

zum kommunalen Kassen- und Rechnungswesen inzwischen sind, und macht andererseits deutlich, dass die Leserinnen und Leser auf das Handbuch vertrauen. Ansonsten würden sie es nicht wiederholt hinzuziehen. In die gleiche Richtung deutet ein weiteres Befragungsergebnis. Demnach fällt die Bewertung des Handbuchs in inhaltlicher Hinsicht sehr zufriedenstellend aus. In puncto Didaktik findet sich eine ähnlich gute Beurteilung. Dies deutet darauf hin, dass die im Handbuch enthaltenen Beiträge nicht „hochgestochen“ ausfallen, sondern verständlich und nachvollziehbar sind.

Neben den Befragungsergebnissen, denen sich ein „Weiter so!“ entnehmen lässt, sind selbstverständlich auch die Antworten zu beachten, die eine gewünschte Ergänzung oder Neuausrichtung des Handbuchs beinhalten. So wünschen mehr als die Hälfte der Leser ein Online-Angebot, wobei teilweise eine Kombination mit dem Loseblattwerk, aber teilweise auch ein völliger Verzicht auf die Papierform angeregt wird. Verlag, Herausgeber und Schriftleitung werden sich in Zukunft mit diesem Votum intensiv befassen müssen. Im Hinblick auf die zukünftige inhaltliche Ausrichtung des Werkes werden von den Teilnehmern der Befragung vorrangig drei Themen genannt. Demnach sollten die Themen „Doppik“, „Vollstreckung“ und „Software/digitale Prozesse“ zukünftig intensiver behandelt werden. Auch diesen Hinweis gilt es zu beachten. Weiterhin hat die Befragung gezeigt, dass nicht nur in den Gemeindekassen, sondern auch in Rechnungsprüfungsämtern und Kämmereien mit dem Handbuch gearbeitet wird. Dies gilt es bei der zukünftigen Themenauswahl ebenfalls zu berücksichtigen.

Mit der Befragung haben Verlag, Herausgeber und Schriftleitung unterstrichen, wie wichtig es ihnen ist, den guten Kontakt zu denjenigen, die mit dem Loseblattwerk teilweise schon seit vielen Jahren arbeiten, zu pflegen und auszubauen. Wenn es gelingt, diesen Gesprächsfaden zu erhalten, wird das Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen auch in Zukunft ein Nachschlagewerk sein, das nicht zuletzt deshalb zu überzeugen vermag, weil die einzelnen Themen von der Praxis für die Praxis bearbeitet werden.

Prof. Dr. Falko Schuster

1.2 Qualifizierungsstandards für Fortbildungsveranstaltungen des Fachverbandes der Kommunalkassenverwalter e. V.

Das Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen dient im Wesentlichen als Nachschlagewerk für Fragen aus dem Kassen- und Haushaltsrecht in der täglichen Praxis. Die im Handbuch befindlichen Abschnitte zum kameralen Kassen- und Haushaltsrechts sowie zur Verwaltungsdoppik geben hierüber Aufschluss.

Eine satzungsgemäße Aufgabe des Fachverbandes der Kommunalkassenverwalter e.V. ist die fachliche Beratung und Weiterbildung der Mitglieder. Diese Verpflichtung wird durch die Fortschreibung der Publikationen sowie die Seminarangebote des Fachverbandes erfüllt. Während die Pflege der Publikationen durch die Bundesausschüsse erledigt wird, obliegt die Seminararbeit organisatorisch und inhaltlich den 13 hier eigenständig agierenden Landesverbänden. Um die Ausbildung mit einheitlichen Qualifizierungsstandards im Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V. durchzuführen, werden diese Standards als Empfehlungen für die Seminararbeit in das Handbuch zum Kassen- und Rechnungswesen aufgenommen.

Das Kassenrecht sowie das kommunale Vollstreckungsrecht werden bei der Ausbildung kommunaler Mitarbeiter lediglich als Randthemen behandelt. Mit der Verwaltungsdoppik konnte hierfür eine neue Wertigkeit gewonnen werden. Die Ausgestaltung von örtlichen Regelungen zum Kassen- und Haushaltsrecht sowie der Bewertung von Forderungen hinsichtlich ihrer Werthaltigkeit haben das Kassenrecht in den Fokus gerückt. Das in der Kameralistik in allen Bundesländern nahezu einheitliche Rechnungswesen hat durch die Verwaltungsdoppik eine wesentliche Reform erfahren, wodurch die länderspezifischen Unterschiede in den folgenden Qualifizierungsstandards Berücksichtigung finden müssen.

