen Verfahrens in unregelmäßigen Abständen manuelle Mahnungen erstellt.

Anmerkung Kämmerei:

Eine Sollstellung erfolgt jetzt über Integration des Programms „TERAwIn-FRI“

- b) Soweit Standesamts- bzw. EWO-Gebühren (z.B. für Sterbeurkunden, Gewerbemeldungen oder Melderegisterauskünfte) nicht sofort bar oder mittels EC-Karte bezahlt wurden, erstellten die zuständigen Sachbearbeiter hierfür Kostenrechnungen. Die Stadtkasse erhielt Kopien der Kostenrechnungen zur Überwachung des Forderungseingangs per Mail übermittelt. Darüber hinaus wurden die offenen Forderungen im Fachamt in einem Gebührenverzeichnis handschriftlich eingetragen. Die Stadtkasse stellte die Forderungen im finanzwirksamen Verfahren nicht zum Soll. Vielmehr speicherten die Kassenbediensteten zu jeder ausgestellten Rechnung eine Kopie auf dem Arbeitsplatzrechner in einem speziellen Datei-Verzeichnis ab. Beim tatsächlichen Zahlungseingang erfolgte eine Ist-Buchung auf einer zu diesem Zweck zu Jahresbeginn angelegten allgemeinen Zahlungsanordnung (FAD 6210 „Einwohnermeldeamt Auskunftsgebühren“, vgl. AO-Nr. 365/2022 bzw. FAD 6321 „Standesamt“, vgl. AO-Nr. 366/2022). Die am Arbeitsplatzrechner abgespeicherte Rechnungskopie der betreffenden Zahlung wurde sodann in ein anderes Verzeichnis verschoben. Auf das o.g. Datei-Verzeichnis hatte auch die Kämmerei Zugriff, die bei ausbleibendem Zahlungseingang in unregelmäßigen Abständen ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren außerhalb des finanzwirksamen Verfahrens einleitete. Zum Jahresende fand ein Soll-Ist-Abgleich mit den Eintragungen des im Fachamt erstellten Gebührenverzeichnisses statt.

Anmerkung Kämmerei:

Die Kostenrechnungen sollen zukünftig durch einen Mitarbeiter in der Kämmerei in das Programm eingegeben werden.

Zu den Buchstaben a) und b) stellen wir fest:

Der unverzüglichen Ausfertigung der Kassenanordnungen und der Sollstellung kommt hinsichtlich der rechtzeitigen und vollständigen Einziehung der Forderungen der Stadt große Bedeutung zu (§ 39 Abs. 3 und § 68 KommHV-Kameralistik). Auch im Hinblick darauf, dass die kommunale Haushaltsrechnung eine Soll-Rechnung ist und daher zur Ermittlung des Rechnungsergebnisses und weiterer Rechnungsziele (kassenmäßiger Abschluss, Planvergleich, Nachweis des Erfolgs) ausschließlich von den Solleinnahmen und Sollausgaben auszugehen ist, hätte die Verwaltung Forderungen unverzüglich zum Soll zu stellen. Zum Ablauf eines Buchungsvorfalles verweisen wir auf Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 4 zu § 68 KommHV-Kameralistik.

Künftig wäre darauf zu achten, dass Annahmeanordnungen sofort erstellt werden und die Sollstellung entsprechend den haushaltsrechtlichen Bestimmungen zumindest bei Einnahmen der Stadt (vgl. Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 2.2 zu § 68 KommHV-Kameralistik) jeweils unmittelbar nach Erstellung der Kassenanordnung vorgenommen wird.

Die dargestellten Vorgehensweisen veranlassen uns zu folgenden weiteren Hinweisen:

- Durch die fehlenden Soll-Stellungen bei den o.g. Gebührenforderungen ist ein automatisiertes Mahn- und Vollstreckungsverfahren über das finanzwirksame Verfahren nicht möglich. Dies führt u.a. dazu, dass aus dem finanzwirksamen Verfahren keine belastbaren Daten über den tatsächlichen Stand des Mahn- oder Vollstreckungsverfahrens entnommen werden können. Künftig sollten möglichst alle Forderungen so erfasst werden, dass die Zahlungsüberwachung im Rahmen des einheitlichen, automatisierten Verfahrens durch die Stadtkasse gewährleistet ist.
- Zur Arbeitserleichterung können im kassenrechtlich zulässigen Umfang zwar allgemeine Zahlungsanordnungen (z.B. für Telefongebühren, Nebenkosten etc.) genutzt und frühzeitig erstellt werden; dabei ist aber zu berücksichtigen, dass allgemeine Zahlungsanordnungen zur Abwicklung von Forderungen der Stadt „auf Rechnung“ weder zugelassen, noch geeignet sind. Offene Forderungen sollten grundsätzlich über FAD-bezogene Einzelanordnungen abgewickelt und überwacht werden. Hinsichtlich der möglichen verfahrensmäßigen Abwicklung der Grab- und Bestattungsgebühren verweisen wir zusätzlich auf unsere Ausführungen bei TZ 12 e).
- Die Excel-basierte Forderungsüberwachung bei den Grab- und Bestattungsgebühren erfüllt nicht die Voraussetzungen, die bei einer visuell lesbaren Buchführung zu beachten sind (vgl. Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 3 zu § 62 KommHV-Kameralistik). Die Möglichkeit, Zellen in Excel zu löschen oder Inhalte zu ändern, ohne dass dies dokumentiert wird und nachvollziehbar ist, verstößt gegen mehrere der in § 61 Abs. 2 KommHV-Kameralistik genannten Buchführungsgrundsätze, da sie zu unvollständigen, unrichtigen, unklaren und nicht nachprüfaren Aufzeichnungen führen kann. Die Verwaltung hätte mit Hilfe eines geeigneten automatisierten Verfahrens oder in visuell lesbarer Form (§ 62 Abs. 1 Satz 1 KommHV-Kameralistik) eine ordnungsgemäße Forderungsüberwachung sicherzustellen.
- Die o.g. Forderungen der Stadt wären künftig auch zeitnah einzuziehen. Werden öffentlich-rechtliche Forderungen bei Fälligkeit nicht erfüllt, ist zeitnah (etwa eine Woche nach Ablauf des Fälligkeitstages; vgl. Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 2 zu § 52 KommHV-Kameralistik) zu mahnen. 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 Satz 1 KommHV-Kameralistik).

