



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Kommunalbericht 2015**

### **Nr. 3 Vermögensschäden durch dolose Handlungen - Kassensicherheit verbessern**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [Poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:Poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

### **Nr. 3 Vermögensschäden durch dolose Handlungen - Kassensicherheit verbessern**

#### **1 Allgemeines**

Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind verpflichtet, ihre Mittel rechtmäßig, wirtschaftlich und sparsam zu verwenden<sup>109</sup>. Eine rechtmäßige Mittelverwendung setzt normative und organisatorische Maßnahmen bei der Mittelbewirtschaftung, der Buchhaltung und der Führung der Kassengeschäfte voraus, die sicherstellen, dass von Mitarbeitern ausgehende Unregelmäßigkeiten mit der Folge von Vermögensschäden vermieden werden.

Dem wird in der Verwaltungspraxis nicht immer Rechnung getragen. So zeigt die regelmäßige Auswertung der Medien, dass immer wieder dolose Handlungen in Kommunalverwaltungen oder kommunalen Unternehmen aufgedeckt werden. Allein in den Jahren 2012 bis 2014 sind dem Rechnungshof in rheinland-pfälzischen Kommunen 14 Fälle mit einer Schadenssumme von insgesamt rund 0,7 Mio. € bekannt geworden<sup>110</sup>.

Die Untersuchung der den Unregelmäßigkeiten zugrundeliegenden Sachverhalte<sup>111</sup> hat gezeigt, dass häufig elementare Anforderungen der Kassensicherheit<sup>112</sup> nicht erfüllt waren. Dadurch wurden Untreuehandlungen<sup>113</sup> zumindest begünstigt, wenn nicht gar erst ermöglicht. Dies hat den Rechnungshof veranlasst, die ihm bekannt gewordenen Vorfälle in diesem Beitrag aufzuarbeiten und Schwachstellen bei der Kassensicherheit aufzuzeigen. Die Verantwortlichen der Kommunalverwaltungen<sup>114</sup> erhalten dadurch Hinweise, um risikobehaftete Verfahrensweisen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu erkennen und abzustellen.

#### **2 Dienstanweisungen - häufig unvollständig oder unbeachtet**

Mit der Einführung der kommunalen Doppik wurden die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, ihr Rechnungswesen im Wesentlichen durch Dienstanweisungen und sonstige Organisationsakte selbst zu regeln. Dies betrifft auch Regelungen, mit denen die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung sowie der Abwicklung von Zahlungsvorgängen gewährleistet werden soll<sup>115</sup>.

Solche Festlegungen fehlten bei einem Teil der Gemeinden und Gemeindeverbände, in denen Untreuefälle auftraten. So existierten zum Beispiel Zahlstellen, ohne dass diese zuvor formell eingerichtet und Verantwortliche für den Zahlstellenbetrieb bestimmt worden waren<sup>116</sup>. In anderen Fällen war nicht festgelegt, wie in

---

<sup>109</sup> Vgl. § 27 Abs. 1 Nr. 2 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO).

<sup>110</sup> Der tatsächliche Schaden lag höher, da noch nicht in allen Fällen die Ermittlungen abgeschlossen waren. Die Fälle wurden überwiegend von den betroffenen Kommunen selbst und zum Teil von Gemeindeprüfungsämtern aufgedeckt. Bei einer Verbandsgemeinde zeigte der Rechnungshof Unregelmäßigkeiten auf.

<sup>111</sup> Hierzu hat sich der Rechnungshof in der Regel von Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämtern berichten lassen.

<sup>112</sup> Zum Beispiel das Vier-Augen-Prinzip und die Pflicht, Aufgaben der Buchhaltung von denen der IT-Systemadministration zu trennen.

<sup>113</sup> Mit dem Begriff ist nachfolgend nicht zwingend der Tatbestand der Untreue nach § 266 Strafgesetzbuch gemeint. Allerdings war dieser in einer Reihe der aufgedeckten Fälle nach Ermittlungen der Staatsanwaltschaft erfüllt.

<sup>114</sup> Dazu zählen auch die mit der örtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung (§ 26 GemHVO) betrauten Kräfte.

<sup>115</sup> Zum Beispiel Dienstanweisung über die Sicherung des Buchungsverfahrens (§ 28 Abs. 13 GemHVO) und Dienstanweisung über Sicherheitsstandards in der Finanzbuchhaltung (§ 29 GemHVO). Der Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V. - Landesverband Rheinland-Pfalz - hat eine Muster-Dienstanweisung für die Gemeindekasse erstellt.

<sup>116</sup> § 29 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c GemHVO.

Zahlstellen vereinnahmte Beträge mit der Gemeindekasse abzurechnen und wie Quittungen zu erteilen sind.

Bereits das Fehlen solcher Regelungen erleichtert dolose Handlungen und erschwert deren Aufklärung.

Dies wird am Beispiel der Barkasse in der Tourist-Information einer Verbandsgemeinde deutlich. Sie war nicht förmlich als Zahlstelle eingerichtet. Mehrere Kräfte hatten Zugang zur Barkasse und konnten Eintrittskarten für eine länger währende Großveranstaltung verkaufen, ohne dass bestimmt war, wer für die Barkasse verantwortlich war. Eine der Beschäftigten hatte Geld aus der Barkasse entnommen und für eigene Zwecke verwendet. Dies fiel zunächst nicht auf, da es mangels Regelungen den Mitarbeitern selbst überlassen geblieben war, ob und wie sie Aufzeichnungen über den Kartenverkauf führten.

Neben diesen nachteiligen Folgen besteht bei Regelungsdefiziten zudem das Risiko, dass Unregelmäßigkeiten nicht ausschließlich den verursachenden Kräften, sondern als Organisationsverschulden auch den Leitungsverantwortlichen angelastet werden<sup>117</sup>. Außerdem können sich Organisationsmängel im Sinne eines Mitverschuldens<sup>118</sup> nachteilig bei der Schadensabwicklung auswirken.