Kompetenzziele

Hierzu zählen in erster Linie die Vermittlung von finanzwirtschaftlichem Grundlagenwissen im Bereich des kommunalen Kassenrechts und Vollstreckungsrechts. Die Inhalte des Vollstreckungsrechts werden an dieser Stelle nicht behandelt. Einzelheiten hierzu werden sich zu einem späteren Zeitpunkt im Handbuch für das Verwaltungszwangsverfahren finden lassen.

Zum Grundlagenwissen des Kassenrechts gehören:

- die Bedeutung, die Aufgaben und rechtlichen Grundlagen der Gemeindekasse zu erläutern,
- die Organisation der Gemeindekasse, die besondere Stellung des Kassenverwalters und der Kassenbeschäftigten sowie die Bedeutung von Handkassen und Sonderkassen darzustellen,
- die Voraussetzung für den Einsatz von automatisierten Verfahren zu prüfen,
- die Bedeutung des Trennungsprinzips und der verschiedenen Arten der Kassenanordnungen und die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit zu erkennen sowie die Behandlung von fehlerhaften Kassenanordnungen darzustellen,
- die unterschiedlichen Möglichkeiten des Zahlungsverkehrs zu beschreiben,

-
- auf den wirtschaftlichen Einsatz der Kassenmittel und die sichere Verwahrung von Wertgegenständen zu achten,
 - die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung aus kassenrechtlicher Sicht und den Tages- und Jahresabschluss zu erläutern,
 - das Prüfungswesen für die Gemeindekasse darzustellen,
 - die Aufgaben der Gemeindekasse im Mahnwesen (Forderungsverfolgung) und als Vollstreckungsbehörde sowie ausgewählte Aspekte des Insolvenzrechts zu beschreiben.

Lerninhalte

- Gemeindekasse/Finanzbuchhaltung
- Aufgaben und Bedeutung
- Rechtliche Grundlagen
- Dienstanweisung
- Einheitskasse
- Einrichtung und Geschäftsgang
- Kassenverwalter und –beschäftigte (Leiter Finanzbuchhaltung)
- Einnahmekassen und Handvorschüsse, Zahlstellen
- Anordnungswesen
- Trennungsprinzip
- Anordnungszwang, Kassenanordnungen und andere Belege
- Feststellungsbefugnis (sachliche und rechnerische Richtigkeit)
- Anordnungsbefugnis
- Behandlung fehlerhafter Kassenanordnungen
- Zahlungsverkehr
- Verwaltung der Kassenmittel als Teil des Liquiditätsmanagements
- Verwahrung von Wertgegenständen
- Buchführung aus kassenrechtlicher Sicht
- Mahnwesen
- Tagesabschluss/Jahresabschluss
- Prüfungswesen

– Kasse als Vollstreckungsbehörde (Forderungsmanagement)

Ausführungen zu den Lerninhalten

Gemeindekasse/Finanzbuchhaltung

Die Aufgaben der Gemeindekasse sind in der Kameralistik wie auch in der Verwaltungsdoppik in länderspezifischen Vorschriften zum Gemeindehaushalts- und Kassenrecht benannt, sodass diese als Lerninhalte herangezogen werden können. Von Bedeutung ist es bei der Verwaltungsdoppik darauf hinzuweisen, dass die Gemeindekasse je nach länderrechtlichen Vorgaben auch die Geschäftsbuchführung eigenverantwortlich in ihrem Aufgabengebiet wahrnehmen kann. Eine verwaltungsorganisatorische Möglichkeit neben den kassenwirksamen Zahlungsgeschäften auch die anderen Bereiche der Buchführung unter Wahrung von personenbezogenen Sicherheitsstandards und institutionellen Trennungsprinzipien durchzuführen. Wenn dabei von der Gemeindekasse gesprochen wird, gilt dies gleichermaßen für die Finanzbuchhaltung der Kommunen, bei denen das Gemeindehaushalts- und Kassenrecht diesen Namen wählt.

Die Bedeutung der Gemeindekasse als Querschnittsamt und als Vollstreckungsbehörde neben ihren kassenrechtlichen Aufgaben muss ausdrücklich hervorgehoben werden, da sie bei den Betrachtern außerhalb der Gemeindekasse für diese Aufgabenwahrnehmung eine zu geringe Wertung für das Personal von Kasse und Finanzbuchhaltung in fachlicher wie vergütungstechnischer Hinsicht erfährt.