TZ 11 Feststellungen zu Buchungen im Verwahr- und Vorschussbuch

Die Abwicklung von Zahlungen über Vorschuss- und Verwahrkonten sowie die Buchung der Geschäftsvorfälle entsprach z.T. nicht den Vorgaben des kommunalen Haushaltsrechts:

- a) Die zum Jahreswechsel nicht ausgeglichenen Bestände auf den Vorschuss- und Verwahrkonten übernahm die Stadtkasse z.T. mittels manueller Buchungen in das Folgejahr. Die betreffenden Vorschuss- und Verwahrkonten waren dadurch zum Jahreswechsel nach den Auswertungen aus dem finanzwirksamen Verfahren i.d.R. ausgeglichen. Aus dem der Jahresrechnung beigegebenen (automatisiert erstellten) Verzeichnis der unerledigten Vorschüsse und Verwahrgelder waren die unerledigten Bestände nicht ersichtlich. Diese Vorgehensweise entspricht nicht den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (§ 61 Abs. 1 KommHV-Kameralistik), da damit tatsächlich unerledigte Vorschüsse und Verwahrunge unzutreffend als ausgeglichen dargestellt werden. Künftig wären manuelle Übertragungsbuchungen zu unterlassen. Als Anlage zur Jahresrechnung wäre sodann das (aus dem finanzwirksamen Verfahren erzeugte) Verzeichnis über die unerledigten Vorschüsse und Verwahrgelder beizufügen (vgl. § 77 Abs. 2 Nr. 4 KommHV-Kameralistik).30
- b) Zum Zeitpunkt unserer Prüfung waren auf dem Verwahrkonto 4.3301.001.0 Sicherheitsleistungen von 3.277,90 € verbucht, die auf das Jahr 2013 zurückgingen. Die Verwaltung überprüfte und bereinigte die einbehaltenen Sicherheitsleistungen auf unsere Veranlassung und teilte uns im Rahmen der Schlussbesprechung mit, dass der o.g. Betrag bereits in den städtischen Haushalt vereinnahmt werden konnte.

Anmerkung Kämmerei:

Wurde seitens der Stadtkasse umgesetzt.

TZ 12 Verschiedene Feststellungen und Hinweise zum Betrieb der Stadtkasse

Im Rahmen unserer überörtlichen Prüfung haben wir u.a. stichprobenweise untersucht, ob die Kassensicherheit nach den organisatorischen, personellen und räumlichen Verhältnissen als gewährleistet gelten kann und die Kassengeschäfte ordnungsgemäß abgewickelt werden. Soweit keine eigenen Feststellungen zu treffen waren (vgl. TZ 10 und TZ 11) oder die Sachverhalte bereits im vorherigen Prüfungsbericht festgestellt wurden (vgl. TZ 1), stellen wir die festgestellten Mängel nachfolgend in Kurzform dar:

- a) Die Stadt legte uns zur Prüfung eine aktualisierte Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen (DA) vom 21.12.2020 vor. Zur vorgelegten DA gaben wir weiterführende mündliche Hinweise, u.a. zur Form und Sicherung der Bücher (vgl. § 16 DA), der erforderlichen Regelungen für die Übernahme eines fremden Kassengeschäftes (Verkauf u.a. von Müllsäcken für den Landkreis Altötting) sowie zur fehlenden Nennung der zeichnungsberechtigten Mitarbeiter (vgl. § 7 Ziff. 5 DA).

Anmerkung Kämmerei:

Die Dienstanweisung für das Finanz- und Kassenwesen vom 21.12.2020 wird überarbeitet und dem Stadtrat zur Genehmigung vorgelegt.

- b) Wir haben im Rahmen unserer Prüfung die vor der Corona-Pandemie gewährten Stundungen stichprobenartig geprüft. Dabei stellten wir fest, dass die Anträge auf Stundung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen wegen persönlicher Härte i.d.R. nicht ausreichend begründet waren. Vollständige Nachweise über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Antragsteller (z.B. FAD 7645, Stundungszeichen 104 oder FAD 2834, Stundungszeichen 123) fehlten oder wurden von der Stadt 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, a.a.O.).

Anmerkung Kämmerei:

Aufgrund der außergewöhnlichen Situation (Corona-Pandemie) wurde das Stundungsverfahren angepasst (erleichtert). Es ging hier auch nicht um einen Erlass von Forderungen o.ä., sondern lediglich um Stundungen.

- c) Der Höchstbetrag des Kassenbarbestandes in der Stadtkasse beträgt laut § 12 Ziff. 2 DA 7.500 EUR. Im Berichtszeitraum wurde der Höchstbetrag des Öfteren und z.T. auch deutlich überschritten. Begründet wurde dies u.a. mit dem Verkauf von Eintrittskarten durch die Stadtkasse sowie mit den regelmäßigen Abrechnungen der Zahlstelle Freibad, bei denen oftmals hohe Barbeträge entgegengenommen wurden.

Aus Gründen der Kassensicherheit wäre der Höchstbetrag des Kassenbarbestandes künftig einzuhalten. Zur effizienteren Abrechnung insbesondere der Zahlstelle im Freibad verweisen wir auf die weiterführenden mündlichen Hinweise unserer Prüfer.

Anmerkung Kämmerei:

Der Höchstbetrag ist nur für den Regelfall auf 7.500 EUR festgesetzt, daher sind Überschreitungen im Einzelfall möglich. Es wird dennoch versucht, das zu verhindern.

- d) Die Zahlstellen im Rathaus rechneten i.d.R. an Freitagen mit der Stadtkasse ab; dabei wurden die über die Woche vereinnahmten Barbeträge an die Stadtkasse übergeben. Die Bareinzahlungen wurden zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht im finanzwirksamen Verfahren gebucht. Nach Aktenlage erfolgt eine Verbuchung als unbare Einnahme regelmäßig erst nach der Einzahlung auf einem städtischen Girokonto. Nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (§ 61 KommHV-Kameralistik) müssen die Aufzeichnungen in den Büchern der Stadt vollständig, richtig, klar, übersichtlich und nachprüfbar sein. Nachdem die Buchungen erst im Nachhinein mit Durchsicht der Kontoauszüge erfolgten und Bareinzahlungen nicht als Barzahlungen, sondern als unbare Zahlungen gebucht wurden, waren die tatsächlichen Geschäftsvorfälle unzutreffend bzw. unvollständig im HKR-Verfahren abgebildet. Zum Buchungstag verweisen wir auf §§ 64, 65 und 67 KommHV-Kameralistik. Die Verwaltung teilte uns im Rahmen der Prüfung mit, dass die Vorgehensweise zwischenzeitlich umgestellt wurde.

