

## 2 Aufbau und Organisation der Gemeindekasse



# Grundsatz der Einheitskasse

## § 106 I GemO

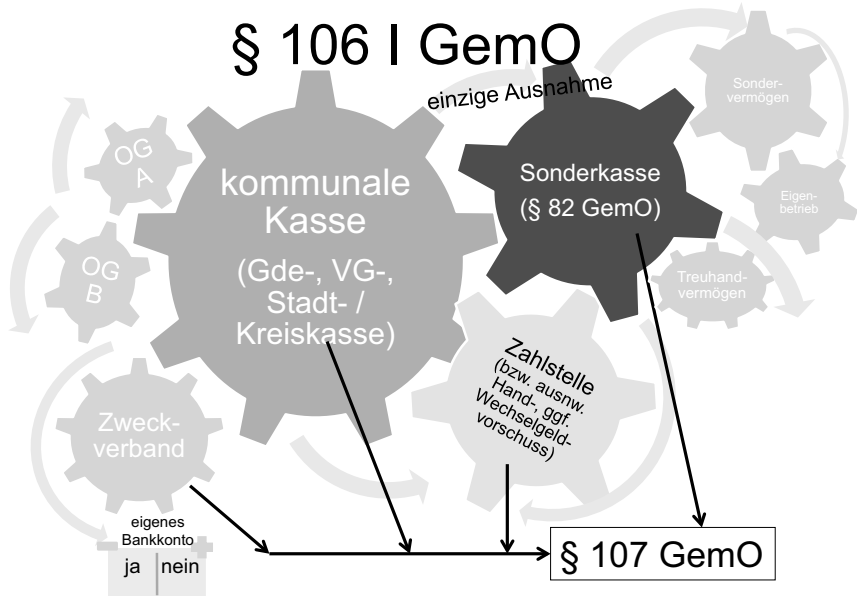


Abbildung 2: Aufbau der Gemeindekasse

Den Grundsatz der Einheitskasse haben wir bereits kennengelernt. Auch der in § 106 Abs. 5 GemO ausgedrückte Trennungsgrundsatz, nach dem Anordnung und Ausführung zu trennen sind, wurde angesprochen. Er dient der „Sauberkeit“ der Verwaltung<sup>39</sup>, der Kassensicherheit und der gegenseitigen Kontrolle von Verwaltung und Kasse. Beide Grundsätze begründen Besonderheiten in Aufbau und Organisation der Gemeindekasse. Konkrete Vorschriften, wie eine Gemeindekasse zu organisieren ist, gibt es dabei nicht. Dies richtet sich vielmehr nach der Gemeindegröße und der Art der Kasse (Gemeinde-, Verbandsgemeinde-, Stadt-, oder Kreiskasse).

<sup>39</sup> Vgl. Scheibelhuber, KKZ 1983, 2.

## 2.1 Allgemeine Ausführungen zur Gemeindekasse

Die Gemeindekasse ist nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (siehe § 93 Abs. 3 GemO) so einzurichten, dass die Kassengeschäfte **ordnungsgemäß** und – insbesondere unter Einhaltung der Fälligkeitstermine bei Auszahlungen – **rechtzeitig** erledigt werden. Die Verantwortung dafür, auch im Hinblick auf Personalausstattung und organisatorische Vorgaben, trägt der Kassenverwalter. Dies gilt auch hinsichtlich einzusetzender Technik. Selbstverständlich soll z. B. für Mahnläufe durch entsprechend durchgängige digitale Prozesse eine weitgehende Automation sowie Kompatibilität zu anderen Verwaltungsstellen (durch gebotene bidirektionale Schnittstellenanbindung) gewährleistet werden. Hinzu kommen – wie immer, wenn es um Fragen der Geldverwaltung geht – **Sicherheitsvorkehrungen**. So sind mit Barzahlungen betraute Mitarbeiter gesondert abzusichern, grundsätzlich ist ein Tresor für Wertsachen vorzuhalten usw.<sup>40</sup>. Weil der Barzahlungsverkehr in heutiger Zeit aber nur noch eine untergeordnete Rolle spielt, sind Sicherheitsfragen vordringlich hinsichtlich der Abwicklung des unbaren Zahlungsverkehrs, der Sicherung der Bücher (§ 28 Abs. 12 GemHVO) und der Einrichtung von EDV-Programmen zu beachten. Auch wenn an dieser Stelle kein Raum für weitergehende Ausführungen bleibt, sollen gerade auf Sachbearbeiterebene tätige Praktiker hinsichtlich des Eigenschutzes sensibilisiert werden.

So wurde z. B. aus Aachen bekannt, dass ein Beamter lange Jahre bei der Entleerung städtischer Parkuhren Geld abzweigete. Dies fiel erst auf, nachdem diese Tätigkeit an ein Bankinstitut ausgelagert wurde und plötzlich im Monatsdurchschnitt deutlich höhere Zahlungseingänge verbucht wurden. Schaden: 950.000 Euro<sup>41</sup>. Ein ähnlicher Fall trat in Grünstadt (Pfalz) auf – Schaden: 135.000 Euro<sup>42</sup>. In Mainz wurden binnen weniger Jahre bei städtischen Kulturinstitutionen drei Fälle von Veruntreuung mit einem Schaden von mehr als 970.000 Euro bekannt<sup>43</sup>. Bei der ARGE Siegburg erfand ein Mitarbeiter fiktive Personen und gewährte diesen Sozialleistungen, die ihm jedoch selbst zuflossen. Schaden: 125.000 Euro<sup>44</sup>. Ein Mitarbeiter veranlasste Zahlungen zu nicht existenten Bauunterhaltungsmaßnahmen – Schadenssumme 60.000 Euro<sup>45</sup>.

---

40 Vgl. zu Sicherheitsanforderungen weiterführend Fachverband der Kommunkassenverwalter e. V., Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen, Kap. 14.3.

41 Vgl. SZ vom 8. Februar 2006, S. 10.

42 Vgl. Meldung des SWR vom 25. Mai 2010.

43 Vgl. (Mainzer) Allgemeine Zeitung vom 14. April 2010, S. 9.

44 Vgl. General-Anzeiger vom 2. Februar 2010.

45 Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Kommunalbericht 2015, S. 74.

Dies wird weit übertroffen von einem Untreuefall eines Beamten der Gemeinde Hürtgenwald (nahe Aachen). Dieser bestellte für 627.000 Euro Parkbänke, teils abgerechnet über Scheinfirmen<sup>46</sup>. Im Eifelkreis Bitburg-Prüm soll ein Mitarbeiter über mehrere Jahre hinweg 1,5 Millionen Euro veruntreut haben, wohl insbesondere durch die intern höhere Verbuchung von Abrechnungsbeträgen in Relation zu den tatsächlichen Hilfgewährungen im Außenverhältnis<sup>47</sup>. Die sog. Flüchtlingskrise<sup>48</sup> führte dazu, dass in vielen Ausländerbehörden aufgrund der hohen Fallzahlen wie der Dringlichkeit teils von üblichen Sicherheitsvorgaben abgewichen wurde, Kontrollen möglicherweise spärlicher ausfielen und teils fachlich entfernteres Personal mehr oder minder unvorbereitet der Bearbeitung zugeordnet wurde. Dies führte bei einigen Behörden zu Auffälligkeiten, besonders in Erscheinung traten aber die Vorfälle in der Koblenzer Ausländerbehörde. Nachdem zunächst gegen mehrere Mitarbeiter Ermittlungsverfahren eingeleitet wurden<sup>49</sup>, zentrierte sich letztlich alles auf einen Einzeltäter. Dieser räumte zwischenzeitlich zu 180 nachgewiesenen Fällen ein, Verwaltungsgebühren i. H. v. 43.500 € veruntreut zu haben (was bei den vergleichsweise niedrigen, wenn überhaupt zu diesen Asylfällen vorgesehenen, Gebührensätzen beachtlich erscheint). Zu darüber hinaus erhobenen Vorwürfen etwaiger Bestech-