Selbst wenn Dienstanweisungen vorlagen, wurden Veruntreuungen dadurch begünstigt, dass die Regelungen nicht befolgt wurden.

So hatte beispielsweise ein Mitarbeiter einer Stadt Zahlungen für Bauunterhaltungsmaßnahmen veranlasst, obwohl die Maßnahmen von den Unternehmen nicht oder nicht in dem abgerechneten Umfang ausgeführt worden waren (Schadenssumme rund 60.000 €). Dazu hatte er entgegen der bestehenden Dienstanweisung die Aufträge meist freihändig vergeben. Dabei sah er überwiegend davon ab, die vorgeschriebenen Vergleichsangebote einzuholen. Vor Auftragserteilung lag die nach der Dienstanweisung notwendige schriftliche Genehmigung eines Vorgesetzten nicht vor. Somit erfuhr die Abteilungsleitung erst bei Vorlage der Zahlungsanordnungen von den Maßnahmen und deren Kosten. Da Angebote und Aufträge fehlten, war es für die Abteilungsleitung im Rahmen der Unterzeichnung der Kassenanordnung nahezu unmöglich, die Angemessenheit der Rechnungsbeträge zu prüfen. Hier wäre es notwendig gewesen, die Einhaltung der bestehenden Regelungen zu kontrollieren und abweichende Verfahrensweisen abzustellen<sup>119</sup>.

### **3 Informationstechnik (IT)**

#### **3.1 Berechtigungen und Funktionstrennung im Finanzwesen - für Kassensicherheit unabdingbar**

Ein Teil der dolosen Handlungen ging mit der Manipulation von Daten im Finanzwesen einher. Dies war u. a. deshalb möglich, weil Mitarbeiter über unzulässige Zugriffsrechte auf die Software für das Finanzwesen verfügten.

So hatte zum Beispiel eine Stadtverwaltung den Kämmerer zum Systemadministrator für das Finanzwesen bestellt und ihm in dieser Funktion auch die Vergabe der Zugriffsrechte überantwortet. Das nutzte er, um für sich umfassende Rechte im IT-Verfahren einzurichten. Dadurch konnte er in der Finanzbuchhaltung zur Auszahlung angeordnete Beträge nachträglich erhöhen und die zusätzlich angeordneten Beträge auf sein Privatkonto überweisen.

---

<sup>117</sup> Verwaltungsgericht Regensburg, Urteil vom 10. November 2004 - RN 1 K 04.1573.

<sup>118</sup> § 254 Bürgerliches Gesetzbuch.

<sup>119</sup> Nach einer stichprobenweisen Prüfung des Rechnungsprüfungsamts der Stadt fehlten bei zwei Dritteln der geprüften Bauunterhaltungsmaßnahmen schriftliche Aufträge.

Die Berechtigungen des Kämmerers standen im Widerspruch zum Gemeindehaushaltsrecht, wonach die Verwaltung von Informationssystemen von der Finanzbuchhaltung verantwortlich abzugrenzen ist<sup>120</sup>.

Der Kämmerer konnte neben der Anordnung auch die Auszahlung der Beträge im Kassenverfahren buchen.

Dies verletzte in besonders eklatanter Weise Anforderungen an die Kassensicherheit. Zahlungsanweisung (Anordnung) und Zahlungsabwicklung dürfen nicht von derselben Person vorgenommen werden<sup>121</sup>. Im Ergebnis waren Administratorrechte, Anordnungs- und Buchhaltungsbefugnisse sowie die Berechtigung zur Zahlungsabwicklung bei einer Person gebündelt.

Wären die Anforderungen der Funktionstrennung beachtet worden, hätten die Eingriffe des Kämmerers verhindert oder zumindest wesentlich erschwert werden können.

Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs zeigen, dass Berechtigungen im Finanzwesen häufig nicht nachvollziehbar dokumentiert waren. Oftmals beruhten Berechtigungen noch auf Grundeinstellungen des Softwarelieferanten mit der Folge einer teilweise zu umfangreichen Rechtevergabe. Gelegentlich waren durch personelle Wechsel erforderliche Anpassungen unterblieben.

Eine sachgerechte Zuteilung von Berechtigungen im Finanzwesen sowie deren Dokumentation ist Bestandteil einer ordnungsgemäßen Buchführung. Es ist daher notwendig, die Berechtigungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen sowie die Dokumentation fortzuschreiben. Die Befugnisse hierzu sind zwingend Kräften außerhalb der Finanzbuchhaltung zu übertragen (IT-Systemadministration).

Berechtigungen im IT-Verfahren für die Finanzbuchhaltung wurden in der Regel nach Nutzergruppen vergeben. Innerhalb einer solchen Gruppe hatten alle Mitglieder die gleichen Berechtigungen. Eine weitergehende Differenzierung, also die Zuweisung von spezifischen Rechten für einzelne Nutzer, wurde nicht immer praktiziert.

Die gruppenweise Vergabe von Berechtigungen im Finanzwesen erleichtert die Systemadministration. Allerdings ist dann nicht auszuschließen, dass umfassendere Rechte vergeben werden, als erforderlich (zum Beispiel Lese- und Schreibzugriffe für Personal in Ausbildung).

Zugriffsrechte sollten restriktiv, d. h. in dem für die Abwicklung von Geschäftsvorfällen erforderlichen Umfang, vergeben werden. Die IT-Verfahren lassen dies grundsätzlich auch zu.

### **3.2 Passwörter - Vertraulichkeit nicht immer gewährleistet**

In einigen Fällen wurden Veruntreuungen durch Mängel in der Vertraulichkeit von Passwörtern für Zugriffe auf das Finanzwesen erleichtert.

So nahm der stellvertretende Kassenverwalter einer Verbandsgemeinde Umbuchungen vor, um dadurch seine unzulässigen Barkassenentnahmen zu verschleiern. Dabei nutzte er Zugangskennungen anderer Kassenmitarbeiter, um eine Zuordnung der Buchungsvorgänge zu seiner Person zu erschweren. Dies war ihm möglich, da die Kassenmitarbeiter seit Einführung einer neuen Software für das Finanzwesen nach einheitlichem Schema aufgebaute Passwörter verwendeten. Die Passwörter waren dem stellvertretenden Kassenverwalter bekannt oder konnten von ihm ohne Mühe hergeleitet werden.

