



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2023

Nr. 6 Graue Kassen von Ortsbezirken einer kreisfreien Stadt – Haushaltsrecht eklatant missachtet

Impressum:

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

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 6 Graue Kassen von Ortsbezirken einer kreisfreien Stadt – Haushaltsrecht eklatant missachtet

1 Allgemeines

Eine gesetzeskonforme Bewirtschaftung der kommunalen Finanzmittel ist von erheblicher Bedeutung für eine wirtschaftliche und sparsame Haushaltsführung. Besondere Bedeutung hat in diesem Zusammenhang das Gebot der Kassensicherheit. Darunter sind alle normativen und organisatorischen Maßnahmen zu verstehen, mit denen Unregelmäßigkeiten bei den Kassengeschäften³²¹ mit dem Risiko von Vermögensschäden für die Kommunen vermieden werden sollen.

Um dies sicherzustellen, ist u. a. vorgeschrieben, die Kassengeschäfte einer zentralen Organisationseinheit, der Gemeindekasse, zuzuordnen.³²² Vielfach ist es jedoch zweckmäßig, die Geschäfte teilweise außerhalb der Kasse zu erledigen. So werden beispielsweise Verwaltungsgebühren für Amtshandlungen in der Regel bei den dafür zuständigen Stellen erhoben, ohne dass die Antragsteller dafür die Räume der Gemeindekasse aufsuchen müssen. Beispiele sind das Ausstellen von Führerscheinen oder die Zulassung von Fahrzeugen. Möglich wird dies durch die Einrichtung von Zahlstellen, die zwar räumlich von der Gemeindekasse getrennt, dieser jedoch organisatorisch zugeordnet sind.³²³

Die Prüfungen des Rechnungshofs zeigten wiederholt, dass vor allem in Zahlstellen Mängel bei der Kassensicherheit auftreten. Besonders deutlich wird dies an dem nachfolgend erörterten Fall der Führung von Girokonten durch Ortsvorsteher einer kreisfreien Stadt.

2 Feststellungen

In den Verwaltungsstellen der Ortsbezirke waren Zahlstellen eingerichtet, in denen z. B. Gebühren für Beglaubigungen und Kopien sowie Einnahmen aus dem Verkauf von Kleinartikeln (z. B. Gemarkungs- und Weinlagenkarten) erhoben wurden. Solche Kassengeschäfte waren durch die Einrichtungsverfügungen der Zahlstellen gedeckt.

Darüber hinaus führten alle Ortsvorsteher Girokonten, auf denen Zahlungen vereinbart und mit denen Rechnungen durch die Ortsvorsteher beglichen wurden.³²⁴

Kontenvollmacht hatten die Ortsvorsteher, zum Teil deren Vertreter und in einem Ortsbezirk zusätzlich der Oberbürgermeister.

Ausweislich der vom Rechnungshof geprüften Belege³²⁵ fielen in den Jahren 2018 bis 2021 Einzahlungen von wenigstens 183.000 € auf den Konten an. Mit der Kontenführung sollte die Mittelbewirtschaftung erleichtert und der Eigenständigkeit der Ortsbezirke Rechnung getragen werden.

³²¹ Insbesondere Annahme von Einzahlungen, Leistung von Auszahlungen (auch mittels Girokonten), Verwaltung der Kassenmittel und die Kassenbuchführung (§ 25 Abs. 2 GemHVO).

³²² § 106 Abs. 1 GemO. Die Bestimmung gilt aufgrund § 57 LKO entsprechend für Landkreise. Ortsgemeinden haben keine eigenen Kassen. Ihre Kassengeschäfte führt die Verbandsgemeindeverwaltung im Rahmen der sog. Einheitskasse (§ 68 Abs. 4 GemO).

³²³ Nr. 4 VV zu § 25 GemHVO.

³²⁴ Das betraf z. B. Einnahmen aus der Vermietung von Räumen, Nutzungsentgelte der Betreiber von Ausschankstellen bei örtlichen Festen und Märkten sowie Ausgaben für Musikdarbietungen bei solchen Festen und für die Beschaffung von Werbeartikeln.

³²⁵ Diese waren nicht vollständig.

2.1 Fehlende Befugnis der Ortsvorsteher zur Kontenführung

Die Zahlungsabwicklung über die Girokonten verstieß gegen städtische Dienstanweisungen: Nach der Dienstanweisung für Handvorschüsse, Zahlstellen und Einzahlungskassen durften Zahlstellen keine eigenen Bankkonten unterhalten. Ausnahmen für Zahlstellen in Verwaltungen der Ortsbezirke waren nicht vorgesehen. Zudem bestimmte die Dienstanweisung zur Zahlungsabwicklung, dass Girokonten nur nach Vorschlag des Kassenverwalters³²⁶ durch Entscheidung des Oberbürgermeisters eröffnet werden.