Der Gemeindekasse als Vollstreckungsbehörde die alleinige Verantwortung beim Forderungsmanagement zuzuweisen, wäre eine nicht sachgerechte Betrachtungsweise. Das Forderungsmanagement beginnt bereits bei der Forderungsfestsetzung und endet erst mit der Anwendung von Vollstreckungshandlungen, um die festgesetzten Forderungen bei Nichtzahlungen durchzusetzen. Eine Dienstanweisung für das Forderungsmanagement ist daher sehr hilfreich, womit Kompetenzfragen klar bestimmt und abgegrenzt werden (siehe dazu auch die Abschnitte 3 und 37).

Die rechtlichen Grundlagen der Gemeindekasse sind auf den ersten Blick sehr begrenzt. So ergeben sich die Vorgaben zum Kassenrecht aus den länderspezifischen Verordnungen und aus den örtlichen Regelungen zum Kassen- und Haushaltsrecht. Die weiteren Vorschriften, die bei der Aufgabenerfüllung in der Gemeindekasse anfallen, sind die Abgabenordnung, das Grundsteuergesetz, das Gewerbesteuergesetz, die länderrechtlichen Verwaltungsvollstreckungsgesetze nebst ihren Kostenordnungen, die Insolvenzordnung, die Zivilprozessordnung, das Zwangsversteigerungsgesetz u. v. m. Dazu zählen auch Kenntnisse der örtlichen Satzungen als Ortsrecht. In letzter Zeit sind europäischen Rechtsnormen bezüglich Zahlungsmittel und Zahlungsverkehr (insbesondere

durch SEPA) hinzugekommen. Die Betrachtung aller rechtlichen Vorschriften bedarf einer angemessenen zeitlichen Würdigung im Ausbildungsabschnitt (siehe dazu auch Abschnitt 2).

Die Dienstanweisung für die Gemeindekasse/Finanzbuchhaltung hat in der Verwaltungsdoppik einen besonderen Stellenwert zugewiesen bekommen. Aus den Verordnungen ergeben sich Pflichtinhalte und Vorgaben. Diese sind als Sicherheitsstandards in einer Dienstanweisung zu verankern. Es handelt sich dabei um eine vom Verordnungsgeber gewollte Stärkung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen und eine Möglichkeit, eigene auf die Kommune abgestimmte Regelungen zum Kassen- und Haushaltsrecht zu erlassen.

Der Betrachtung einer Dienstanweisung für die Gemeindekasse/Finanzbuchhaltung muss im Ausbildungsabschnitt zum Kassenrecht ein hoher Zeitanteil zugewiesen werden. Zuständigkeiten, personenbezogene Verantwortung unter Berücksichtigung des Trennungsgrundsatzes, Durchführung des Zahlungsverkehrs, Geldverwaltung und Liquiditätsplanung, somit Anlage und Aufnahme von kurzfristigen Finanzmitteln, Stundung, Niederschlagung und weitere örtliche Regelungen sind im Lernkatalog bei der Erläuterung einer Dienstanweisung aufzunehmen und zu vermitteln.

Es ist eine zusammengefasste Dienstanweisung für alle Bereiche des Kassen- und Haushaltsrechts als Rahmenvorschrift im Ausbildungsabschnitt zu vermitteln. Als Oberbegriff ist hier eine Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung anzusprechen, welche Regelungen (ggf. als Rahmen für die nähere Ausgestaltung in Einzelanweisungen) zum Kassen- und Haushaltsrecht, zu Zahlstellen, Einnahmekassen mit Handvorschüssen, Stundung, Niederschlagung und Erlass, Anlagenbuchhaltung, Kontierungsregelungen u. v. m. beinhalten muss. Eine Zusammenfassung der vorgenannten Regelungen sollte damit begründet werden, dass hiermit die Betrachtung als Dienstanweisung für die Gesamtverwaltung erzielt wird. Es ist hervorzuheben, dass die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung nicht nur die Mitarbeiter der Gemeindekasse/Finanzwirtschaft betrifft und dort Beachtung finden muss, sondern von allen Beschäftigten einer Kommunalverwaltung zu beachten ist (siehe dazu auch Abschnitt 4.2 und Anlage B 5).

Der Begriff der Einheitskasse hat sich auch in der Verwaltungsdoppik behauptet. So befindet sich in den meisten Kommunalverfassungen die Aussage, dass die Gemeindekasse für alle Kassengeschäfte der Gemeinde zuständig ist. Dies ist ein klares Bekenntnis zu einer Zentralisierung der Kassengeschäfte, verbunden mit einer Bindung der Kassengeschäfte an die Kassenräume und das Kassenpersonal. Eine Erkenntnis, welche im Lehrplan damit bekräftigt werden sollte, dass es Bestreben der Kommunen sein muss, Unterschlagungen von öffentlichen Geldern vorzubeugen, welche durch unvermutete Kontrollen der örtlichen Rechnungsprüfung an zentraler Stelle in der Gemeindekasse gegeben sein dürfte (siehe dazu auch Abschnitt 3.1).