---

<sup>120</sup> § 28 Abs. 10 Nr. 10 GemHVO.

<sup>121</sup> § 106 Abs. 5 GemO, § 25 Abs. 5 Satz 1 GemHVO.

Bei einer anderen Verbandsgemeinde hatte der Kassenverwalter unter Verwendung der Kennwörter anderer Kassenkräfte Buchungen durchgeführt, mit denen er Abgabeforderungen gegen ihn selbst oder ihm nahestehende Personen ausglich. Die Mitarbeiter hatten ihre Passwörter zur einfacheren Aufgabenerledigung untereinander ausgetauscht.

Passwörter dienen dazu, unbefugte Zugriffe im Finanzwesen zu vermeiden<sup>122</sup>. Daher sind sie geheim zu halten und regelmäßig zu ändern. Der Wechsel von Passwörtern sollte durch Systemeinstellungen in bestimmten Zeitabständen erzwungen werden. Ein wirksamer Passwortschutz setzt außerdem voraus, dass Zugangskennungen nicht ohne Weiteres erraten werden können<sup>123</sup>. Hinweise zur sicheren Verwendung von Passwörtern können den Veröffentlichungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik entnommen werden<sup>124</sup>. Soweit möglich, sollte die Verwendung komplexer Passwörter durch entsprechende Softwareinstellungen erzwungen werden.

#### **4 Kassenanordnungen - zeitnah erstellen und erforderliche Prüfungen durchführen**

Durch Kassenanordnungen wird die Kasse u. a. ermächtigt, Einzahlungen entgegenzunehmen und Auszahlungen zu leisten sowie die dazu erforderlichen Buchungen durchzuführen. Dolose Handlungen waren u. a. darauf zurückzuführen, dass Kassenanordnungen erst verspätet erstellt und Prüfungspflichten vernachlässigt wurden. Beispiele:

Der stellvertretende Kassenverwalter einer Verbandsgemeinde entnahm regelmäßig Geld aus der Barkasse (insgesamt über 100.000 € in den Jahren 2006 bis 2013). Zum Jahresende meldete er den mittelbewirtschaftenden Stellen<sup>125</sup> jeweils einen Gesamtbetrag der von ihm bar vereinnahmten Verwaltungsgebühren zur Erstellung einer Kassenanordnung. Dabei verringerte er die gemeldeten um die von ihm entnommenen Beträge.

Durch den zeitlichen Abstand zwischen Zahlungseingang und Erstellung der Kassenanordnung war die Prüfung der Richtigkeit und Vollständigkeit der gemeldeten Beträge nur noch eingeschränkt und mit erheblichem Aufwand möglich. Denn die mittelbewirtschaftenden Stellen führten auch keine Dokumentation, um die Plausibilität der zur Anordnung anstehenden Beträge zu untersuchen. In solchen Fällen wird dann aufgrund des erhöhten Arbeitsaufwands oft von einer genauen Prüfung abgesehen.

Die mittelbewirtschaftenden Stellen haben Kassenanordnungen grundsätzlich zeitnah zu erstellen. Sofern die Anordnung von Einzelbeträgen aufgrund einer Vielzahl zu vereinnahmender gleichartiger Einzahlungen (zum Beispiel Gebühren) nicht zweckmäßig erscheint, muss die nachträgliche Kontrolle der Einzahlungen möglich sein<sup>126</sup>. Eine nur jährliche Abrechnung der vereinnahmten Beträge ist zudem mit § 28 Abs. 4 Satz 3 GemHVO nicht vereinbar, wonach die Ergebnisse von Nebenbuchhaltungen (hier die Barkasse) mindestens monatlich auf die Sachkonten der Finanzbuchhaltung zu übernehmen sind.

---

<sup>122</sup> § 28 Abs. 10 Nr. 4 GemHVO.

<sup>123</sup> Die Verwendung von Trivialpasswörtern ist auszuschließen.

<sup>124</sup> Vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), Maßnahmenkatalog M 2.11 "Regelung des Passwortgebrauchs" (<https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/ITGrundschutz/>).

<sup>125</sup> Dort wurden die gebührenpflichtigen Amtshandlungen vorgenommen.

<sup>126</sup> Zum Beispiel durch "Gebührenlisten" bei den mittelbewirtschaftenden Stellen.

Auch wenn Anordnungen rechtzeitig gefertigt wurden, mangelte es zum Teil an der erforderlichen Sorgfalt bei der Prüfung durch die Feststellungsberechtigten. Beispiele:

Bei einer kreisangehörigen Stadt ließ der Kämmerer Anordnungen in der Regel von unerfahrenen Mitarbeitern sachlich und rechnerisch feststellen. Mit den so ohne nähere Prüfung festgestellten Kassenanordnungen wurden dann von ihm privat in Anspruch genommene Leistungen an Unternehmen bezahlt.

Im Fall einer Verbandsgemeinde erstellte ein Fachbereichsleiter Anordnungen zur Barauszahlung von Mitteln an sich selbst. Die Anordnungen legte er Mitarbeitern zur Feststellung vor. Auf den Anordnungen gab er lediglich wenig aussagefähige Begründungen für die Auszahlungen (zum Beispiel „Für Veranstaltungen“) an. Darüber hinaus machte er keine weiteren Angaben, auch begründende Unterlagen fügte er nicht bei. Den feststellenden Personen war nicht bekannt, ob Veranstaltungen durchgeführt werden sollten. Dennoch leisteten sie ihre Unterschrift, ohne nähere Aufklärung zu fordern. Die ausgezahlten Beträge verwendete der Fachbereichsleiter für private Zwecke.