Somit genügte die Kontenführung weder internen Verfahrensregelungen noch war sie mit dem Kontenverbot für Zahlstellen vereinbar.

2.2 Abwicklung städtischer Maßnahmen über private Girokonten

Für vier Girokonten in drei Ortsbezirken waren die jeweiligen Ortsvorsteher Kontoinhaber.

Sowohl die Ein- als auch die Auszahlungen auf den Konten betrafen städtische Aufgaben. Es war mit den Buchführungspflichten³²⁷ nicht vereinbar, die Stadt betreffende Zahlungen über Bankkonten abzuwickeln, bei denen Private als Kontoinhaber Verfügungsberechtigt und Gläubiger von Forderungen aus Kontoeinlagen waren. Zudem sah die Dienstanweisung zur Zahlungsabwicklung vor, dass Bankkonten der Stadt mit der Bezeichnung „Stadtkasse X“ zu führen waren.

2.3 Mittelbewirtschaftung außerhalb der städtischen Buchführung

Da die Stadtkasse keine Kenntnisse über den Stand der Mittelbewirtschaftung mittels der Girokonten hatte, wurden die Kontensalden weder in die Tages- noch in die Jahresabschlüsse einbezogen.

Das widersprach dem Gemeindehaushaltsrecht, wonach die Bestände an Finanzmitteln – und damit auch die Salden von Girokonten – täglich zu erfassen und für den Jahresabschluss festzustellen sind.³²⁸

Soweit über die Konten Auszahlungen getätigt wurden, fehlten hierzu Kassenanordnungen.

Diese Praxis stand nicht mit der Dienstanweisung zur Zahlungsabwicklung in Einklang, wonach Auszahlungen ausschließlich aufgrund schriftlicher Kassenanordnungen zulässig waren (Anordnungszwang).

2.4 Vier-Augen-Prinzip bei Kontenverfügungen missachtet

Verfügungen über Kontenguthaben durch Überweisungen oder Barabhebungen nahmen die Ortsvorsteher vor, ohne dass weitere Kräfte eingebunden waren.

Im Bankverkehr der Kommunen sind Zweitunterschriften zwingend vorzusehen.³²⁹ Das Vier-Augen-Prinzip bei der Verfügung über Zahlungsmittel ist ein tragendes Prinzip der Kassensicherheit.

³²⁶ Leiter der Stadtkasse.

³²⁷ § 27 Abs. 2 GemHVO. Danach ist die Dokumentation der kommunalen Finanzvorgänge eine wesentliche Aufgabe der Buchführung. Dem wird jedoch nicht Rechnung getragen, wenn Geldvermögen auf Konten Dritter verwahrt wird.

³²⁸ § 25 Abs. 6 GemHVO.

³²⁹ § 29 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. b GemHVO.

2.5 Unzureichende Dokumentation

Die den Ortsbezirken zugeordneten Verwaltungskräfte führten Übersichten zum Nachweis von Ein- und Auszahlungen auf den Girokonten. Die Listen enthielten jedoch zahlreiche manuelle Änderungen, die zum Teil die ursprünglichen Eintragungen nicht mehr erkennen ließen. Zudem war nicht feststellbar, wann die Änderungen vorgenommen wurden. Das verstieß gegen § 28 Abs. 7 GemHVO, wonach der ursprüngliche Inhalt geänderter Aufzeichnungen und der Zeitpunkt von Korrekturen erkennbar sein müssen.

Die vom Rechnungshof anlässlich der Prüfung angeforderten Kontoauszüge wurden nicht vollzählig vorgelegt, da ein früherer Ortsvorsteher nach seinem Ausscheiden aus dem Amt die Kontoauszüge mitgenommen hatte.³³⁰

Bei den Kontounterlagen handelte es sich um Eigentum der Stadt. Mit dem Ausscheiden des Ortsvorstehers entfiel dessen Berechtigung zum Besitz der Dokumente. Die der Stadt zustehenden Herausgabeansprüche (§ 985 BGB) gegen den ehemaligen Ortsvorsteher hatte sie bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht geltend gemacht.

2.6 Kontenführung bislang nicht geprüft

Weder das Rechnungsprüfungsamt noch andere Stellen der Stadtverwaltung hatten bislang die Zahlungsabwicklung auf den Girokonten regelmäßig geprüft. Das wurde zunächst damit begründet, dass der Stadtverwaltung die Existenz der Konten nicht bekannt gewesen sei.

Das traf jedoch nicht zu. Es lag ein Bericht des Rechnungsprüfungsamts aus dem Jahr 2010 vor, der aufgrund von Unterschlagungen in zwei Ortsbezirken auch die Kontenführung zum Gegenstand hatte. Spätestens seitdem hatte die Stadtverwaltung Kenntnis von den Konten.