Anmerkung Kämmerei:

Die Einnahmen der Zahlstellen werden jetzt bei Abgabe am gleichen Tag verbucht.

- e) Bei den Kassenanordnungen fehlten im elektronischen Belegarchiv teilweise die begründenden Unterlagen. So waren z.B. die Kassenanordnungen zu nahezu sämtlichen Abrechnungen der Zahlstellen im Rathaus mit der Stadtkasse nicht mit Unterlagen belegt (z.B. AO-Nr. 11009/2021). Die Bestätigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit

erfolgte in diesen (wie auch in weiteren) Fällen i.d.R. durch den Kassenverwalter. Die in § 61 KommHV-Kameralistik enthaltenen Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung machen es u.a. erforderlich, dass jede einzelne Buchung nachvollziehbar ist, d.h. belegt sein muss (sog. Belegzwang). Dies wird in § 71 Abs. 1 KommHV-Kameralistik mit der Regelung, dass alle Buchungen durch Kassenanordnungen, Auszahlungsnachweise und begründende Unterlagen belegt sein müssen, konkretisiert. Dies wäre künftig zu beachten. Ergänzend bemerken wir, dass nach § 30 Ziff. 1 DA die sachliche und rechnerische Richtigkeit von Zahlungsanordnungen derjenige feststellt, der den Sachverhalt, dessen Richtigkeit zu bescheinigen ist, überblicken und beurteilen kann. Im Hinblick auf die vorgehoffenen Feststellungsbescheinigungen durch den Kassenverwalter verweisen wir insbesondere auf § 41 Abs. 3 Satz 3 KommHV-Kameralistik und die weiterführenden mündlichen Ausführungen unserer Prüfer.

Anmerkung Kämmerei:

Wird zukünftig beachtet.

- f) Für die Konten bei der „meine Volksbank Raiffeisenbank eG“ bestand für die Mitarbeiterin Pers.-Nr. 191071.5 (Sachbearbeitung Verbrauchsgebühren) eine gemeinschaftliche A-Vollmacht. So konnten beispielsweise von zwei Mitarbeitern, die keine Kassengeschäfte wahrnehmen, Auszahlungen geleistet werden. Im Unterschied zu den Kassenmitarbeitern sollten Zeichnungsberechtigte aus anderen Ämtern nur über eine reine Mitzeichnungsberechtigung (sog. B-Vollmacht) verfügen, damit bei der Abwicklung des elektronischen Zahlungsverkehrs immer ein Mitarbeiter der Stadtkasse (mit einer A-Vollmacht) beteiligt werden muss. Nach § 10 Ziff. 1 DA sind Auszahlungsbescheinigungen zwingend von zwei Kassenbediensteten zu unterzeichnen. Die Zeichnungsberechtigungen wären vor diesem Hintergrund zu überprüfen und (ggf. unter Berücksichtigung zum Prüfungszeitpunkt anstehender organisatorischer Änderungen) anzupassen.

Anmerkung Kämmerei:

Die dritte A-Vollmacht wird zukünftig einer anderen Mitarbeiterin in der Kasse übertragen.

- g) Die Stadtkasse setzte auch allgemeine Zahlungsanordnungen ein (z.B. bei den unter TZ 10 dargestellten Fällen). Feststellungsvermerke zur sachlichen und rechnerischen Richtigkeit wurden erst nach längeren Zeiträumen eingeholt (i.d.R. zum Abschluss des Haushaltsjahres, vgl. „FSB auf allg. Annahmeanordnung“ Nr. 11924/2021). Nach § 41 Abs. 2 Satz 2 KommHV-Kameralistik ist die sachliche und rechnerische Feststellung nach Eingang oder Leistung der Zahlung unverzüglich nachzuholen. Dies wäre künftig zu beachten.

Anmerkung Kämmerei:

Die sofortige Erstellung der Anordnungen wird durch eine unverzügliche Signatur (durch einen anderen Mitarbeiter) zukünftig sichergestellt.

5.5 Informationstechnik

Auf den nichtöffentlichen Teil der Sitzung wird verwiesen.

5.6 Feuerwehrwesen

Die Stadt ist Träger der Freiwilligen Feuerwehr Töging.

Nach den Jahresrechnungen zeigte der UA 1301 des Verwaltungshaushalts im Prüfungszeitraum folgende Ergebnisse (Beträge in €):

	2018	2019	2020	2021
Einnahmen	23.173,86	32.824,17	30.920,06	25.563,66
Ausgaben	213.357,44	198.238,39	197.011,78	178.437,39
Zuschussbedarf	190.183,58	165.414,22	166.091,72	152.873,73

Zum Feuerwehrwesen bemerken wir Folgendes:

TZ 15 Wir empfehlen den Erlass einer Satzung nach Art. 28 Abs. 4 BayFwG

Die Stadt hat bisher keine Satzung für den Aufwendungs- und Kostenersatz für die Leistungen der städtischen Feuerwehr nach Art. 28 Abs. 4 BayFwG erlassen. Sie macht bisher Kostenersätze für Feuerwehreinsätze nach Art. 28 Abs. 1 BayFwG unter Verwendung örtlicher Pauschalsätze mit „Rechnung“ geltend. Nach den erhaltenen Auskünften wurde eine entsprechende Satzung bisher nicht erlassen, um in Einzelfällen auf die Abrechnung von Einsätzen verzichten zu können.

Berechnungsgrundlagen zur Höhe der örtlichen Pauschalsätze konnten uns nicht vorgelegt werden. Nach den erhaltenen Auskünften wurden diese vom Feuerwehrsachbearbeiter nach eigenem Ermessen bestimmt. Die abgerechneten Pauschalsätze lagen i.d.R. erheblich unter denen aus dem aktualisierten Muster eines Pauschalsätzeverzeichnis, welches ein Arbeitskreis des Bayerischen Gemeindetages, Bayerischen Städtetages, Landesfeuerwehrverbandes und Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes mit gemeinsamen Schreiben vom 08.09.2020 bekanntgab. Die Ausrückestundenkosten für ein HLF 20 berechnete die Stadt z.B. mit 26,50 €/Std., während das o.g. Pauschalsätzeverzeichnis hierfür 184,02 €/Std. vorsieht.