Mit der sachlichen und rechnerischen Feststellung wird bestätigt, dass Zahlungsansprüche dem Grund und der Höhe nach bestehen<sup>127</sup>. Es ist mit den damit verbundenen Sorgfaltspflichten nicht vereinbar, wenn Bestätigungen abgegeben werden, ohne dass die Feststellungsbefugten die zugrundeliegenden Sachverhalte überblicken können und geprüft haben.

## **5 Vorschüsse und Verwahrgelder - auf möglichst zügige Abwicklung achten**

Zu den Vorschüssen gehören zum Beispiel Entgeltvorschüsse an Beschäftigte sowie Wechselgeldbestände (sog. Handvorschüsse). Als Verwahrgelder werden insbesondere ungeklärte Zahlungseingänge sowie an Dritte weiterzuleitende Mittel (sog. durchlaufende Gelder) erfasst.

Über die den Vorschüssen und Verwahrgeldern zuzuordnenden Konten wird regelmäßig eine Fülle von Einzelvorgängen abgewickelt, deren Überwachung und endgültige Zuordnung erfahrungsgemäß häufig vernachlässigt wird. Zum Teil werden Beträge über Jahre hinweg als Vorschüsse oder Verwahrgelder "geparkt" und geraten dadurch aus dem Blickfeld. Dies begünstigt Unregelmäßigkeiten, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen.

So hatte sich der Fachbereichsleiter einer Verbandsgemeinde aufgrund von Kassenanordnungen Vorschüsse von insgesamt 20.000 € für Schulprojekte von der Verbandsgemeindekasse auszahlen lassen. Er gab an, die Vorschüsse an die Projektverantwortlichen weiterzuleiten und nach Abschluss der Projekte abzurechnen. Tatsächlich waren die Projekte vom Fachbereichsleiter anhand gefälschter Unterlagen fingiert worden. Die ausgezahlten Vorschüsse verwendete er für eigene Zwecke. Den Ausgleich nahm er - zum Teil erst mehrere Jahre später - anhand von Fördermitteln vor, deren Auszahlung er nicht zweckentsprechend anordnete.

Für die vermeintliche Finanzierung der Projekte hätte es keiner vorschussweisen Barauszahlung der Mittel bedurft. Hier wäre es vielmehr sachgerecht gewesen, die Mittel zur Projektfinanzierung durch Buchung auf Sachkonten unmittelbar an die Schulen auszureichen. Davon unabhängig war es nicht mit einer ordnungsgemäßen Buchführung vereinbar, die Vorschüsse über Jahre hinweg nicht abzuwickeln. Es ist daher erforderlich, dass

- der jeweilige Vorschussempfänger den Vorschuss zeitnah abrechnet bzw. am Ende des Haushaltsjahres zumindest eine Zwischenabrechnung erstellt und
- die Kasse die Vorschüsse fortlaufend überwacht.

---

<sup>127</sup> § 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO.

Bei einer anderen Verbandsgemeinde meldete der Kassenverwalter überhöhte kommunale Forderungen in Zwangsversteigerungsverfahren an. Sofern die Forderungen beglichen wurden, buchte er die zu viel erhaltenen Beträge auf Verwahrgeldkonten. Gleichmaßen verfuhr er mit Abgabenüberzahlungen. Im Anschluss glied er gemeindliche Forderungen, die gegen ihn, nahe Angehörige oder einen Verein seiner Heimatgemeinde bestanden, mit diesen Geldern aus (Schadenssumme rund 10.000 €). Die dazu notwendigen Buchungen führte er ohne Kassenanordnungen oder vergleichbare Buchungsbelege aus.

Auch für Verwahrgeldkonten gilt der Grundsatz, dass jede Buchung grundsätzlich zu belegen ist ("keine Buchung ohne Beleg"). Wäre dies beachtet worden, hätten die bei der Erstellung von Anordnungen oder kasseninternen Aufträgen beteiligten Kräfte die unzulässigen Buchungen erkennen können.

## **6 Verwaltung von Wertgegenständen - ordnungsgemäße Dokumentation sicherstellen**

Die Gemeinden sind verpflichtet, Wertgegenstände<sup>128</sup> sicher zu verwahren und zu verwalten<sup>129</sup>. Über die Annahme und Auslieferung von Wertgegenständen ist Buch zu führen<sup>130</sup>.

Dem wurde nicht immer Rechnung getragen. Eine Mitarbeiterin einer Verbandsgemeinde hatte Gelder aus dem Verkauf von Eintrittskarten aus der Barkasse der Tourist-Information entnommen und für eigene Zwecke verwendet (Schadenssumme rund 10.000 €). Dies fiel erst ein Jahr nach Beendigung des Kartenverkaufs bei der Endabrechnung mit dem Kartenlieferanten auf. Die Zahl der vom Veranstalter bezogenen Karten wurde bei Übergabe an die Tourist-Information nicht dokumentiert. Diese zeichnete auch die Zahl der verkauften Karten nicht auf, obwohl dies über die fortlaufende Nummerierung der Tickets möglich gewesen wäre. Somit unterblieb ein Abgleich zwischen Kartenbestand und Eintrittsgeldern. Durch die fehlende Dokumentation der anfangs der Tourist-Information überlassenen Karten<sup>131</sup> war auch die Ermittlung der Schadenssumme erschwert, da die Mitarbeiterin behauptete, weniger Karten erhalten zu haben.

Eintrittskarten sind Wertgegenstände. Sie berechtigten zum Besuch einer entgeltpflichtigen Veranstaltung. Die Verwahrung und Ausgabe der Karten ohne entsprechende Buchführung begünstigten die missbräuchliche Entnahme von Eintrittsgeldern. Andernfalls wäre die Veruntreuung durch die Beschäftigte wesentlich früher aufgefallen und der Umfang des Schadens hätte genau festgestellt werden können.

## **7 Zahlstellen - Sicherheitsstandards einhalten**

Zur wirtschaftlichen Erledigung von Kassengeschäften können Zahlstellen eingerichtet werden, in denen Einzahlungen entgegengenommen und Auszahlungen geleistet werden. Sie sind zwar räumlich, nicht jedoch organisatorisch von der Gemeindekasse getrennt, da grundsätzlich nur diese Kassengeschäfte erledigen darf<sup>132</sup>.