---

46 Vgl. Rose, Veruntreuung im Rathaus: Kaufsucht Grund für Taten, in: Aachener Zeitung vom 3. Januar 2018; ders., Beamter veruntreut Geld, in: ebd. vom 2. August 2018; Pauli, Die gefälschten Rechnungen im Rathaus, in: ebd. vom 28. Juni 2019; ders., Verteidiger erhebt Vorwürfe gegen die Gemeinde Hürtgenwald, in: ebd. vom 8. Juli 2019 (alle in der Onlineausgabe, abrufbar über [www.aachener-zeitung.de](http://www.aachener-zeitung.de), zuletzt abgerufen am 18. Dezember 2020). In diesen Artikeln wird insbesondere darauf hingewiesen, dass der Ex-Beamte umfangreich geständig sei, jedoch jahrelang notwendige Kontrollmechanismen versagt hätten, weshalb schwere Vorwürfe gegen die Gemeindeverwaltung und damit dortiges Führungspersonal erhoben würden.

47 Vgl. dazu Schlecht, Trierischer Volksfreund, Onlineausgabe vom 23. Juli 2018.

48 Diese Wortschöpfung ist mehr als bedenklich, da selbstverständlich nicht die Flüchtlinge die Krise bildeten, sondern der Syrienkrieg Menschen in die Flucht trieb. Die unbesehene Übernahme solcher Begrifflichkeiten spielt gewissen Interessengruppen in die Hände, was keinesfalls von verfassungsgebundenen Behördenvertretern toleriert werden darf. Gleichwohl sind bis in die jüngste Vergangenheit solche Tendenzen aufgrund dieses populär gewordenen Begriffes immer wieder festzustellen, leider gerade auch im Behördenumfeld.

49 Vgl. Lindner, Korruption im Ausländeramt der Stadt Koblenz? 21 Ermittlungsverfahren eingeleitet, in: Rhein-Zeitung vom 26. März 2019 (Onlineausgabe, abrufbar via [www.rhein-zeitung.de/region/aus-den-lokalredaktionen/koblenz-und-region\\_artikel,-korruption-im-auslaenderamt-der-stadt-koblenz-21-ermittlungsverfahren-eingeleitet-\\_arid,1953590.html](http://www.rhein-zeitung.de/region/aus-den-lokalredaktionen/koblenz-und-region_artikel,-korruption-im-auslaenderamt-der-stadt-koblenz-21-ermittlungsverfahren-eingeleitet-_arid,1953590.html), zuletzt abgerufen am 30. April 2021).

lichkeit schwierte<sup>50</sup>. Überregional wirken ferner die Folgen des hessischen AWO-Skandals, bei welchem zwar Untreuetatbestände (namentlich angebliche Darlehen, fingierte bzw. deutlich überhöhte Gehälter oder solchermaßen abgerechnete Dienstreisen sowie Auslagen für private Bewirtungen oder Festivitäten) die privatrechtlich Verantwortlichen zur Hauptkasse der Arbeiterwohlfahrt primär treffen<sup>51</sup>, aber: Aufgrund der teilweise gegebenen Näheverhältnisse zu politischen Entscheidungsträgern wie insbesondere der anteiligen Finanzierung der AWO aus staatlichen bzw. kommunalen Sozialleistungstransfers berührt dies auch behördliche Kassenvorgänge zusammengefasst dahingehend, ob gegenüber diesen Finanzlastträgern nicht überhöht abgerechnet worden sein mag. Spektakulär ist auch der Fall eines Kämmerers aus der Eifel, welcher mit seinen Kenntnissen als früherer Kassenverwalter und EDV-Administrator fiktive Darlehensrückzahlungen an sich selbst überwies. Schaden für die betroffenen Kommunen: mehr als 2,5 Millionen Euro<sup>52</sup>. Nicht nur dieser in Relation zum Haushaltsvolumen der zugehörigen Verbandsgemeinde äußerst hohe Betrag sticht hervor. Für hiesige Lehrzwecke wesentlich beachtlicher ist die Tatsache, dass er die vermeintlichen Darlehensrückzahlungen meist über formal korrekte Auszahlungsanordnungen veranlasste, welche immer eine weitere Verwaltungskraft, teilweise wohl sogar in Kenntnis der Behördenleitung<sup>53</sup>, zusätzlich unterschriftlich bestätigte. Auch wenn dieser zweiten Unterschriftsperson in diesem konkreten Fall möglicherweise keine Vorwürfe zu machen sein mögen<sup>54</sup>: Alleine die nachfolgenden Kontrollen z. B. von der Polizei, beauftragten Wirtschaftsprüfern und natürlich der Kommunalaufsicht zehrten enorm. Um keinen falschen Eindruck zu vermitteln: In den vorgenannten Praxisfällen zielten die steuernden Personen auf persönliche Vorteile. Die Kassensicherheit kann aber selbstverständlich auch jenseits etwaiger Vorteilsnahmeaspekte einzelner Personen gefährdet

---

50 Vgl. weiterführend (ohne Autorenangabe) Korruptionsprozess: Viereinhalb Jahre Haft für Ex-Mitarbeiter der Koblenzer Ausländerbehörde gefordert, in: Rhein-Zeitung vom 6. September 2019 (Onlineausgabe, abrufbar via [www.rhein-zeitung.de/region/aus-den-lokalredaktionen/koblenz-und-region\\_artikel,-korruptionsprozess-viereinhalb-jahre-haft-fuer-exmitarbeiter-der-koblenzer-auslaenderbehoerde-gefordert-\\_arid,2022674.html](http://www.rhein-zeitung.de/region/aus-den-lokalredaktionen/koblenz-und-region_artikel,-korruptionsprozess-viereinhalb-jahre-haft-fuer-exmitarbeiter-der-koblenzer-auslaenderbehoerde-gefordert-_arid,2022674.html), zuletzt abgerufen am 30. April 2021).

51 Vgl. zu den umfangreichen Tatkomplexen exemplarisch zusammenfassend Schwan, Razzia bei ehemaligen Awo-Verantwortlichen, in: FAZ 8. Dezember 2020 (Onlineausgabe, abrufbar via <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/vorwurf-auf-untreue-razzia-bei-ehemaligen-awo-verantwortlichen-17091361.html>, zuletzt abgerufen am 30. April 2021).

52 Vgl. z. B. Obere Kyll-Nachrichten, Ausgabe 44/2007, S. 3.

53 Vgl. zum Organisationsverschulden von Leitungsverantwortlichen insoweit z. B. VG Regensburg, Urteil vom 10. November 2004 – RN 1 K 04.1573.