Hierzu bemerken wir Folgendes:

- a) Eine privatrechtliche Abrechnung („Rechnung“) ist nur bei freiwilligen Leistungen der Feuerwehr zulässig (Art. 28 Abs. 4 Satz 3 BayFwG). Dagegen ergibt sich für Pflichteinsätze ein öffentlich-rechtlicher Kostenerstattungsanspruch aus Art. 28 BayFwG, der durch Leistungsbescheid geltend zu machen ist (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 BayFwG).
- b) Art. 28 Abs. 4 BayFwG ermöglicht der Stadt, Pauschalsätze für den Ersatz der Kosten nach Art. 4 BayFwG durch Satzung festzulegen. Solange keine Satzung erlassen wird, hat die Stadt bei der Abrechnung (nach tatsächlich angefallenen Kosten) zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben zu differenzieren und z.B. bei der Geltendmachung von Lohnerersatzkosten zu berücksichtigen, ob der konkrete Feuerwehreinsatz während der Arbeitszeit (mit Lohnerstattung an den freistellenden Arbeitgeber) oder in der Freizeit des eingesetzten Feuerwehrdienstleistenden stattfand. Beim Kostenersatz für Pflichtleistungen hat die Stadt einen angemessenen Eigenanteil zu tragen, bei der Abrechnung freiwilliger Leistungen dagegen nicht. Die Ermittlung der entstandenen und ansatzfähigen Kosten von Feuerwehreinsätzen kann daher einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen (vgl. hierzu Praxis der Kommunalverwaltung, Erl. 4 zu Art. 28 BayFwG).

Wir empfehlen daher, eine Satzung nach Art. 28 Abs. 4 BayFwG zu erlassen (vgl. die Broschüre „Aufwendungs- und Kostenersatz für Leistungen gemeindlicher Feuerwehren“, Hrsg. Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, LandesFeuerwehrverband Bayern e.V., BKPV sowie das gemeinsame Rundschreiben der genannten Verbände hierzu vom 08.09.2020).

- c) Zudem sollten in diesem Zusammenhang und im Hinblick auf Art. 62 Abs. 2 Nr. 1 GO, die überwiegend deutlich unter der Anlage zur Mustersatzung (s. oben) liegenden Pauschalsätze überprüft und ggf. angepasst werden (vgl. hierzu Ziff. 28.3 Satz 8 VollzBekBayFwG i.d.F. vom 28.09.2020).

Anmerkung Hauptamt:

Eine entsprechende Satzung wurde mit Wirkung zum 01.01.2024 erlassen.

TZ 16 Die Abrechnung der Einsätze der Freiwilligen Feuerwehr Töging wurde nicht vollständig überprüft.

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayFwG kann die Stadt Ersatz der notwendigen Aufwendungen verlangen, die durch das Ausrücken und den Einsatz ihrer Feuerwehr entstanden sind (vgl. Art. 4 Abs. 1 und 2 BayFwG). Im Berichtszeitraum rechnete die Stadt für Einsätze der freiwilligen Feuerwehr durchschnittlich 3 TEUR pro Jahr ab.39 Einsatzberichte konnten uns insgesamt nicht vorgelegt werden. Die Verwaltung teilte uns auf Nachfrage zum Vorgehen bei der Einsatzabrechnung Folgendes per E-Mail mit:

„Jeder Einsatz wird mit der Feuerwehr besprochen, und dann gemeinsam festgelegt, welche Tätigkeiten verrechnet werden können und welche nicht (meist telefonisch). Die Einsatzstunden, das eingesetzte Personal und die Gerätschaften bzw. das Verbrauchsmaterial werden dabei übermittelt.“

Nachdem die Stadt nach den erhaltenen Auskünften auch nicht über einen Zugang zum ELDIS-Verfahren verfügte (vgl. TZ 17 a), verglichen wir hilfsweise die im Internet veröffentlichten Einsatzberichte der Freiwilligen Feuerwehr Töging aus 2021 und 2022 stichprobenweise mit den Abrechnungen der Stadt. Dabei stellten wir fest, dass die Einsätze in größerem Umfang unvollständig abgerechnet wurden. Bis zum Prüfungszeitpunkt (28.12.2022) lagen der Verwaltung lediglich für 20 von insgesamt 282 Einsätzen Schadensmeldungen der Polizei vor.40 Nur für diese wurden Kostenersätze angefordert.

Hierzu bemerken wir:

- a) Künftig wäre sicherzustellen, dass alle Einsatzberichte der Feuerwehr vollständig und zeitnah an die Verwaltung weitergeleitet werden. Die Verwaltung kann dann (ggf. in Absprache mit dem Kommandanten) die Erstattungsfähigkeit prüfen und über die Erhebung entscheiden. Ob ein Kostenersatzanspruch geltend gemacht wird, liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Stadt (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayFwG). Werden Erstattungsansprüche nicht oder nicht vollständig geltend gemacht, müssten die Gründe hierfür (Ermessensentscheidung nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayFwG, Billigkeitsmaßnahme nach Art. 28 Abs. 1 Satz 3 BayFwG) schriftlich festgehalten werden. Im Hinblick auf die vorgetroffene Sachbearbeitung weisen wir besonders darauf hin, dass bei dieser Entscheidung der Gleichheitssatz zu berücksichtigen ist.
- b) Bei der stichprobenartigen Prüfung der Einsätze waren zahlreiche Falschalarmierungen durch private Brandmeldeanlagen zu verzeichnen, in deren Folge die FFW Töging ausrückte. So waren z.B. 2021 fünf und 2022 acht Einsätze mit dem Alarmierungsgrund „BMA,

Söderbergstraße“ auf der Homepage der FFW Töging dokumentiert (Einsätze Nr. 1, 28, 157, 163 und 186/2021 sowie 2, 10, 58, 85, 89, 94, 95 und 96/2022). Die Stadt rechnete keinen der geleisteten Einsätze ab und begründete dieses Vorgehen auf Nachfrage damit, dass es sich bei den Verursachern der Einsätze um Unternehmen handelte, die den Feuerwehrverein ohnehin regelmäßig finanziell unterstützten.