---

<sup>128</sup> Dazu gehören insbesondere Wertpapiere und andere Urkunden (zum Beispiel Fahrzeugbriefe), Sicherheitsleistungen und Wertzeichen (beispielsweise Eintrittskarten).

<sup>129</sup> § 78 Abs. 2 Satz 1 GemO, § 29 Abs. 2 Nr. 5 GemHVO.

<sup>130</sup> Vgl. §§ 28, 29 Muster-Dienstanweisung für Gemeindekassen des Fachverbands der Kommunalkassenverwalter e. V. - Landesverband Rheinland-Pfalz.

<sup>131</sup> Die Verwaltung hatte es versäumt, den nach Lieferschein durch den Veranstalter übersandten Kartenbestand mit der tatsächlichen Kartenzahl abzugleichen.

<sup>132</sup> § 106 Abs. 1 Satz 1 GemO.

## 7.1 Anzahl der Zahlstellen

Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs fallen bei Zahlstellen oftmals nur vergleichsweise wenige Zahlungsvorgänge oder nur geringe Zahlungsbeträge an.

Die Kassensicherheit erfordert, dass die Anzahl von Zahlstellen soweit als möglich beschränkt wird. Bei der Entscheidung, ob Zahlstellen eingerichtet werden oder ihr Betrieb aufrechterhalten werden soll, sind daher auch Aspekte der wirtschaftlichen und sicheren Erledigung der Kassengeschäfte zu berücksichtigen.

## 7.2 Regelungen

Gelegentlich waren Einrichtung und Betrieb von Zahlstellen entgegen den gesetzlichen Anforderungen<sup>133</sup> nicht geregelt. Es fehlten zum Beispiel Festlegungen über Verantwortlichkeiten und zur Abrechnung von Einnahmen mit der Kasse<sup>134</sup>. Das hat u. a. die Veruntreuung von Barbeträgen in der Zahlstelle der in Tz. 6 genannten Tourist-Information begünstigt, da mangels Organisationsverfügung

- keine regelmäßigen Barkassenabschlüsse erstellt wurden und
- mehrere Kräfte Einzahlungen entgegennehmen konnten, ohne dass eine Zuordnung von Zahlungsvorgängen zu den jeweiligen Mitarbeitern möglich war.

Zur Notwendigkeit von organisatorischen Regelungen wird auf Tz. 2 verwiesen.

## 7.3 Kassenbestand der Zahlstellen - Plausibilitätsprüfungen erforderlich

Einzahlungen in Zahlstellen werden häufig mit Hilfe gesonderter IT-Kassenverfahren, mittels Registriertassen oder durch manuelle Aufzeichnungen ("Gebührenkladden") gebucht bzw. erfasst. Diese Dokumentationen dienen zum Nachweis des Zahlungseingangs und zur Abrechnung der vereinnahmten Beträge mit der Gemeindekasse<sup>135</sup>. Eine ausschließlich auf den Kassenbestand der Zahlstellen gestützte Anordnung gegenüber der Gemeindekasse ist, wie das nachstehende Beispiel zeigt, für die Kassensicherheit nicht ausreichend.

So vereinnahmten die Sachbearbeiter in der Kfz-Zulassungsstelle einer Stadt auch die Verwaltungsgebühren, die im Zulassungsverfahren anfielen. Die Zahlungseingänge wurden mit Hilfe eines gesonderten IT-Verfahrens gebucht. Eine der Kräfte nahm Gebühren entgegen, ohne diese im Verfahren zu buchen. Dies wurde ihr dadurch erleichtert, dass die Gebührenpflichtigen nicht immer Einzahlungsquittungen verlangten. Zum Teil fälschte die Kraft Quittungen. Die Geldbeträge entnahm sie anschließend dem Kassenbestand zur Verwendung für private Zwecke (Schadenssumme mindestens 8.000 €). Der dadurch verursachte Kassenfehlbestand fiel nicht auf, da aufgrund der unterlassenen Buchungen die tatsächlich vorhandenen mit den buchmäßig nachgewiesenen Gebühreneinnahmen übereinstimmten.

Zahlungsansprüche der Gemeinde sind auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen<sup>136</sup>. Soweit möglich, muss sich daher die Verwaltung vor allem bei gebührenpflichtigen Amtshandlungen überschlägig davon überzeugen, ob das nach Art und Zahl solcher Amtshandlungen zu erwartende Gebührenaufkommen in den Zahlstellen (Kassen-Soll) auch tatsächlich vereinnahmt wurde (Kassen-Ist). Solche Plausibilitätsprüfungen sind insbesondere dann möglich, wenn - wie beispielsweise im Kfz-Zulassungsverfahren - Amtshandlungen automatisiert mit einem Fachverfahren verarbeitet werden und die Daten zum Gebührenabgleich herangezogen

---

<sup>133</sup> Vgl. § 29 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. c GemHVO.

<sup>134</sup> Vgl. auch Tz. 2.

<sup>135</sup> § 25 Abs. 2 Satz 2 GemHVO.

<sup>136</sup> § 25 Abs. 3 Satz 1 GemHVO.



werden können. Noch besser wird die Kassensicherheit gewährleistet, wenn Zahlungsdaten aus dem Fachverfahren mittels Schnittstelle in das jeweilige Kassensystem übertragen werden.

Davon unabhängig wäre im vorliegenden Fall die Veruntreuung erschwert worden, wenn die Zahlstellenaufgaben in der Zulassungsstelle an einem gesonderten Arbeitsplatz zentralisiert worden wären (vgl. Tz. 7.1 - Anzahl der Zahlstellen)<sup>137</sup>.