54 Auf das etwaige Mitverschulden nach § 254 BGB ist jedoch hinsichtlich einer anteilig eigenen Haftung hinzuweisen.

sein. So fiel bei der Verbandsgemeinde Heidesheim anlässlich deren Zusammenlegung mit Ingelheim auf, dass mehr als 700.000 Euro fehlten, weil über Jahre hinweg wirksam festgesetzte Abgaben schlicht nicht eingezogen wurden<sup>55</sup>. Letztlich gilt darauf hinzuweisen, dass auch Vorfälle ohne unmittelbaren Geldbezug sehr wohl die Kassensicherheit tangieren können. Beispielsweise können Blankodokumente zur Ausstellung behördlicher Urkunden in Fachkreisen enorme Werte repräsentieren. Bekannt wurde überregional ein Einbruch in der Düsseldorfer Zulassungsstelle, bei dem offenbar gezielt mehrere tausend Blanks-Dokumente der Kfz-Zulassungsbescheinigungen entwendet wurden<sup>56</sup>.

**Fazit:** Mit diesem eher unspektakulär klingenden Randbereich der Kassensicherheit soll bei (angehenden) Praktikern ein Gespür geweckt werden, auch kleine Auffälligkeiten kritisch zu hinterfragen und nicht einfach vorgefundene Verwaltungspraktiken klaglos fortzuführen. Dies dient vor allen Dingen dazu, sich nicht selbst in eine denkbare Haftung zu bringen, indem man nachträglich als (schlimmstenfalls strafrechtlich) beteiligte Person angesehen wird. Hier sei für Kassenmitarbeiter auch der Hinweis auf eine meist sinnvolle Diensthaftpflichtversicherung erlaubt.

Unter dem Begriff **Kassensicherheit** lässt sich ferner zusammenfassen:

- Sendungen an die Gemeindekasse sind stets ungeöffnet an diese weiterzuleiten<sup>57</sup>.
- Dies setzt wiederum voraus, dass die Gemeindekasse ausdrücklich als solche „firmiert“, d. h. sich auf dem Briefkopf eindeutig als Gemeindekasse zu erkennen gibt.
- Erfordernis der Doppelunterschrift bzw. entsprechend digitalem Ersatz: Zahlungsaufträge dürfen nur nach Freigabe durch zwei Kassenbedienstete erfolgen (vgl. § 25 Abs. 5 Satz 3 GemHVO).
- Anordnungszwang: Zahlungen dürfen grundsätzlich nur aufgrund schriftlicher bzw. digitaler Anordnungen empfangen oder geleistet werden (§ 25 Abs. 1 GemHVO). Gleiches gilt für sämtliche Mitarbei-

---

55 Insbesondere erteilte Lastschriftmandate wurden wohl nicht genutzt, vgl. ausführlich Mainzer Allgemeine Zeitung vom 13. Dezember 2018, S. 18.

56 Vgl. Schroeter, Tausende Blanks-Dokumente gestohlen - Stadt warnt Gebrauchtwagenkäufer, in: RP-Online vom 20. Dezember 2018 (abrufbar via [https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/einbruch-in-duesseldorfer-kfz-zulassungsstelle-tausende-blanks-dokumente-gestohlen-stadt-warnt-gebrauchtwagenkaeufer\\_aid-35250495](https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/einbruch-in-duesseldorfer-kfz-zulassungsstelle-tausende-blanks-dokumente-gestohlen-stadt-warnt-gebrauchtwagenkaeufer_aid-35250495), zuletzt abgerufen am 30. April 2021).

57 Früher ausdrücklich vorgeschrieben, siehe damaligen § 51 Abs. 5 Satz 1 GemKVO. Auch heute ist diese Handhabung erforderlich, wäre allerdings klarstellend in einer Dienstanweisung für die Gemeindekasse vorzuschreiben.

ter des Rechnungsprüfungsamtes, vgl. § 111 Abs. 6 GemO und die zugehörige VV Nr. 3.

- Anordnungsverbot bzw. Trennungsgrundsatz: Bedienstete der Gemeindekasse dürfen keine Kassenanordnungen erteilen (§ 106 Abs. 5 GemO).
- Die sachliche und rechnerische Feststellung (§ 25 Abs. 3 GemHVO) und die Erteilung einer Kassenordnung durch einen Anordnungsbeauftragten (§ 25 Abs. 4 Satz 1 GemHVO) hat durch verschiedene Personen zu erfolgen (§ 25 Abs. 4 Satz 2 GemHVO).
- § 25 Abs. 5 GemHVO regelt die zwingende personelle Trennung zwischen Buchführung und Zahlungsverkehr.
- § 106 Abs. 4 GemO enthält Verwandtschaftsregelungen in Bezug auf den Kassenverwalter und seinen Vertreter.

## **Organisatorische Stichworte zur Gemeindekasse**

### Die **Hauptkasse**

- erledigt grundsätzlich alle Kassengeschäfte;
- ist die zentrale Buchungsstelle (jedenfalls bzgl. der Zahlungsvorgänge);
- ist für den Abschluss der Finanzmittelkonten zuständig (vgl. § 25 Abs. 6 Satz 2 GemHVO; frühere Bezeichnung: Erstellung des kassenmäßigen Abschlusses);
- wirkt beim Jahresabschluss mit (§§ 43 ff. GemHVO), insbesondere bei der Erstellung der Finanzrechnung i. S. v. § 45 GemHVO, welche alle im Haushaltsjahr eingegangenen Einzahlungen und geleisteten Auszahlungen vollständig und getrennt ausweist;
- bildet die zentrale Geldverwaltung;
- ist die Vollstreckungsstelle (in Bezug auf die Vollstreckung von Geldzahlungsansprüchen verpflichtend bei der kommunalen Kasse nach § 19 Abs. 1 Satz 1 LVwVG angesiedelt).

Gegebenenfalls **Zahlstellen** oder **Handvorschüsse**<sup>58</sup> zu Teilaufgaben, dazu später mehr.

---

<sup>58</sup> Diese wurden teils zusammenfassend als „Handkassen“ bezeichnet, herrührend aus der seinerzeit bereitgestellten Musterdienstweisung im Rahmen der Umstellung auf die kommunale Doppik.

## 2.2 Aufgaben der Gemeindekasse

Mittlerweile ist bekannt, dass nach § 106 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 GemO die Gemeindekasse dem Grunde nach nur eine Aufgabe hat: sie nimmt alle Kassengeschäfte wahr. Nunmehr kommt die Frage auf: Was sind denn überhaupt „**alle Kassengeschäfte**“? Eine abschließende Auflistung gibt es in höherrangigen Rechtsvorschriften nicht, wengleich § 25 Abs. 2 Satz 1 GemHVO gewichtige Hinweise liefert (allerdings unter dem der GemO fremden Begriff der **Zahlungsabwicklung**), was auf jeden Fall zu den Kassengeschäften der Gemeindekasse zählen soll<sup>59</sup>:

- die Annahme von Einzahlungen,
- die Leistung von Auszahlungen,
- die Verwaltung der Finanzmittel sowie
- das Mahnwesen und die Zwangsvollstreckung<sup>60</sup>.

§ 25 Abs. 2 Satz 2 GemHVO hebt hervor, dass jeder Zahlungsvorgang zu erfassen und zu dokumentieren ist, was ebenfalls nur der Gemeindekasse vollständig möglich ist. Nach § 25 Abs. 4 GemHVO hat die Gemeindekasse in der Folge die Finanzmittelkonten grundsätzlich pro Buchungstag mit den tatsächlichen Finanzmittelbeständen abzugleichen (früherer und teils noch verwandter Begriff: Tagesabschluss), spätestens am Jahresende den Bestand der Finanzmittel festzustellen und die Finanzmittelkonten für den Jahresabschluss abzuschließen.