Zur Einrichtung und zum Geschäftsgang in der Gemeindekasse sind ausreichende Aussagen in den länderspezifischen Verordnungen zum Kassenrecht enthalten. Eine Ausnahme hiervon bildet das Bundesland Nordrhein-Westfalen, welches mit der Einführung eines Neuen Rechnungswesen – Verwaltungsdoppik – auf einen Verordnungstext für das Kassenrecht verzichtet hat und somit Ausführungen zur Einrichtung und zum Geschäftsgang den örtlichen Regelungen, also innerhalb der Dienstanweisung, überlässt. Nennenswerte Aussagen in diesem Abschnitt der Ausbildung wären die Kassensicherheit, Regelungen zum Posteingang nebst Einreichungsfristen für Schecks, einen Verweis zur Vornahme von Aufrechnungen bei Forderungsansprüchen u. a.

Für den Kassenverwalter und den Mitarbeitern werden keine ausdrücklichen Qualifikationen vorausgesetzt. Lediglich sollen sie ihre wirtschaftlichen Verhältnisse geordnet haben und ein hohes Maß an Zuverlässigkeit erbringen. Diese „Tugenden“ sind Grundvoraussetzung für den Umgang mit öffentlichen Finanzmitteln.

Neben den personenbezogenen Voraussetzungen sollten jedoch die Qualifizierungen verstärkt betrachtet werden. So findet keine reine Geldverbuchung mehr in der Gemeindekasse statt. Durch die Einführung der Verwaltungsdoppik sind Grundlagenkenntnisse aus dem Bereich der doppelten Buchführung erforderlich. Die Verwaltung von öffentlichen Finanzmitteln verlangt Wissen ab, was im Ausbildungsabschnitt von Kommunalbediensteten nicht umfänglich vermittelt werden kann. Das gesamte Wissen aus dem Verwaltungsvollstreckungsrecht sowie die an anderer Stelle bereits aufgeführten Gesetzeskenntnisse erhalten bei der Stellenbetrachtung des Kassenverwalters und der Mitarbeiter keinen Raum. Im Ausbildungsabschnitt muss diese Erkenntnis hervorgehoben werden, um für zukünftige Generationen eine entsprechende Voraussetzung zu schaffen.

Die Tatsache, dass ein Kassenverwalter zu bestellen ist, findet in allen Kommunalverfassungen der Länder ihre Grundlage. Als einziges Bundesland bildet hier Nordrhein-Westfalen eine Ausnahme, man spricht vom Verantwortlichen der Zahlungsabwicklung.

Abschließend sei zum Kassenpersonal noch eine allgemeine Aussage gestattet. Neben dem Verständnis zu Zahlen bedarf es auch einer Kommunikationsbereitschaft innerhalb und außerhalb der Gemeindeverwaltung. Begründet wird dies dadurch, dass die Gemeindekasse, wiederholend gesagt, ein Querschnittsamt innerhalb der Verwaltung ist und auch außerhalb der Verwaltung durch die Aufgaben der Vollstreckungsbehörde stark in einer Argumentation bei Telefonaten und persönlichen Gesprächen gefragt ist. Hierzu weitere Ausführungen beim Mahnwesen (siehe dazu auch Abschnitt 4).

Bei den Einnahmekassen mit Handvorschüssen oder den Zahlstellen handelt es sich um Möglichkeiten den baren Zahlungsverkehr außerhalb der Kassenräume

und getrennt vom Kassenspersonal durchzuführen. Für welche Form, ob Einnahmekasse oder Zahlstelle, man sich in der Kommunalverwaltung entscheidet, muss in der Dienstanweisung schriftlich festgelegt werden. Insbesondere bei den Einnahmekassen mit Handvorschüssen soll lediglich der Zahlungsverkehr für geringfügige und häufig wiederkehrende Zahlungen abgewickelt werden. Eine Lösung zur Verwaltungsvereinfachung und zur Bürgerfreundlichkeit. Im Ausbildungsabschnitt der Einnahmekassen und der Zahlstellen bedarf es klaren Auslegungen zum Unterschied einer Einnahmekasse zu einer Zahlstelle. Ist bei einer Zahlstelle der Kassenverwalter vollumfänglich für den ordnungsgemäßen Aufgabenvollzug verantwortlich, so ist bei den Einnahmekassen mit Handvorschüssen einem Mitarbeiter außerhalb der Gemeindekasse die Verantwortung zugewiesen. Entscheidet man sich für eine Zahlstelle, was sicherlich an der Größenordnung der Einrichtung fest zu machen ist, muss der Kassenverwalter sich regelmäßig in die Zahlstelle begeben und den kassenmäßigen Ablauf überwachen. Von dieser Verpflichtung wird der Kassenverwalter nur dann entlastet, wenn in der Dienstanweisung die Lösung des baren Zahlungsverkehrs durch Einnahmekasse ermöglicht und zugewiesen wird (siehe dazu auch Abschnitt 3, Anlage A, Anlagen 2 und 3).