## **7.4 Registriertassen**<sup>138</sup>

Häufig werden in Zahlstellen Registriertassen verwendet. In der Regel erhalten die jeweiligen Mitarbeiter Bedienschlüssel zur Erfassung der Geschäftsvorfälle mit Hilfe der Registriertasse. Daneben existieren Hauptschlüssel (Masterschlüssel), die mit weiterreichenden Berechtigungen verbunden sind und zum Beispiel Stornierungen ermöglichen.

Solche Kassensysteme erleichtern die Buchung und die Quittungserteilung beim Barzahlungsverkehr sowie die Abrechnung der Einzahlungen mit der Gemeindekasse. Allerdings sind mit einer nicht sachgerechten Nutzung Risiken verbunden.

### **7.4.1 Stornierung von Buchungen - Missbrauch verhindern**

So entnahm beispielsweise ein Mitarbeiter einer Verbandsgemeinde Geld aus der mit einer Registriertasse geführten Zahlstelle der Ordnungsverwaltung für eigene Zwecke (Schadenssumme rund 184.000 €)<sup>139</sup>. Zum Ausgleich stornierte er Einzahlungen. Dies war ihm möglich, da alle Bediener die Registriertasse mit dem Hauptschlüssel und nicht mit den ihnen zugeordneten Bedienschlüsseln nutzten. Insofern war auch nicht nachvollziehbar, wer die einzelnen Buchungen durchgeführt hatte. Die nach den Stornobuchungen mit der Registriertasse erstellten Abrechnungen wiesen den vermeintlich korrekten geringeren Bestand der Barkasse aus. Die Abrechnungen waren Grundlage für die erstellten Kassenanordnungen. Allerdings wurden die mit der Registriertasse gedruckten Journalstreifen nur vergleichsweise kurz<sup>140</sup> aufbewahrt, so dass Einzelbuchungen für länger zurückliegende Zeiträume nicht mehr nachvollzogen werden konnten.

Hier wurde mehrfach gegen Anforderungen der Kassensicherheit verstoßen:

- Sämtliche Buchungen, mit denen nachträgliche Bestandsveränderungen vorgenommen werden, dürfen nur unter Beachtung des Vier-Augen-Prinzips durchgeführt werden. Haupt- oder Stornoschlüssel sind als Sicherheitseinrichtung nur geeignet, wenn ihre Verwendung an Personen gebunden ist, die während des laufenden Betriebs die Registriertasse nicht bedienen.
- Dadurch, dass ausschließlich der Hauptschlüssel eingesetzt wurde, waren Dateneingaben und Veränderungen nicht mehr den jeweiligen Nutzern zuordenbar. Dies stand nicht im Einklang mit dem Gemeindehaushaltsrecht, wonach nachvollziehbar zu dokumentieren ist, wer wann welche Daten eingeben oder verändert hat<sup>141</sup>. Zur laufenden Zahlungsabwicklung mit Hilfe von Registriertassen sind daher personengebundene Bedienschlüssel zu verwenden, mit denen nachvollzogen werden kann, wer einzelne Buchungen vorgenommen hat.

---

<sup>137</sup> Die betroffene Stadt will die Verfahrensweise in ihrer Zulassungsstelle entsprechend umstellen.

<sup>138</sup> Die nachfolgenden Ausführungen gelten auch, wenn Registriertassen nicht in Zahlstellen, sondern in der Gemeindekasse eingesetzt werden.

<sup>139</sup> Es handelte sich überwiegend um bar vereinnahmte Gebühren für Gaststättenerlaubnisse.

<sup>140</sup> Etwa fünf Monate.

<sup>141</sup> § 28 Abs. 10 Nr. 3 GemHVO.

- Die durch Kassenanordnungen zur Annahme angeordneten Einzahlungen sollten nicht ausschließlich auf den Abrechnungen der Registrierkassenbestände beruhen. Es ist vielmehr erforderlich, dass die gebührenfestsetzenden Stellen die Plausibilität der Anordnungsbeträge überprüfen.
- Die Journalstreifen der Registrierkasse müssen als sonstige Belege sechs Jahre aufbewahrt werden<sup>142</sup>. Eine Vernichtung bereits nach wenigen Monaten war unzulässig.

#### **7.4.2 Fehlbeträge im Kassenbestand - frühzeitige Reaktion geboten**

Im Fall einer Zahlstelle im Freibad einer Ortsgemeinde wurde zwar die nicht ordnungsgemäße Bedienung einer Registrierkasse erkannt, jedoch aus der offensichtlich missbräuchlichen Nutzung keine zeitnahe Konsequenz gezogen. Hierdurch entstanden höhere Vermögensschäden.

Das Kassieren der Eintrittsgelder war den Pächtern des Kiosks im Bad übertragen. Diese waren zu Zahlstellenverwaltern bestellt. Lediglich nach Abschluss der jeweiligen Badesaison wurde der Kassen-Istbestand an Eintrittsgeldern mit dem Soll-Bestand anhand der Buchungsjournale der Registrierkasse verglichen. Dabei ergaben sich über mehrere Jahre Kassenfehlbeträge von insgesamt 9.100 €<sup>143</sup>, da eine Zahlstellenverwalterin Eintrittsgelder nicht abgeliefert, sondern ihrem Privatkonto zugeführt hatte. Trotz der jährlichen Kassendifferenzen wurde die Zahlstellenverwalterin nicht von ihren Aufgaben entbunden und erst vergleichsweise spät zum Ausgleich der Fehlbeträge aufgefordert.

Der Umgang mit Bargeld kann nur vertrauenswürdigen Personen übertragen werden. Die Kassensicherheit hätte es daher erfordert, die Ursachen der Differenzen sofort aufzuklären und die Bestellung zur Zahlstellenverwalterin zu widerrufen. Außerdem gaben die Kassenfehlbeträge Anlass, den Zahlstellenbetrieb auch unterjährig zu überwachen<sup>144</sup>. Ohne diese Versäumnisse wären die von der Zahlstellenverwalterin verursachten Vermögensschäden weitgehend vermeidbar gewesen.