Schon § 106 Abs. 3 Satz 2 und Abs. 5 sowie § 112 Abs. 2 Nr. 3 GemO setzen gesetzlich voraus, dass auch nach der Umstellung auf die kommunale Doppik die Gemeindekasse grundsätzlich nur auf der Grund-

---

59 Ungeachtet der mit der vorrangigen GemO nicht sauber abgestimmten Begriffe, bestätigt diese Sichtweise explizit auch die in 2017 seitens des Landes Rheinland-Pfalz neugefasste GemHVO-VV. Diese lässt zudem erkennen, dass dem Land bewusst ist, dass die kommunale Kasse im Rahmen der Kassengeschäfte Aufgaben zu erfüllen hat, die unabhängig von der bloßen Zahlungsabwicklung sind (vgl. exemplarisch Ziff. 2.4 der VV zu § 25 GemHVO zur Bestätigung auch doppisch notwendiger Ein- oder Auslieferungsanordnungen).

60 Unglücklich wird teils der letzte Begriff der Zwangsvollstreckung wahrgenommen, weil dieser zivilprozessual determiniert ist. Richtiger wäre hingegen die Betonung der Zuordnung der Verwaltungsvollstreckung als Aufgabe der Gemeindekasse. Dabei wurde wiederum teils kritisch hinterfragt, ob denn die Aufgabe der Vollstreckung tatsächlich ein Kassengeschäft i. S. v. § 106 Abs. 1 GemO darstelle, was aber letztlich dahingestellt bleiben kann, weil jedenfalls § 19 Abs. 1 Satz 1 LVwVG die Aufgaben der Vollstreckungsbehörde explizit der Gemeindekasse zuweist (vgl. dazu m. w. N. Klomfaß, KKZ 2012, 154 [156]). Spätestens seit 2009 mit Umstellung auf die kommunale Doppik lässt sich gerade auf Grundlage des oben zitierten § 25 Abs. 2 Satz 1 GemHVO umgekehrt argumentieren: Weil jetzt sogar die zivilprozessuale Zwangsvollstreckung über den Begriff der Zahlungsabwicklung der Gemeindekasse zugewiesen ist, gilt dies erst Recht für die klassischen

lage einer **Kassenanordnung** tätig werden darf (§ 25 Abs. 1 GemHVO konkretisiert dies, wenngleich dort der unglückliche Begriff der Zahlungsanweisung verwandt wird<sup>61</sup>), welche zugleich die Annexaufgabe der Dokumentation in den Büchern umfasst.

In der Anfangszeit nach der Umstellung auf die kommunale Doppik kam es landesweit zu Unstimmigkeiten, wo denn seither die **Buchführung** in der Kommunalverwaltung zu verorten sei. Den Anfang bildete das Land Rheinland-Pfalz, welches im Zuge dieser Umstellung bewusst die damalige GemKVO ersatzlos aufhob, um den Kommunen größere organisatorische Freiheiten durch Eröffnung eigener lokaler Regelungsmöglichkeiten zu gewähren. Dies interpretierten einzelne Entscheider so, dass damit generell eine Schwächung der Gemeindekasse einherginge. In der Folge kam es vereinzelt dazu, dass die Buchführung organisatorisch aus der Gemeindekasse herausgelöst und als separate Einheit in der Verwaltung platziert wurde<sup>62</sup>. Zwischenzeitlich wurde jedoch klar, dass die Buchführung grundsätzlich auch weiterhin der kommunalen Kasse zuzuordnen ist. Es lässt sich sogar umgekehrt argumentieren: Aufgrund der mit dieser Umstellung einhergehenden höheren Anforderungen an das Buchführungssystem in Relation zur damaligen Kameralistik stellt sich diese Aufgabenzuordnung an die kommunale Kasse noch deutlicher ein als früher, zumal dann, wenn gerade die Finanzrechnung als wesentlichste der heutigen Drei-Komponentenrechnung eingestuft werden sollte. Drysch fasst insofern zutreffend zusammen:

„Mit der Einführung der kommunalen Doppik wurde die Möglichkeit der Abtrennung der Buchführung von der Gemeindekasse ersatzlos gestrichen. Eine Abtrennung ist demnach nicht mehr möglich.“<sup>63</sup>

Ferner zählt zu den Kassengeschäften die Verwahrung von Wertgegenständen. Auch dazu bedarf es lokaler Detailregelungen in einer Dienst-anweisung<sup>64</sup>.

Zuständigkeiten der Gemeindekasse ergeben sich weiterhin für die sog. **Billigkeitsmaßnahmen** (mindestens hinsichtlich der daraus folgenden

---

Fälle der Verwaltungsvollstreckung (in diesem Sinne auch die VV Nr. 3 zu § 25 GemHVO von 2016).

61 Die VV Nr. 2 zu § 25 GemHVO stellt jedoch gleich eingangs klar, dass auch seitens des Landes der Begriff der Kassenanordnung zu präferieren ist.

62 Zum Hintergrund: In der Kameralistik war zwingend die Gemeindekasse für die Buchführung einschließlich der Sammlung der Belege zuständig (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 GemKVO in der Fassung bis 2009).

63 Drysch, in: Dirnberger/Henneke u. a. (Hg.): Praxis der Kommunalverwaltung, GemO § 106, Ziffer 1.5 (11. Auflage 2021).

64 So schon früh z. B. §§ 28 f. Muster-DA für die Gemeindekasse von Achim Schmidt. Bestätigend insofern die 2017 ergangene VV Nr. 2.4 zu § 25 GemHVO.



Buchungsvorgänge). Darunter versteht man Stundung, Niederschlagung und Erlass (vgl. erläuternd § 23 GemHVO). Lokal zu klären bleibt der Verantwortungsgrad der Gemeindekasse. Zwecknotwendig erscheint es, dass die Gemeindekasse jedenfalls hinsichtlich der Nebenforderungen ausschließlich zuständig ist. Zu ihnen gehören insbesondere die Mahngebühren, die Vollstreckungskosten sowie die Säumniszuschläge (vgl. hierzu § 240 AO, § 18 LGebG). Im Hinblick auf die Hauptforderungen bleibt die Entscheidung standardmäßig zwar bei den Fachbereichen verortet, zu deren Budget die Forderungen gehören. Eine zentrale abschließende Bearbeitung (auch der Hauptforderungen) wird aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung häufig jedoch sinnvoll sein. Dann ist als Ausnahme vom Trennungsgrundsatz eine entsprechende Beauftragung von Kassenbediensteten möglich (§ 29 Abs. 3 GemHVO)<sup>65</sup>. Sinnvoll wird dies in den allermeisten Fällen auch deshalb erscheinen, weil gerade bei der Kasse die Vollstreckung angesiedelt ist. Zu den dortigen Verfahren (Vermögensauskunft, Insolvenzerfahren) ist aber ohnehin eine gebündelte Kassenzuständigkeit gegeben. Weil zudem viele Fälle der Insolvenzanfechtung konkret an gewährte Stundungen anknüpfen, ist es auch deshalb zielführend, wenn bereits die eigentliche Entscheidung zu Stundungs- bzw. Erlassanträgen bei der Kasse getroffen wird, sodass sich die dortigen Sachbearbeiter bereits im Vorfeld der Versagungs- oder Gewährungsentscheidung insbesondere mit den dortigen Insolvenzsachbearbeitern hinsichtlich etwaiger Folgen oder Gefahren abstimmen können.