Nach Art. 28 Abs. 2 Nr. 5 Alternative 2 BayFwG kann die Stadt Kostenersatz für Falschalarme, die durch eine private Brandmeldeanlage ausgelöst werden, verlangen. Wir empfehlen, auch diese Einsätze künftig unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes vollständig abzurechnen.

- c) Die Stadt setzte im Berichtszeitraum keine Kostenersätze gegenüber Straßenbaulastträgern klassifizierter Straßen fest, obwohl nach überschlägiger Durchsicht Einsätze abrechenbar gewesen sein dürften (z.B. Einsatz Nr. 31/2022 „Fahrbahn reinigen, BAB 94“). Wir weisen darauf hin, dass Kostenersatz für die Beseitigung von Ölschmutz und bei sonstigen Einsätzen nach Unfällen, bei denen der Verursacher nicht bekannt ist, bei Bundes-, Staats- und Kreisstraßen, die keine Ortsdurchfahrten sind, nach Art. 28 Abs. 3 Nr. 1 BayFwG vom jeweiligen Straßenbaulastträger gefordert werden kann (vgl. FSt. 327/2001 und GK 8/2002).
- d) Bei verschiedenen Einsätzen wurden im Berichtszeitraum Gefahren durch umgestürzte Bäume - insbesondere verursacht durch Stürme und Unwetter - beseitigt (z.B. Einsatz Nr. 144/2021 vom 27.07.2021 oder Nr. 182/2021 vom 17.12.2021). Kostenersätze wurden nicht festgesetzt. Zur Frage des Kostenschuldners verweisen wir auf BayVGH, Urteil vom 14.02.2008, Az. 4 BV 07.949, BayVBI 11/2008, S. 346.

Zu den Buchstaben a) bis d):

Die Stadt hätte in eigener Zuständigkeit die Feuerwehreinsatzberichte der vergangenen Jahre zu überprüfen und zu entscheiden, ob die festgestellten aufwendungs- bzw. kostenersatzpflichtigen Einsätze - unter Berücksichtigung der Verjährungsfristen - nachträglich geltend gemacht werden können. Die Ermessensausübung wäre im Einzelfall zu dokumentieren. Dabei wären auch die Grundsätze der kommunalen Einnahmehbeschaffung (vgl. Art. 62 GO, „Vorrang besonderer Entgelte“) zu beachten.

Anmerkung Hauptamt:

Die rückwirkende Geltendmachung ohne Satzung ist grundsätzlich schwierig (s.o.). Daher werden die Einsätze künftig auf Basis der Satzung ab 1.1.2024 abgerechnet. Dies ist ein klarer Schnitt, auch bedingt durch einen Sachbearbeiterwechsel.

Beschlussempfehlung an den Stadtrat:

Der Hauptausschuss beschließt mit : Stimmen, wie oben beschrieben vorzugehen.

TZ 17 Im Rahmen unserer Prüfung des Feuerwehrwesens geben wir noch folgende Hinweise, die wir zusammengefasst darstellen:

- a) Zur Überprüfung der geleisteten und abgerechneten Einsätze der städtischen Feuerwehren forderten wir Einsicht in das Verfahren „ELDIS-Management-Suite“ (digitale Einsatznachbearbeitung) an. Der zuständige Sachbearbeiter teilte uns mit, dass die Stadt über keinen eigenen Zugang zum Verfahren verfüge.

Wir empfehlen der Stadt, einen Zugang zum Verfahren „ELDIS-Management-Suite“ einzurichten. Die Stadt kann mit Hilfe des Verfahrens die Vollständigkeit der von der Feuerwehr

vorzulegenden Einsatzberichte überprüfen. Auskünfte über die geleisteten und abgerechneten Einsätze der städtischen Feuerwehr sind neben der örtlichen und überörtlichen Rechnungsprüfung u.a. für interne Überprüfungen durch die Verwaltungsführung und die Organe der Stadt relevant.

- b) Die Stadt entrichtete an den ehrenamtlich tätigen Kommandanten und dessen Stellvertreter der FFW Töging im Berichtszeitraum eine Kommandantenentschädigung nach Art. 11 Abs. 1 BayFwG i.V. mit § 11 AVBayFwG. Bei der Ermittlung der Entschädigung wurde der Gerätewagen-Logistik (GW-Logistik) mit einer zulässigen Gesamtmasse von 7.490 kg bisher der Fahrzeuggruppe A zugeordnet. Nach den erhaltenen Informationen erfüllt der LKW die „formalen Voraussetzungen“ zur Anerkennung als GW-Logistik nicht. Vielmehr handelt es sich „nur“ um einen Versorgungs-LKW. Auf dieser Grundlage wurde das Fahrzeug bisher der Fahrzeuggruppe A zugeordnet.

Nach der Anlage 1 zu § 11 Abs. 1 Satz 1 AVBayFwG sind sowohl Gerätewagen mit einer zulässigen Gesamtmasse von mehr als 5.000 kg als auch Versorgungs-Lastkraftwagen der Fahrzeuggruppe B zuzuordnen. Die Entschädigung wäre künftig nach der zutreffenden Fahrzeuggruppe zu entrichten.

Anmerkung Hauptamt:

Der Eldis-Zugang wurde eingerichtet. Die Zuordnung der Fahrzeuge als Basis für die Kommandantenentschädigung wird – wie vorgeschlagen – angepasst.