#### **7.4.3 Quittungserteilung durch Kassenbons - Mindestangaben notwendig**

Die haushaltsrechtliche Anforderung, sämtliche Buchungen zu belegen<sup>145</sup>, verlangt, dass Einzahlungen durch Bargeld oder Scheck grundsätzlich zu quittieren sind. Im Fall der Zahlstelle in der Ordnungsverwaltung einer Verbandsgemeinde (Tz. 7.4.1) erfüllten die erteilten Quittungen nicht die Belegfunktion.

So konnte den Quittungen nicht entnommen werden, wer das Geld eingezahlt hatte bzw. welchem konkreten Verwaltungsvorgang die Zahlung zuzuordnen war. Die Quittungen waren auch nicht mit der Unterschrift oder dem Handzeichen des annehmenden Bediensteten versehen.

Solche Angaben sind notwendig, um Zahlungsvorgänge nachzuvollziehen. Im konkreten Fall war aufgrund der fehlenden Angaben die Schadensermittlung deutlich erschwert.

---

<sup>142</sup> § 30 Abs. 2 Satz 2 GemHVO.

<sup>143</sup> Die Kassenfehlbeträge erreichten zuletzt ein Viertel der Soll-Einnahmen.

<sup>144</sup> Die Zahlstelle wurde zumeist nicht in örtliche Kassenprüfungen einbezogen.

<sup>145</sup> § 28 Abs. 8 GemHVO.

## **8 Erledigung von Kassengeschäften durch Dritte - Regelung und Überwachung erforderlich**

Die Kasse einer Verbandsgemeinde bildet mit den Kassen ihrer Ortsgemeinden eine Einheitskasse<sup>146</sup>. Demnach führt grundsätzlich die Verbandsgemeindeverwaltung die Kassengeschäfte. Dies schließt jedoch nicht aus, dass den Ortsgemeinden Kassengeschäfte übertragen werden. Voraussetzung hierfür ist, dass deren ordnungsgemäße Erledigung und Prüfung gewährleistet sind<sup>147</sup>.

Mehrere Ortsgemeinden erledigten Kassengeschäfte, ohne dass diese zuvor übertragen worden waren. So nahm beispielsweise der Hausmeister des Bürgerhauses einer Ortsgemeinde anlässlich der Vermietung der Einrichtung Kautionen und Einbehalte für die Endreinigung der Räume entgegen. Die Mieten zahlten die Nutzer dagegen an die Verbandsgemeindekasse. Bei der Abnahme der Räume nach Nutzungsende sollten die Mieter die Kautions- und - sofern sie das Bürgerhaus gereinigt hatten - den Einbehalt für die Reinigung vom Hausmeister zurückerhalten. Hatten die Mieter nicht selbst gereinigt, war der Einbehalt vom Hausmeister an die Verbandsgemeindekasse abzuführen. Schriftliche Vereinbarungen zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde über die Abwicklung der Kautionen und der Reinigungspauschalen bestanden nicht. Bei einer überörtlichen Kassenprüfung fiel dem Gemeindeprüfungsamt auf, dass nach den Abnahmeprotokollen die vermieteten Räume von den Mietern scheinbar regelmäßig gereinigt übergeben worden waren. Dennoch hatte sich der Hausmeister die Rückzahlung der Reinigungseinbehalte - im Gegensatz zu den Kautionsrückzahlungen - von den Nutzern nicht quittieren lassen. Bei einer Befragung der Mieter stellte sich heraus, dass diese häufig nicht selbst gereinigt hatten und ihnen daher die Reinigungspauschalen nicht erstattet worden waren. Die Beträge hatte der Hausmeister behalten und für private Zwecke verwendet (Schadenssumme 12.000 €).

Die zweckwidrige Mittelverwendung wurde dadurch begünstigt, dass infolge der fehlenden förmlichen Übertragung der Kassengeschäfte keine Regelungen zur Abwicklung, laufenden Überwachung und Prüfung der Kassengeschäfte bestanden.

## **9 Bankkonten - Einrichtung nur mit Kenntnis der Kasse**

Zu den im Rahmen der Kassensicherheit erforderlichen Regelungen gehören Festlegungen über die Einrichtung von Bankkonten sowie über Unterschriften im Bankverkehr<sup>148</sup>. Im Rahmen der Einheitskasse benötigen Ortsgemeinden grundsätzlich keine eigenen Konten. Über die Einrichtung von Konten entscheidet die Verbandsgemeindeverwaltung.

Dementgegen hatte ein Ortsbürgermeister ein Girokonto zur Abwicklung von Ein- und Auszahlungen der Kindertagesstätte seiner Gemeinde eingerichtet<sup>149</sup>. Die Verbandsgemeindekasse war hierüber nicht informiert. Sowohl die Leiterin des Kindergartens als auch ihre Stellvertreterin waren jeweils einzelverfügungsberechtigt.

Die Leiterin entnahm von dem Konto durch Barabhebungen Geld für private Zwecke, zum Beispiel rund 1.800 € im Jahr 2012. In anderen Fällen führte sie über Jahre Bareinnahmen nicht vollständig dem Girokonto zu. Insgesamt entstand für die Ortsgemeinde ein Vermögensschaden von überschlägig 70.000 €. Dies fiel erst

---

<sup>146</sup> § 68 Abs. 4 Satz 1 GemO.

<sup>147</sup> § 107 Abs. 1 GemO.

<sup>148</sup> Vgl. § 29 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a und b GemO.

<sup>149</sup> Zum Beispiel zum Kauf von Getränken und kleineren Geschenken für die Kinder sowie für die Beschaffung von Einrichtungsgegenständen. Die Einzahlungen stammten u. a. aus Verkaufserlösen und Spenden sowie von den Eltern der Kinder erhobenen Umlagen (Getränkegeld).

nach Jahren auf, als die Stellvertreterin aufgrund einer Erkrankung der Leiterin das Girokonto verwaltete.