Als weitere Aufgaben sind gem. §§ 51 f. GemHVO Forderungs- und Verbindlichkeitsübersichten zum Jahresabschluss zu erstellen.

In einer Dienstanweisung für die Gemeindekasse wäre ferner festzulegen, ob und wie evtl. weitere Aufgaben seitens der Gemeindekasse durchzuführen sind (z. B. zentrale Wahrnehmung bestimmter EDV-Aufgaben, Fertigung spezieller Finanzstatistiken etc.). Dabei sollten auch Ausführungen zu **fremden Kassengeschäften** gemacht werden. Darunter versteht man zu erledigende Kassengeschäfte für andere Gemeinden, angeschlossene Zweckverbände oder auch Eigenbetriebe<sup>66</sup>.

---

65 Siehe bzgl. der Pflicht zur Detailregelung in einer Dienstanweisung § 29 Abs. 2 Nr. 1 Buchst. H GemHVO.

66 Welche allerdings Sonderkassen nach § 12 EigAnVO, § 82 GemO führen müssen. Vgl. ausführlich zur sinnvollen Wahrnehmung solcher fremden Kassengeschäfte für nahestehende Eigenbetriebe oder Zweckverbände Klomfaß, KKZ 2017, 4 ff. (30 ff.).

### Beispielfortführung zum Kronenburger See:

Ein Zweckverband hat eine eigene Rechtspersönlichkeit und könnte u. a. deshalb seine Kassengeschäfte auch selbst mit eigenem Verwaltungspersonal abwickeln. Meist wird dies ob der überschaubaren Buchungs- und Zahlungsvorgänge jedoch unwirtschaftlich sein. Anstatt insoweit eigenes professionelles Kassenpersonal und komplexe Finanzsoftware vorzuhalten, werden häufig die Kassengeschäfte seitens einer der beteiligten Kommunen als fremde Kassengeschäfte mit geführt. So auch beim Kronenburger See, dort über die (wenngleich nordrhein-westfälische) Gemeinde Dahlem.

Seit der Umstellung auf die kommunale Doppik werden Kassenbedienstete teils mit vermeintlich seither neuen Aufgaben konfrontiert. Die vereinzelt anzutreffende „Offene-Posten-Verbuchung“ zählt dabei jedoch zur Routine-Aufgabe der Annahme von Einzahlungen bzw. Leistung von Auszahlungen. Das häufig benannte zentrale Forderungsmanagement hingegen ist dem tradierten Mahn- und Vollstreckungswesen zuzuordnen<sup>67</sup>. Neue eigenständige Aufgaben der Gemeindekasse verbergen sich dahinter in aller Regel nicht. Sinnvolle Detailansätze zu solchermaßen vermeintlich modernen Schlagwörtern gilt es schlicht in die Teilaufgaben des umfassenden Kassenwesens zu integrieren. Mithin ist interessierten Entscheidern bzw. Kommunalpolitikern perspektivisch zu empfehlen, dass nicht unter vermeintlich neuen Ansätzen unter modern klingenden Schlagwörtern bloß Stellen zusätzlich geschaffen werden, sondern dass tatsächlich im Detail neue Teilaspekte in bestehende Abläufe effektiv integriert werden, die nicht durch Umschichtungen bisherigen Personals bzw. durch anteiligen Technikeinsatz anderweitig aufgefangen werden können.

## 2.3 Sonderkassen (§ 82 GemO)

**Sonderkassen** stellen die **einzige Ausnahme vom Prinzip der Einheitskasse** dar. Sie bilden eine selbständige Kasse neben der Gemeindekasse. Mit dieser sind sie gleichwohl zu verbinden (§ 82 Satz 2 GemO), d. h. insbesondere regelmäßig abzugleichen. Gedacht sind sie ausweislich des Gesetzeswortlautes für Sonder- und Treuhandvermögen mit Sonderrechnungen. Unter einem solchen Sondervermögen werden vor allem

<sup>67</sup> So auch Sturme, KKZ 2008, 241 (246). Vgl. zum Begriff des Forderungsmanagements, die Kritik daran zusammenfassend und die sprachlichen Ungenauigkeiten aufzeigend Klomfaß, Allheilmittel Forderungsmanagement?, KKZ 2021, 63 ff.

Eigenbetriebe verstanden (§ 80 Abs. 1 Nr. 3 GemO), beispielsweise der kommunale Entsorgungsbetrieb. Bezüglich der Eigenbetriebe gilt zu beachten, dass diese zwar wirtschaftlich, nicht jedoch rechtlich selbständig sind. Daraus folgt, dass sie eigene Haushaltspläne (genauer: Wirtschaftspläne, vgl. § 15 Abs. 1 Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung, kurz EigAnVO) vorhalten und ihre Rechnung schon seit geraumer Zeit nach den Regeln der doppelten kaufmännischen Buchführung<sup>68</sup> führen (vgl. § 20 Abs. 1 EigAnVO). Wenn aber schon eine eigenständige Rechnung nebst Buchführung vorgeschrieben ist, entspräche dem auch die separierte Abwicklung der notwendigen Zahlungsströme des Eigenbetriebes. § 12 Abs. 1 EigAnVO verpflichtet deshalb zur Führung einer Sonderkasse. Oft wird es jedoch genügen, lediglich eine solche abgegrenzte Sonderrechnung zu ermöglichen (beispielsweise in Rede eines eigenen außenwirksamen Bankkontos des Eigenbetriebes). Die vollständige Herauslösung der Zahlungsströme aus dem kommunalen Liquiditätsmanagement hat damit nicht einherzugehen – eher im Gegenteil: Zum Beispiel durch Nutzung moderner **Pooling**software ist die gebündelte wirtschaftlichste Mittelverwendung bei nur noch einem zentralen kommunalen Bankkonto (mit Glattstellung jeglicher zugeordneter Unterkonten wie hier zum Eigenbetrieb) regelmäßig geboten. Auch die zwischenzeitlichen Vorgaben zum kommunalen Gesamtabschluss (§ 109 GemO)<sup>69</sup> lassen es über die vorgeschriebene kommunale Liquiditätsplanung (§ 93 Abs. 5 Satz 1 GemO) hinaus folgerichtig erscheinen, liquide Mittel nicht länger autark ausschließlich wegen des Verweises auf die Sonderkassenführungspflicht zu separieren. Vielmehr sind diese (unter Wahrung getrennter Buchungskreise, insbesondere durch Nutzung effektiver Verrechnungsmodelle) trotz Sonderkassenführung zu verbinden<sup>70</sup>.

**Praxishinweis:** Vereinzelt wird in der Praxis gegen das Mittelpooling argumentiert, dass dies in der historisch niedrigen Zinsumgebung ökonomisch

---

68 Die übrigens wiederum inhaltlich von der kommunalen Doppik abweicht.

69 Womöglich auch, um kritischen Begutachtungen der Aufsichtsbehörden weniger direkte Anknüpfungspunkte zu bieten, wurden im Laufe der Jahre bei zahlreichen Kommunen immer mehr Tätigkeiten aus dem Kernhaushalt in eigenständige Organisationseinheiten ausgelagert. Dies kann der Kommune selbst aber schon Handlungs- bzw. Steuerungsfunktionen schmälern, insbesondere dann, wenn diese ausgelagerten Organisationseinheiten ein ursprünglich nicht bedachtes Eigenleben entwickeln. Auch wirtschaftlich müssen sich Auslagerungen nicht per se als vorteilhaft erweisen. Vor all diesen Hintergründen sind die Kommunen mit mindestens einer Tochterorganisation spätestens seit dem 31. Dezember 2015 zum Gesamtabschluss verpflichtet (§ 15 Abs. 1 KomDoppikLG). Stark vereinfacht erklärt, bildet dieser das Aggregat aller zusammengefassten Jahresabschlüsse (der Gemeinde selbst sowie aller maßgeblichen Tochtergesellschaften, je nach definiertem Konsolidierungskreis, § 109 Abs. 4 Satz 1 GemO).