Daneben wurde vorgetragen, Prüfungen seien als nicht erforderlich erachtet worden, da auf den Konten keine städtischen Mittel verwaltet würden. Auch diese Annahme war falsch. Die Stadtkasse überwies den Ortsvorstehern Verfügungsmittel auf die Girokonten. Schon deshalb war bekannt, dass die Kontenbewegungen dienstliche Zwecke betrafen.

Der über die Girokonten abgewickelte Zahlungsverkehr hätte daher als Teil der städtischen Kassengeschäfte vom Rechnungsprüfungsamt regelmäßig und unvermutet überprüft werden müssen.³³¹ Dies galt umso mehr, als einige der Konten in der Vergangenheit von dolosen Handlungen betroffen waren. Daneben forderten interne Regelungen³³² jährliche Prüfungen durch die für die Zahlstellen in den Ortsbezirken zuständige Fachbereichsleitung oder eine von dieser beauftragte Person.

2.7 Kontenführung für Dritte ohne Berechtigung

Neben den Girokonten der Stadt führten vier Ortsvorsteher „treuhänderisch“ Konten, mit denen Einnahmen und Ausgaben für Dritte, in der Regel für örtliche Vereine, bewirtschaftet wurden.

Die Stadtkasse – und damit auch deren Zahlstellen – war grundsätzlich nur befugt, Kassengeschäfte der Stadt zu erledigen.³³³ Die Kontenverwaltung für Dritte bedurfte

³³⁰ Inhaber des Girokontos war die Stadt, nicht der Ortsvorsteher.

³³¹ § 112 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 GemO.

³³² Nr. 11 Dienstanweisung Handvorschüsse, Zahlstellen und Einzahlungskassen.

³³³ § 106 Abs. 1 GemO.

daher einer gesonderten Ermächtigung durch Dienstanweisung.³³⁴ Diese lag nicht vor.

2.8 Weitere Rechtsverstöße

Die Ortsvorsteher vereinnahmten auf den Konten Nutzungsentgelte für die Teilnahme an örtlichen Brauchtumsveranstaltungen (Wein- und sonstige Volksfeste), ohne dass deren Höhe zuvor vom Stadtrat beschlossen worden war. Vielmehr wurden die Beträge in der Regel anlässlich von Besprechungen (informelle Festkomitees o. Ä., an denen ggf. auch Vertreter der örtlichen Vereine teilnahmen) im Vorfeld der Veranstaltungen festgelegt.

Die Entscheidung über die Entgelte ist nach der Gemeindeordnung zwingend dem Stadtrat vorbehalten.³³⁵ Andere Gremien sind hierzu nicht befugt, schon gar nicht solche unter Beteiligung von Veranstaltungsteilnehmern.

Die Ortsvorsteher beglichen über die Girokonten zum Teil Bewirtungskosten für Restaurantbesuche mit ihren Mitarbeitern.³³⁶

Die den Ortsvorstehern von der Stadt überlassenen „Verfügungsmittel“ waren nach der Hauptsatzung für Kleinreparaturen und Repräsentationsaufwendungen zu verwenden. Eine Finanzierung von Gemeinschaftsveranstaltungen war daher zweckwidrig und hat künftig zu unterbleiben.

3 Zusammenfassung

Die Stadt hat über viele Jahre die Kontenführung durch Ortsvorsteher unter Missachtung zwingender haushaltsrechtlicher Vorschriften, insbesondere ohne Nachweis im städtischen Rechnungswesen, toleriert. Dass dabei in Kenntnis früherer doloser Handlungen³³⁷ auf jegliche Prüfung verzichtet wurde, kann nur als leichtfertig bezeichnet werden.

Es war unter keinem Gesichtspunkt notwendig, den Ortsvorstehern eine eigenständige Mittelbewirtschaftung über Girokonten einzuräumen. Die Ein- und Auszahlungen hätten gleichermaßen über die von der Stadtkasse geführten Konten abgewickelt werden können.

Der Rechnungshof hat die Stadt daher aufgefordert,

- die Girokonten der Ortsvorsteher aufzulösen und die Kontenbestände an die Stadtkasse zu überweisen,
- die von Ortsvorstehern (und ehemaligen Ortsvorstehern) verwahrten Kontounterlagen und Belege der Stadtkasse auszuhändigen und
- zumindest in Stichproben die Kontenführung der letzten Jahre durch das Rechnungsprüfungsamt zu überprüfen.

Die Stadt hat hierzu mitgeteilt, dass die Konten aufgelöst und die Unterlagen einer Prüfung unterzogen würden.

³³⁴ Nr. 3.1 Satz 3 Dienstanweisung zur Zahlungsabwicklung.

³³⁵ § 32 Abs. 2 Nr. 10 GemO.

³³⁶ Ausweislich einer Belegstichprobe z. B. 238 € für ein Abendessen in einem Ortsbezirk.

³³⁷ Nicht durch Ortsvorsteher, sondern durch Verwaltungskräfte in den Ortsbezirken.