5.7 Erschließungsbeitragsrechtliche Angelegenheiten, Kostenerstattungsbeträge

TZ 18 Hinweise zur Abwicklung und zum zukünftigen Abschluss von Erschließungsverträgen

Die Stadt übertrug die Erschließung des Bebauungsplangebiets Nr. 49, „Prälat- Friemel-Straße“ mit Erschließungsvertrag (EV) vom 14.11.2017 (URNr. M2949/2017 des Notariats Martin) auf die Wohnbau B. GmbH. Zur Abwicklung des EV geben wir folgende Hinweise:

- a) In den Vertrag wurden keine Bestimmungen zur Beauftragung eines leistungsfähigen Ingenieurbüros durch den Erschließungsträger aufgenommen. Wir weisen darauf hin, dass nur durch die frühzeitige Beteiligung und Einbindung der Stadt in Zusammenarbeit mit dem Ingenieurbüro an der Planung, Ausschreibung, Bauleitung und Abrechnung eine für die Stadt technisch beste und wirtschaftlichste Abwicklung möglich ist. Der Abschluss eines Ingenieurvertrags zwischen dem Erschließungsträger und dem Ingenieurbüro sollte im Einvernehmen mit der Stadt erfolgen.
- b) Der Vertrag enthält keine Regelungen zur Ausschreibung und Vergabe der Bauarbeiten. In der Literatur wird die Frage der Ausschreibungspflicht von Erschließungsverträgen kontrovers diskutiert (vgl. Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeträge, 11. Auflage, RdNrn. 92 ff. zu § 6). Wird ein Erschließungsvertrag nicht ausgeschrieben, so sollte u.E. der Erschließungsunternehmer im Erschließungsvertrag jedenfalls verpflichtet werden, Bauleistungen nur nach Ausschreibung auf der Grundlage der VOB ausführen zu lassen und diese mit Zustimmung der Stadt zu vergeben.
- c) Die Stadt verpflichtete den Erschließungsträger nicht, Vertragserfüllungsbürgschaften und Gewährleistungsbürgschaften vorzulegen. Das Fehlen von Bürgschaften kann materielle Folgen für die Stadt haben. Sie wäre bei Ausfall des Erschließungsträgers wegen Zahlungsunfähigkeit aufgrund ihrer fortbestehen-

den Erschließungslast verpflichtet, die Erschließung selbst auf eigene Kosten durchzuführen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22.08.1975, Az. IV C 7.73).

- d) Die Art und der Umfang der herzustellenden Erschließungsanlagen wurden nicht vollständig beschrieben bzw. festgelegt. So fehlte z.B. im EV die Nennung der Straßenentwässerung oder für die Verkehrsanlagen ein Verweis auf die Ausbaupläne (Länge, Breite usw.).
- e) Der Erschließungsträger wurde nicht verpflichtet, als Voraussetzung für die Übernahme der Erschließungsanlagen in die Baulast der Stadt, grundsätzlich erforderliche Unterlagen und Nachweise vorzulegen. Es fehlten insbesondere noch die Schlussrechnungen mit den dazugehörigen Aufmaßen, Abrechnungszeichnungen, Massenberechnungen und Bestandsplänen.

Zu den Buchstaben a) bis e):

Eine vollständige und vertragskonforme Abwicklung von Erschließungsverträgen ist nicht nur in formaler Hinsicht geboten. So leiten sich aus vorzulegenden Unterlagen teilweise weitere Pflichten bzw. Rechtsfolgen ab, beginnen Fristen zu laufen und ergeben sich materielle Auswirkungen. Nicht ausreichend konkretisierte vertragliche Regelungen bzw. Ausbaupläne bzw. nicht vertraglich gesicherte Mitwirkungsrechte mindern die Möglichkeiten der Einflussnahme der Stadt auf die Kostenentwicklung und die Ausführung der zu übernehmenden Erschließungsanlagen.

Fehlende Unterlagen zum Vertragsvollzug wären noch beim Erschließungsträger anzufordern.

Die Stadt sollte sich beim Abschluss von Erschließungsverträgen künftig eng am Muster des Bayerischen Gemeindetags für einen Erschließungsvertrag nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB orientieren.

Anmerkung Bauamt:

In der Regel wurde und wird der Erschließungsvertragsmuster des Bayerischen Gemeindetags (BayGT) verwendet. Bei dem Baugebiet wurde aber ausnahmsweise darauf verzichtet. Ausnahmen werden in Zukunft nicht mehr vorgenommen und es wird immer das Erschließungsvertragsmuster des BayGT verwendet. Die fehlenden Unterlagen zum Vertragsvollzug wurden bereits angefordert und vom Erschließungsträger ein entsprechender Ordner dem Tiefbautechniker Herr Lehner am 06.06.2023 übergeben. Herr Lehner hat die Straße abgenommen und keine Mängel festgestellt (E-Mail vom 05.02.2020).

TZ 19 Die Stadt refinanzierte den Erschließungsaufwand für das Baugebiet „Ecke An der Bahn - Erhartinger Straße“ nicht entsprechend den gesetzlichen Vorgaben und verzichtete damit auf Einnahmen.

Für die Erschließung des Baugebiets „Ecke An der Bahn - Erhartinger Straße“ schloss die Stadt mit der Gesellschaft E./N. einen Erschließungsvertrag ab (vgl. Vertrag vom 19./27.12.2013). Nach dem Erschließungsvertrag übernimmt die Gesellschaft E./N. „sämtliche Kosten“, „die durch die Erstellung der Erschließungsanlage bzw. die Änderung der bestehenden Erschließungsanlage“ anfallen. Mit Schreiben vom 25.06.2019 forderte die Stadt von der Gesellschaft E./N. die Erstattung des Erschließungsaufwands von rd. 64 T€ (ohne Planungskosten). Mit notariellem Vertrag vom 28.10.2019 (URNr. H2298/2019 des Notariats Habel) verpflichtete sich die Stadt unter Ziff. VII. Nr. 1 c zur Übernahme von rd. 9 T€ der entstandenen „Straßenbaukosten“. Ferner wurde vereinbart, dass mit der „Erfüllung der ... getroffenen Vereinbarungen“ sämtliche Ansprüche der Beteiligten aus der Herstellung der Straße gegenseitig und wechselseitig abgegolten und erledigt sind.

Hierzu stellen wir fest:

Beim Abschluss eines „klassischen“ Erschließungsvertrags verpflichtet sich der Erschließungsträger gegenüber der Stadt, die im Vertrag näher bezeichneten Erschließungsanlagen im eigenen Namen und auf eigene Rechnung herzustellen und nach erfolgter Herstellung (i.d.R.) kostenfrei an die Stadt zu übertragen. Entscheidet sich die Stadt dafür, die Erschließung (eines Baugebiets) durch Vertrag auf einen Dritten zu übertragen (vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB), so ist davon auszugehen, dass sie damit zugleich die Entscheidung trifft, die Eigentümer der erschlossenen Grundstücke an den Kosten für die Herstellung von beitragsfähigen Erschließungsanlagen (Art. 5a Abs. 2 KAG i.V. mit § 127 Abs. 2 BauGB) grundsätzlich nicht durch die Erhebung von Erschließungsbeiträgen zu beteiligen. In einer solchen Konstellation werden Zahlungsverpflichtungen der Eigentümer regelmäßig nur im Rahmen des privaten Rechtsgeschäfts mit dem Erschließungsunternehmer begründet (vgl. dazu BayVGh, Urteil vom 09.11.2010, Az. 6 BV 09.675, GK 68/2011; KommPr BY 2011, S. 157 ff.).