70 Vgl. zum Ganzen ausführlich (mit Mustern) Klomfaß, VR 2017, 189 ff.; ders.: KKZ 2017, 4 ff. (30 ff.).

misch nicht besonders sinnvoll sei – Kommunen erhielten doch bei Aufnahme von Liquiditätskrediten teils gar die Negativzinsen gutgeschrieben. Oft wird dies aber zu kurz gegriffen sein. Zunächst einmal liefert ein solchermaßen angedachtes Cash-Pooling Vorteile weit über den Zinseffekt hinaus. Insbesondere muss danach nur an einer Stelle speziell kassenrechtlich versiertes Personal vorgehalten werden, was ob des Mengenzuwachses abzubildender Vorgänge zudem die Kosten pro Bearbeitungsfall senkt. Ferner ist nur dort spezielle Technik und Software zur besten Gewährleistung der Kassensicherheit notwendig. Darüber hinaus haben auch Eigenbetriebe durchaus Personalengpässe, was sich leicht entspannen ließe, wenn eine stärkere Fokussierung auf deren eigenes Kerngeschäft (z. B. die Abfallentsorgung) dadurch ermöglicht würde, dass bisher anteiliges Kassenpersonal (insbesondere bei dort z. B. dezentral erfolgender Mahnsachbearbeitung) umgeschichtet würde. Bei geschicktem Softwareeinsatz können zudem etliche Vorgänge stärker automatisiert abgebildet werden, vor allem der Tagessaldierung mit dem kommunalen Haupt-Bankkonto wird über die Banksoftware standardmäßig vollautomatisch über Nachtläufe realisierbar. Auch kann das eingangs vorgebrachte Gegenargument in Bezug auf das historisch niedrige Zinsumfeld umgekehrt belastend wirken, wenn beispielsweise bei einzelnen Eigenbetrieben hohe Guthabenbeträge auf deren Bankkonten bestehen, die zur Entrichtung eines „Verwahrenzins“ (teils als sog. Strafzins) verpflichtet sind. Und letztlich: § 12 Abs. 2 EigAnVO gibt eindeutig vor:

„Vorübergehend nicht benötigte Geldmittel der Sonderkasse des Eigenbetriebs sollen in Abstimmung mit der Kassenlage der Gemeinde angelegt werden. Wenn die Gemeinde die Mittel vorübergehend bewirtschaftet, ist sicherzustellen, dass die Mittel dem Eigenbetrieb bei Bedarf wieder zur Verfügung stehen.“

Bekanntermaßen wird juristisch ein „Sollen“ als „Müssen“ mit Ausnahmemöglichkeiten in atypischen Sonderfällen verstanden. Ein solcher atypischer Sonderfall wird sich in Bezug auf bloße Geldmittelbereitstellungen, gerade auf Basis der heutigen Technik mit kurzfristigen Übertragungsmöglichkeiten, kaum feststellen lassen, zumal selbst für kurzfristig notwendig werdende Beauftragungen zunächst die jeweilige außenwirksame Verpflichtungserklärung (vgl. § 49 GemO) relevant wird, für welche zu diesem Zeitpunkt noch nicht unmittelbar Budgetmittel zahlbar gemacht werden müssen. Ausreichend ist insofern, dass feststeht, dass die notwendigen Mittel kurzfristig überhaupt bereitgestellt werden können – ob seitens einer Sonderkasse oder direkt seitens der Gemeindekasse selbst, ist unerheblich. Hinzu kommt vor diesem Hintergrund § 105 Abs. 2 Satz 1 GemO:

„Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kredite zur Liquiditätssicherung bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, **soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen.**“

Aufgrund der eindeutigen Formulierung darf deshalb kein Kredit zur Liquiditätssicherung aufgenommen werden, solange anderweitige Mittel – hier über die verpflichtend nach § 12 Abs. 2 EigAnVO abzuführenden Mittel einer Sonderkasse – zur Verfügung stehen.

Zur Vervollständigung: Rechtsfähige Stiftungen (z. B. Schulstiftungen) stellen ausweislich § 84 GemO kein Sondervermögen dar. Für sie darf deshalb keine Sonderkasse eingerichtet werden. Für solche Stiftungen wahrgenommene Kassengeschäfte sind vielmehr fremde Kassengeschäfte.

## 2.4 Zahlstellen oder Handvorschüsse

Eingangs ist klarzustellen, wie in Abbildung 2 ersichtlich, dass weder Zahlstellen noch etwaige Handvorschüsse **eine Ausnahme zum Grundsatz der Einheitskasse** bilden. Vielmehr wurde früh erkannt, dass die Zentralisation von Kassengeschäften bei der Einheitskasse notwendig und vorteilhaft ist. Aber: Bei bestimmten Verwaltungs- und Aufgabenbereichen werden Zahlungsvorgänge ausgelöst, die besser gleich „vor Ort“ abzuwickeln sind. Beispielhaft seien genannt: Kassen bei Theater, Schwimmbad oder kommunalem Museum, die Ausgabestelle bei der für Sozialleistungen zuständigen Abteilung, z. B. auch als Geldausgabeautomat u. v. a. m. Häufig richten sich deren Kassengeschäfte nach den örtlichen Bedürfnissen. Zwar kommen die dazu relevanten Begriffe der Zahlstelle oder des Handvorschusses (insbesondere als bloßer Wechselgeldvorschuss) weder in der GemO noch in der ausführenden GemHVO vor. Weil durch die Umstellung auf die kommunale Doppik aber bewusst das kommunale Kassenwesen inhaltlich insoweit nicht geändert werden sollte, hat die heutzutage notwendige Dienstanweisung folglich auch diese beiden fortgeltenden Begriffe zu definieren und die zugehörigen (Abrechnungs- und Prüfungs-)Verfahren zu beschreiben<sup>71</sup>.

**Zahlstellen** kommt dabei die größere Bedeutung zu. Sie unterliegen selbstredend dem Gebot der Wirtschaftlichkeit (§ 93 Abs. 3 GemO), Entscheidungen über Einführung und Abrechnung trifft der Bürgermeister

---

71 In diesem Sinne auch die via Ministerialblatt Nr. 2 vom 28. Februar 2017 neu gefassten Nr. 4 und 5 zu § 25 GemHVO der VV.

bzw. Landrat. Die Zahlstelle hat umfassende Verpflichtungen gegenüber der Gemeindekasse wie

- Führung von Büchern oder Aufzeichnungen,
- Abrechnungsverkehr mit der Hauptkasse,
- **Einzahlungen und Auszahlungen** gehen in die Bücher der Gemeindekasse über,
- jedoch ist keine gesonderte Rechnungslegung zwingend erforderlich (aber ggf. möglich, vgl. VV Nr. 4 zu § 25 GemHVO a. E.).