Die Kontenverwaltung und Überwachung der Ein- und Auszahlungsvorgänge durch die Verbandsgemeindekasse hätte die Veruntreuung erschwert. Da der Kasse das Konto nicht bekannt war, wurde es weder in die Tagesabschlüsse noch in Kassenprüfungen einbezogen. Die Befugnis, ohne Zweitunterschrift über ein Bankkonto zu verfügen, verstieß in besonderem Maß gegen die Sicherheitsanforderungen.

Es ist daher sicherzustellen, dass Konten nicht ohne Mitwirkung der Kasse eingerichtet werden. Gegebenenfalls können Konten durch Bankbestätigungen im Rahmen der Aufstellung der Jahresabschlüsse aufgefunden werden.

Für sämtliche Konten ist zudem zu gewährleisten, dass Verfügungen über Guthabenbestände wenigstens zwei Unterschriften erfordern. Hierzu bietet es sich an, die kontenführenden Kreditinstitute über entsprechende Festlegungen zu unterrichten.

## **10 Einsatz von Kreditkarten - soweit als möglich beschränken**

Der dienstliche Einsatz von Kreditkarten birgt erhöhte Risiken, da mit ihrer Nutzung das Vier-Augen-Prinzip durchbrochen wird. Die Karteninhaber können Zahlungen auslösen, ohne dass weitere Verwaltungsangehörige mitwirken. Daher ist es erforderlich, dass die Kommunen Kreditkarten im Zahlungsverkehr nur sehr restriktiv verwenden.

Sofern sich der Karteneinsatz als notwendig erweist, sollten zur Risikominimierung insbesondere Vorgaben über zulässige Verwendungszwecke, über die Aufbewahrung und Ausgabe der Karten sowie bezüglich der Kontrolle der Kreditkartenabrechnungen gemacht werden.

Bei einer Stadtverwaltung fehlten nahezu alle Regelungen, die zum sicheren Einsatz von Kreditkarten notwendig sind. Dort nutzte der Geschäftsführer des städtischen Bäderbetriebs seine dienstliche Kreditkarte über längere Zeit für private Anschaffungen (Schadenssumme 53.000 €)<sup>150</sup>. Dies fiel nicht auf, da die Abrechnungen des Kreditkartenkontos dem Geschäftsführer zugingen und er selbst die Kassenanordnungen zum Ausgleich des Kreditkartenkontos erstellte<sup>151</sup>. Der Stadtkasse, die auch die Kassengeschäfte des Bäderbetriebs führte, wurden die Abrechnungen nicht zugeleitet. Insoweit waren ihr die aus den Abrechnungen ersichtlichen Zahlungsempfänger und -gründe nicht bekannt. Die Manipulationen fielen erst auf, nachdem der Geschäftsführer gegenüber Mitarbeitern Interesse an Anschaffungen für sich selbst bekundet hatte, die dann als dienstlich veranlasste Anschaffungen gebucht werden sollten.

In einem anderen Fall setzte die Geschäftsführerin einer kommunalen Gesellschaft ihre dienstliche Kreditkarte mehrfach für private Anschaffungen ein. Durch die zeitversetzte Abrechnung der privaten Geschäfte mit dem Arbeitgeber verschaffte sie sich Zinsvorteile.

In beiden Fällen wurden die unzulässigen Verwendungen durch nicht ausreichende Regelungen und fehlende Kontrollen begünstigt. Daher sollten beim Kreditkarteneinsatz folgenden Anforderungen beachtet werden<sup>152</sup>:

---

<sup>150</sup> Einschließlich der durch weitere Manipulationen entstandenen Vermögensschäden.

<sup>151</sup> Die Rechnungen über die Privatbeschaffungen scannte er ein und manipulierte sie, indem er die Anschrift des Bäderbetriebs als Rechnungsanschrift eintrug.

<sup>152</sup> Diese gelten sinngemäß auch bei kommunalen Unternehmen.

- Zahlungen mittels Kreditkarten sollten nur zugelassen werden, wenn eine anderweitige Zahlungsabwicklung nicht möglich ist.
- Bei üblichen Beschaffungsvorgängen gegen Rechnung sollten keine Kreditkarten eingesetzt werden.
- Ebenso sollten Internetgeschäfte mit Kreditkarten grundsätzlich unterbleiben<sup>153</sup>.
- Eine private Verwendung von dienstlichen Kreditkarten ist ausdrücklich zu untersagen.
- Barabhebungen sind auszuschließen oder zu limitieren.
- Kreditkarten sind sicher zu verwahren. Für Zeiten, in denen die Karten nicht eingesetzt werden, ist grundsätzlich eine Aufbewahrung bei der Kasse vorzusehen. Bei einer Verwendung innerhalb der Verwaltungsgebäude sollten Zahlungsvorgänge mit Kreditkarten nach Möglichkeit vom Kassenspersonal vorgenommen werden.
- Die jeweiligen Kreditkarteninhaber sind schriftlich auf ihre Sorgfaltspflichten im Umgang mit der Karte hinzuweisen (zum Beispiel Maßnahmen bei Verlust oder beim Verdacht missbräuchlicher Verwendung sowie Verpflichtung zur Geheimhaltung von Kartendaten).
- Grundsätzlich sollte vor jedem Zahlungsvorgang mit der Kreditkarte eine Kassenanordnung erstellt werden. Soweit dies nicht möglich ist, sind Anordnungen zeitnah nach der Zahlung zu fertigen.
- Kartennutzer dürfen an der Erteilung von Kassenanordnungen zur Buchung der von ihnen ausgelösten Zahlungen bzw. zum Ausgleich des Kreditkartenkontos nicht beteiligt werden. Die dienstliche Veranlassung der Zahlungen bzw. der eingegangenen Verpflichtungen ist anhand der begründenden Unterlagen zwingend durch eine andere Person zu prüfen, es sei denn, die sachliche Richtigkeit kann nur vom Karteninhaber bestätigt werden. Die Kontoauszüge für das Kreditkartenkonto sollten nicht dem Kreditkartennutzer zugehen.

---

<sup>153</sup> Eine Ausnahme ist beim Kauf von Bahnfahrkarten oder Flugtickets denkbar.