Sind aber bestimmte beitragsfähige Aufwendungen i.S. des Art. 5a Abs. 2 KAG i.V. mit § 128 BauGB nicht vom Regelungsbereich eines (wirksamen) Erschließungsvertrags erfasst bzw. verbleiben solche Aufwendungen bei der Stadt, so besteht grundsätzlich die Pflicht der Stadt, für den insoweit ungedeckten, beitragsfähigen Erschließungsaufwand (vgl. Art. 5a Abs. 2 KAG i.V. mit § 128 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) Erschließungsbeiträge zu erheben (vgl. auch hierzu BayVGh, a.a.O.). Einer solchen grundsätzlichen Verpflichtung zur Beitragserhebung dürften jedoch im vorliegenden Fall die Regelungen im notariellen Vertrag vom 28.10.2019 entgegenstehen.

Künftig hätte die Stadt beim Abschluss von Erschließungsverträgen durch entsprechende Vertragsgestaltung zu gewährleisten, dass ihr kein ungedeckter, beitragsfähiger Erschließungsaufwand verbleibt. Andernfalls hätte die Stadt sicherzustellen, dass insoweit Erschließungsbeiträge nach Art. 5a Abs. 1 KAG erhoben werden können und auch tatsächlich erhoben werden. Hinsichtlich der Regelungen in einem Erschließungsvertrag verweisen wir auf die vorstehende TZ.

Anmerkung Bauamt:

Wie oben unter TZ 18 ausgeführt wird in Zukunft darauf geachtet, nur noch das Erschließungsvertragsmuster des Bayerischen Gemeindetags zu verwenden. In diesen konkreten Fall mit geänderten Planungen im Verfahren, an der auch die Stadt ein Interesse hatte, hat der Stadtrat den genannten Vertrag vom 28.10.2019 und damit obige Vorgehensweise mit Beschluss vom 21.11.2019 genehmigt.

TZ 20 Künftige Bebauungspläne wären hinsichtlich der Zuordnung von Ausgleichsmaßnahmen zu konkretisieren.

Für das Stadtgebiet ist eine größere Zahl rechtsverbindlicher Bebauungspläne vorhanden, bei denen im Zuge ihrer Aufstellung oder Änderung auch Maßnahmen zum Ausgleich der durch die Bebauungspläne ermöglichten Eingriffe in Natur- und Landschaft festgesetzt wurden (vgl. § 1a Abs. 3 BauGB). Während in älteren Bebauungsplänen regelmäßig keine Zuordnung der an anderer Stelle festgesetzten Ausgleichsflächen / -maßnahmen zu den Grundstücken, auf denen die Eingriffe zu erwarten sind, vorgenommen wurde (vgl. § 9 Abs. 1a Satz 2 BauGB), enthalten die textlichen Festsetzungen neuerer Bebauungspläne eine Formulierung, wonach die näher bezeichneten Ausgleichsflächen dem jeweiligen Bebauungs- und Grünordnungsplan insgesamt zu-geordnet werden (vgl. z.B. Bebauungsplan Nr. 12 „Gewerbegebiet Weichselstraße“ oder Bebauungsplan Nr. 40 „Gewerbegebiet an der Innstraße bei der Kläranlage“).

Die Stadt refinanziert die Gesamtkosten für die Ausgleichsmaßnahmen nach den erhaltenen Auskünften i.d.R. über städtebauliche Verträge mit den Bauwerbern und Grundstückseigentümern.

Hierzu stellen wir fest:

Soweit durch Bebauungspläne Maßnahmen zum Ausgleich der Eingriffe in Natur und Landschaft hervorgerufen werden, sind diese i.d.R. durch den Vorhabenträger bzw. durch die nachrangig verpflichteten Kommunen durchzuführen (§ 135a Abs. 1 und 2 BauGB). Nach dem Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 31.03.2005, Az. 5 S 2507/04, ÖffBauR 2005, S. 64 (vgl. auch VG Würzburg, Gerichtsbescheid vom 03.09.2013, Az. W 4 K 12.465), setzt eine Refinanzierung über Erschließungsbeiträge bzw. Kostenerstattungsbeträge - zu deren Erhebung die Stadt verpflichtet ist - eine ausdrückliche Zuordnung betroffener Flächen voraus. Eine solche Zuordnungsfestsetzung muss aus Gründen der Planbestimmtheit ausdrücklich und konkret getroffen werden und dem Bebauungsplan ohne Weiteres entnommen werden können. Eine Beschreibung des Zusammenhangs von festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen und Eingriffen im Plangebiet reicht grundsätzlich nicht aus. Eine undifferenzierte Zuordnung von Ausgleichsflächen auf sämtliche Bauflächen und alle zusätzlichen öffentlichen und privaten Verkehrsflächen des Plangebiets genügt nicht den zu stellenden Anforderungen (vgl. zuletzt BayVGH, Urteil vom 12.03.2018, Az. 9 B 15.1679, BayVBl 2019, S. 168 ff., sowie auch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 31.08.2012, Az. 15 A 1489/12, juris).

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, welche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ganz oder teilweise auf die Herstellung von Erschließungsanlagen entfallen. Die hierfür anfallenden Kosten stellen grundsätzlich erschließungsbeitragsfähigen Aufwand dar und sind dementsprechend über Erschließungsbeiträge zu refinanzieren (vgl. Driehaus/Raden, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 11. Auflage, RdNr. 63 zu § 13).

Bei künftigen Bebauungsplänen, die erstattungsfähige Ausgleichsmaßnahmen enthalten, wären jeweils Zuordnungsfestsetzungen nach § 9 Abs. 1a BauGB zu treffen, die den in den genannten Gerichtsentscheidungen näher konkretisierten Vorgaben entsprechen.