Sofern als vorteilhaft erachtet (wozu sich seit der Reform der Vermögensauskunft zum Jahre 2013 kaum noch praktische Ansatzpunkte werden finden lassen<sup>72</sup>), könnte sie sogar anteilig für besondere Bereiche als dezentrale Vollstreckungsbehörde bestimmt werden.

Besonders wichtig ist, dass die grundsätzlich im Bereich der Einnahmeverwaltung eingerichteten Zahlstellen Teil der Gemeindekasse sind und insofern – was auch vielen langjährigen Praktikern oftmals nicht bewusst war – in Bezug auf die dort wahrgenommenen Kassengeschäfte fachlich dem Kassenverwalter unterstehen. Beispiel: Bei der Zulassungsstelle ist zur Annahme der mit Kraftfahrzeugan-, -ab- oder -ummeldungen anfallenden Gebühren eine Zahlstelle eingerichtet. Bedarf es Entscheidungen aus dem kraftfahrzeugrechtlichen Bereich, sind diese von der vorgesetzten Stelle für diese Abteilung einzuholen. Geht es aber z. B. um die Frage, wie solche vereinnahmten Gebühren zu buchen seien (also um eine kassenrechtliche Frage), ist der – oftmals räumlich weit entfernte – Kassenverwalter weisungsbefugt. Hier tätige Sachbearbeiter haben, wenn man so will, praktisch zwei Vorgesetzte (anteilig kann dann entsprechend das Anordnungsverbot des § 106 Abs. 5 GemO relevant werden).

---

72 Beispielsweise ist dies nicht länger zu übergeleiteten (zivilrechtlichen) Unterhaltsforderungen sachlich begründbar. So ist einerseits bereits nach § 25 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 Variante 2 GemO eben auch die (zivilprozessuale) Zwangsvollstreckung grundsätzlich der Gemeindekasse zugewiesen. Andererseits wird explizit der Forderungsübergang u. a. nach § 7 UVG durch § 1 Abs. 1 Nr. 1 B LVwVGpVO – obwohl privatrechtliche Forderung – für die Verwaltungsvollstreckung geöffnet (vgl. dazu ausführlich Klomfaß, NJOZ 2016, 121 ff.). Weil gerade die Vollstreckung von Unterhaltsforderungen hochgradig belastend wirkt und zu diesen besonders die Abnahme der Vermögensauskunft relevant wird (aber auch zu Insolvenzverfahren wegen etwaig gesonderter Anmeldenotwendigkeit nach § 174 Abs. 2 InsO), ist eine effektive Vollstreckung über die Vollstreckungsstelle bei der zentralen Gemeindekasse geboten.

Dies gilt demgegenüber bei den überhaupt nur ausnahmsweise<sup>73</sup> vorgesehenen **Handvorschüssen** gerade nicht. Als Handvorschuss wird dabei ein Betrag verstanden, der einer Dienststelle

- zur Leistung geringfügiger Barzahlungen<sup>74</sup> (praktisch kaum relevant) oder
- als **Wechselgeld**

zur Verfügung gestellt wurde. Die Buchung erfolgt im Vorschussbuch mit grundsätzlich gebotener monatlicher Abrechnung<sup>75</sup>.

**Praxistipp:** Die Schwierigkeiten im korrekten Umgang mit Zahlstellen und dazu folgender Buchführungs-, Prüf- und Dokumentationspflichten lassen sich vor dem Hintergrund des **OZG** bei durchdachter Ausgestaltung künftig merklich entschärfen. Bis Ende 2022 müssen danach grundsätzlich sämtliche Verwaltungsleistungen, bei denen ein zwingendes persönliches Erscheinen entbehrlich ist, zusätzlich zum digitalen Abruf bereitgestellt werden. Viele Kommunen arbeiten daran, rechtzeitig entsprechend internetfähige Portallösungen für ihre Verwaltungsleistungen aufzubauen, die teils über einen Portalverbund (vgl. § 2 OZG) mit Verwaltungsbehörden des Bundes und der Länder verknüpft werden. Da zahlreiche Verwaltungsleistungen eine Gebührenzahlung auslösen, sind dann zwingend auch digitale Bezahlungsmöglichkeiten seitens der jeweiligen Behörde zu eröffnen (z. B. als Abbuchungs-, Vorausüberweisungs- oder nötigenfalls Kreditkartenbezahlungsmöglichkeit)<sup>76</sup>. Dies festigt zwangsläufig den kassenrechtlich grundsätzlich zu realisierenden unbarren Zahlungsverkehr und etabliert gänzlich neue Sicherheitsmechanismen, weil ein Mittelzugriff von Sachbearbeitern bei korrekter Konfigura-

---

73 Da kategorisch auf nachrangige Barzahlungsvorgänge abzielend, überdies häufig unwirtschaftlich (jedenfalls begründungspflichtig im Hinblick auf § 93 Abs. 3 Variante 2 GemO) und tendenziell sicherheitskritisch.

74 Daraus folgte das grundsätzliche Verbot zur Annahme von Einzahlungen.

75 Vgl. VV Nr. 5 zu § 25 GemHVO (was konkret durch Dienstanweisung auszugestalten ist). Alleine die Vorschussbuchungspflicht löst zusätzlich sachbearbeitenden Aufwand aus, welcher ein weiteres Argument gegen eine solche Einrichtung bieten kann. Die in der VV ferner als notwendig genannten Höchstbetragsdefinitionen bergen zusätzliche versicherungsrechtliche Hintergründe (bis hin zu Fragen der sicheren Aufbewahrung in Geldkassetten oder Tresoren).

76 Beachtlich scheint insoweit das gemeinsame Portal vom Bund und der Mehrheit der Bundesländer via <https://epaybl.de> (zuletzt abgerufen am 30. April 2021). Dieses verspricht mehrere gewichtige Vorteile, insbesondere: Es handelt sich um eine öffentlich-rechtlich ausgestaltete Plattform. Weil gerade zu den staatlichen bzw. hier interessierenden kommunalen Leistungen der weit überwiegende Teil der Einnahmen öffentlich-rechtlicher Natur ist, ergibt dann auch die Anbindung über ein öffentlich-rechtliches Portal besonders Sinn. Ferner dürften sich die zugehörigen Schnittstellen aufgrund der breiten Unterstützung etablieren, individuelle Schnittstellenlösungen z. B. auf kommunaler Ebene scheinen damit tendenziell mittelfristig nicht länger notwendig.

tion gänzlich ausgeschlossen ist. Mithin besteht die berechtigte Hoffnung, dass bisher festzustellende manuelle Kassiertätigkeiten zu Zahlstellen merklich zurückgehen werden.

Allerdings: Werden für die Bürger Verwaltungsleistungen und notwendige Zahlungen künftig bequemer aus der Ferne zugänglich, bietet dies umgekehrt gänzlich neue Ansatzpunkte für digitale Angreifer. Dies ist ein Teilaspekt, warum insbesondere die Revision der Informationssicherheit (obwohl derzeit nicht gesetzlich als Aufgabe definiert) in stark zunehmendem Maße als strategisch bedeutsame Aufgabe der Rechnungsprüfungsämter anwachsen kann. Werden sodann weitere Zahlungsdienstleister für die Realisierung der Zahlbarmachung über digitale Plattformen zwischengeschaltet, erheben diese zudem Gebühren. Dies kann im Ergebnis das Gleichheitsgebot tangieren, denn die kommunale Kasse erhält dann trotz gleicher Gebührensatzung zum jeweiligen Einzelsvorgang möglicherweise im Endeffekt nicht den gleichen Betrag gutgeschrieben, je nachdem, welche Zahlungsvariante der Bürger auswählt. Deshalb und auch nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot wird stets zu prüfen sein, ob die Kommune, sofern sie solchermaßen zwischengeschaltete Finanzdienstleister einbeziehen will, in der Folge die zugehörigen Gebühren nicht auf die Bürger (welche schließlich eine eigene Wahl eben zur Nutzung dieses Zahlungsmittlers treffen) umlegen muss. Jedenfalls zu ausgewählten Zahlungsmittlern wird dies, anteilig auch vor dem Hintergrund insbesondere des § 270a BGB, höchststrichlerlich als zulässig erachtet<sup>77</sup>, was sich über den Einnahmeerzielungsgrundsatz (§ 94 Abs. 2 Satz 1 GemO) wie den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (§ 93 Abs. 3, 2. Var. GemO) zu einer Pflicht verdichtet.