Anmerkung Bauamt:

Die Zuordnungsfestsetzung wird in Zukunft bei Bebauungsplänen aufgenommen, wenn diese Ausgleichsflächen benötigen.

5.8 Verschiedenes

TZ 21 Die Kalkulationszeiträume für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sind abgelaufen. Die Stadt geht finanzielle und rechtliche Risiken ein.

Eine vertiefte Prüfung der vorgelegten Gebührenbedarfsberechnungen für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung nahmen wir im Rahmen unserer Prüfung aus zeitlichen Gründen nicht vor. Wir bemerken aber folgende, grundsätzliche Angelegenheiten:

- Die Einleitungsgebühren wurde zuletzt zum 01.01.2009 der Kostenentwicklung angepasst. Sie betragen seither 2,88 €/m³ Abwasser. Der Gebührensatz lag zuletzt eine Nachkalkulation für den Zeitraum vom 01.01.2013 bis 31.12.2018 und eine Vorkalkulation für den Zeitraum vom 01.01.2019 bis 31.12.2022 zugrunde.41
- Die Verbrauchsgebühren wurden zuletzt zum 01.07.2011 der Kostenentwicklung angepasst. Sie betragen seither 1,11 €/m³ Wasser netto. Der Gebührensatz lag zuletzt

eine Nachkalkulation für den Zeitraum vom 01.01.2013 bis 31.12.2016 und eine Vorkalkulation für den Zeitraum vom 01.01.2018 bis 31.12.2021 zugrunde.

Trotz Ablaufs der gewählten Bemessungszeiträume (2019 bis 2022 bei der Abwasserbeseitigung bzw. 2018 bis 2021 bei der Wasserversorgung) ließ die Stadt die Gebühren für die Entwässerungseinrichtung und die Wasserversorgung bis zum Prüfungszeitpunkt (Februar 2023) jeweils weiterlaufen, ohne die Über- oder Unterdeckungen der Einrichtungen für den abgelaufenen Bemessungszeitraum zu ermitteln und - soweit zulässig - (verzinst) auszugleichen sowie ohne den Gebührenbedarf für neue Bemessungszeiträume zu berechnen und die Gebühren ggf. der Kostenentwicklung anzupassen.

Hierzu bemerken wir:

Für kostenrechnende Einrichtungen sollen kostendeckende, nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen bemessene Benutzungsgebühren erhoben werden (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 1 KAG). Da Benutzungszwang besteht, soll das Gebührenaufkommen die Kosten nicht übersteigen (Art. 8 Abs. 2 Satz 2 KAG). Nach Art. 8 Abs. 6 Satz 2 KAG sind Kostenüberdeckungen, die sich am Ende des Bemessungszeitraums ergeben, innerhalb des folgenden Bemessungszeitraums auszugleichen, (unbeabsichtigte) Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

Eine seit Ablauf des Bemessungszeitraums entstandene Kostenüberdeckung könnte zur Nichtigkeit der Gebührensatzung führen (vgl. z.B. BayVGH, Urteil vom 03.03.1993, Az. 4 B 92.1878, FSt 157/1993 Ziff. 2). Eine Kostenunterdeckung - für sich allein betrachtet - beeinträchtigt die Rechtswirksamkeit der Gebührensatzung zwar nicht, ungeachtet dessen würde eine von der Stadt in Kauf genommene Unterdeckung aber gegen das Kostendeckungsgebot des Art. 8 Abs. 2 Satz 1 KAG verstoßen und zudem dem Wirtschaftlichkeitsgebot des Art. 61 Abs. 2 GO sowie den Grundsätzen der Einnahmebeschaffung (Art. 62 Abs. 2 GO) widersprechen. Wir weisen darauf hin, dass es u.E. nicht zulässig sein dürfte, eine Kostenunterdeckung mit anzusetzen, die z.B. durch das „Laufenlassen“ der Gebühren trotz absehbarer Kostensteigerungen zumindest billigend in Kauf genommen worden ist (vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, RN 104 zu § 6). Wir machen auf u.U. bedeutende finanzielle Risiken für die Stadt aufmerksam.

Die Gebühren für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung wären nunmehr zeitnah neu zu kalkulieren und der Kostenentwicklung anzupassen. Bei der Einleitungsgebühr sollte im Hinblick auf die mittlerweile ständige Rechtsprechung des BayVGH in eigener Zuständigkeit geprüft werden, ob die Erhebung einer gesonderten Gebühr für die Ableitung des Niederschlagswassers von Grundstücken erforderlich ist (vgl. z.B. BayVGH, Urteile vom 16.12.1998, Az. 23 N 94.3201, S. 463 ff., und vom 31.03.2003, Az. 23 B 02.1937, GK 182/2003; Beschluss vom 17.12.2001, Az. 23 CS 01.2361, GK 237/2002).

Anmerkung Kämmerei:

Die Gebühren für Wasser und Abwasser wurden im Jahr 2023 neu kalkuliert. Die jeweiligen Beitrags- und Gebührensatzungen sind zum 01.01.2024 in Kraft getreten.

TZ 22 Die Verwaltung legte die Jahresrechnung dem Stadtrat jeweils verspätet vor.

Wie die nachstehende Übersicht zeigt, wurden in den Berichtsjahren die Jahresrechnungen verspätet aufgestellt und dem Stadtrat vorgelegt:

Haushaltsjahr	Vorlage am
2018	26.09.2019
2019	23.07.2020

2020	22.07.2021
2021	20.12.2022

Gemäß Art. 102 Abs. 2 GO ist die Jahresrechnung innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen und sodann dem Stadtrat vorzulegen. Die gesetzliche Frist wäre künftig zu beachten.

Anmerkung Kämmerei:

Wird zukünftig beachtet. Nachrichtlich: Die Jahresrechnung 2022 wurde dem Stadtrat bereits am 20.04.2023 vorgelegt!

Zum Rechnungslegungsverfahren gaben wir der Verwaltung noch weiterführende mündliche Hinweise (u.a. zur Beschlussfassung über die Feststellung und Entlastung sowie zur eindeutigen Identifizierbarkeit und Vollständigkeit der vorgelegten Jahresrechnungen).

Alle Textziffern ohne ausdrückliche Beschlussfassung nehmen die Mitglieder des Hauptausschusses zur Kenntnis.