### **Beispiele zur Organisation der Gemeindekasse**

#### **1. Sachverhalt:**

Mitarbeiter Meyer (M) ist bei der Gemeindekasse (G) beschäftigt. Neben diversen Buchführungsarbeiten verschickt er auch Mahnungen und leitet die Vollstreckung ein, sofern notwendig. Er hat sein Aufgabengebiet vor ca. 1 1/2 Jahren vom inzwischen pensionierten Beamten Manni Burgsmüller übernommen und verfährt genauso, wie dieser ihm damals alles erklärt hat. So verschickt er auch eine Mahnung an den säumigen Zahler Zacharias mit der Floskel

---

<sup>77</sup> So explizit der vorsitzende Richter Thomas Koch zur Verhandlung beim BGH am 10. Dezember 2020 (vgl. dazu z. B. SZ Nr. 287 vom 11. Dezember 2020, S. 22). Vgl. zugehörig BGH, Urteil vom 25. März 2021 – I ZR 203/19.



Mit freundlichen Grüßen  
im Auftrag:  
Meyer (Unterschrift)

Dieser beschwert sich aus verschiedensten und hier nicht weiter interessanten Gründen<sup>78</sup>. Unter anderem behauptet er jedoch, M sei gar nicht zur Unterschrift „im Auftrag“ befugt, da solch wichtige Tätigkeiten höherem Verwaltungspersonal wie mindestens dem Kassenverwalter wenn nicht gar dem Oberbürgermeister obliegen würden. In wessen Auftrag unterschreibt M?

### **Lösungsvorschlag:**

Unter einer Mahnung wird allgemein die bestimmte und eindeutige Aufforderung des Gläubigers an den Schuldner verstanden, eine geschuldete Leistung zu erbringen<sup>79</sup>. Die Mahnung gehört (auch) nach Einführung der kommunalen Doppik zur Zahlungsabwicklung (siehe § 25 Abs. 2 Nr. 4 GemHVO) und stellt mithin ein Kassengeschäft i. S. v. § 106 Abs. 1 Halbsatz 1 GemO dar. Die Wahrnehmung der Kassengeschäfte obliegt nach § 106 Abs. 2 GemO grundsätzlich dem Kassenverwalter, welcher sie folglich kraft Gesetzes erledigt. M unterschreibt als diesem nachgeordneter Mitarbeiter folglich im Auftrag des Kassenverwalters. Zur Verdeutlichung: Hätte der Kassenverwalter selbst die Mahnung versandt, bedürfte es nicht des Zusatzes „im Auftrag“<sup>80</sup> – er zeichnet schlicht „Mit freundlichen Grüßen“ und Unterschrift.

### **2. Sachverhalt:**

Demnächst stehen in der Ortsgemeinde Klitzeklein (K) Wahlen zum Ortsbürgermeister an. Der derzeitige Ortsbürgermeister O würde gerne wiedergewählt. Um seine Erfolgsaussichten zu verbessern, möchte er als äußerst bürgerfreundlich auftreten. Er beantragt daher, dass ihm seitens der Verbandsgemeinde Größer (G) ermöglicht wird, von den Bürgern benötigte Unterlagen der Verbandsgemeindeverwaltung (z. B. beantragte Genehmigungen usw.) im Ort auszuteilen und die

78 Für Experten bietet sich als vertiefende Zusatzfrage an: Bedarf eine Mahnung überhaupt der Unterschrift? Nach Differenzierung privatrechtlicher (Stichwort: Willenserklärungen) und öffentlich-rechtlicher (Stichwort: einseitig ergehender Verwaltungsakt) Forderungen wird man dies letztlich in beiden Fällen mangels gesondertem Rechtsbindungswillen verneinen dürfen.

79 Vgl. statt vieler Ernst, in: MüKo-BGB, § 286 Rn. 49.

80 Sein Stellvertreter würde im Verhinderungsfalle grundsätzlich i. V., also in Vertretung und damit ebenfalls nicht im Auftrag unterschreiben.

dafür anfallenden Gebühren gleich bar zu kassieren. Wäre dies aus kassenrechtlicher Sicht zulässig?

(Anmerkung: Ausführungen zu personalrechtlichen Besonderheiten oder Vollstreckungsbeamten bedarf es nicht.)

**Lösungsvorschlag<sup>81</sup>:**

Nach dem Grundsatz der Einheitskasse (§ 106 Abs. 1 GemO) sind alle Kassengeschäfte, hier also auch die Annahme von Einzahlungen (siehe § 25 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 GemHVO), von der Gemeindekasse zu erledigen. Bei einer Verbandsgemeinde führt nur diese eine Kasse (§ 68 Abs. 4 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 Nr. 2 GemO). O ist kein Kassenbediensteter. Fraglich ist, ob zu seiner Person eine Zahlstelle und ggf. zusätzlich (in Bezug auf die dann vermutlich notwendige Vorhaltung von Wechselgeld) ein Handvorschuss eingerichtet werden könnte. Zu beiden Begriffen enthalten weder die GemO noch die GemHVO Regelungen. Maßgeblich ist insofern eine lokale Dienstanweisung, welche für besondere Verwaltungsbereiche oder Aufgaben bestimmte, d. h. genau definierte, Kassengeschäfte auch außerhalb der Räume der Gemeindekasse zulassen kann. Auch wenn diese hier unbekannt ist, darf diese grundsätzlich die Einrichtung einer Zahlstelle nur zu einer „Verwaltungsstelle“ der Verbandsgemeindeverwaltung oder an deren Bedienstete erlauben. Beides ist O nicht (er ist vielmehr der juristischen Person Ortsgemeinde zugeordnet). Seine Idee wird deshalb zurückzuweisen sein (zumal sie sicherheitskritische Fragen aufwirft und ferner nicht zwingend eine wirtschaftliche Lösung aufzeigt). Bürgerfreundlich könnte sich sein Ansinnen allerdings zukünftig erweisen, wenn im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung nach dem OZG die Bürger online bereits bei digitaler Antragstellung auch die zugehörigen Kosten direkt entrichten, sodass dann die Aushändigung der beantragten Dokumente oder Unterlagen bei nachgewiesener Vorkasse vom Ortsbürgermeister (jedenfalls bei entsprechender Bevollmächtigung) erteilt werden dürften, was wohl seinem Anliegen sogar noch besser gerecht würde, denn er zielt ja auf diesen Vorteil für die Bürger ab und nicht auf die Erlaubnis, selbst kassieren zu dürfen.

<sup>81</sup> Vgl. OVG RLP, Urteil vom 5. Oktober 1982 – 7A 47/82 – juris.