Anordnungswesen

Das Anordnungswesen dient einer sicheren Ausführung und Abwicklung des Finanzwesens. Die Beachtung der aus der Haushaltsplanung vorgegebenen Budgets und deren Verausgabung und Vereinnahmung erfolgt über das Anordnungswesen. Das Anordnungswesen findet sich in der Debitorenbuchhaltung sowie in der Kreditorenbuchhaltung wieder. Die vorgenannten Begrifflichkeiten sind in einer Fortbildungsveranstaltung zu erläutern. Ferner sind die Anordnungsarten wie Annahmeanordnung, Auszahlungsanordnung, Annahmeabsetzungsanordnung und Auszahlungsabsetzungsanordnung zu vermitteln. In allen länderspezifischen Verordnungen zum Kassen- und Haushaltsrecht wird der schriftliche Anordnungszwang verlangt. Eine Ausnahme bildet hier die Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen, wo auf den papierhaften Anordnungszwang verzichtet wird. Der Belegzwang gilt aber auch hier. Eine Ausgabe ohne entsprechende Anordnung zu tätigen, ist im Kassen- und Haushaltsrecht stets unzulässig.

Die Bestandteile einer Kassenordnung sind zu nennen, hier ist insbesondere die Kenntnis über die Bedeutung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit (Feststellungsbefugnis) und der Anordnungsbefugnis zu erklären. Beschäftigte, welche die Feststellungsbefugnis übertragen bekommen, übernehmen die Verantwortung für die Richtigkeit der Anordnung in sachlicher und rechnerischer Hinsicht. Neben der richtigen Zuordnung der Zahlungsverpflichtung bzw. Vereinnahmung auf das entsprechende Produktsachkonto muss auch die ordnungsmäßige Richtigkeit der bestellten Ware und deren vereinbarte Zahlungsgröße bestätigt werden. Gleiches hat bei den Einnahmen zu erfolgen. Die Fest-

stellungsbefugnis kann auf das Aufgabengebiet der Beschäftigten beschränkt werden, sollte aber entsprechend flexibel vergeben werden. Voraussetzung für die Nutzung der Feststellungsbefugnis ist stets, dass der der Zahlung zugrunde liegende Sachverhalt umfänglich beurteilt werden kann. Die Bedeutung dieser Befähigung muss im Ausbildungsabschnitt hervorgehoben werden.

Die Anordnungsbefugnis ist nicht in einem so breiten Maß an Beschäftigte zu vergeben, wie die Feststellungsbefugnis. Der Anordnungsbefugte unterzeichnet die Anordnung und gibt sie letztendlich anordnungstechnisch mit einer Unterschrift bzw. elektronischen Signatur zur Auszahlung/Vereinnahmung frei. Er trägt damit auch die Gewähr dafür, dass der Zahlungssachverhalt sachlich und rechnerisch von dazu Berechtigten festgestellt worden ist. Wer eine Anordnung als Feststellungsbefugter unterschreibt, darf diese nicht gleichzeitig als Anordnungsbefugter freigeben. Die Namen der Anordnungsbefugten nebst ihren Unterschriftsproben sind bei allen am Zahlungsgeschäft beteiligten Stellen, insbesondere der Gemeindekasse und der örtlichen Rechnungsprüfung zu hinterlegen.

Abschließend ist in diesem Ausbildungsbereich darauf zu verweisen, dass das Kassenpersonal nicht für die vorgegebenen Bankdaten in den Anordnungen bei deren Ausführung verantwortlich ist. Die richtige Wahl des Geschäftspartners und deren Bankverbindung obliegen dem Feststellungsbefugten in voller Verantwortung und wird durch die Anordnungsunterschrift Bestandteil der Ausführungspflicht der Gemeindekasse (siehe dazu auch Abschnitt 5).

Behandlung fehlerhafter Kassenanordnungen

Das Thema, Behandlung fehlerhafter Kassenanordnungen, sollte ebenfalls aufgenommen werden, dies kann in dem vorgenannten Abschnitt des Anordnungswesens erfolgen.

Alle Mitarbeiter der Gemeindekasse sind verpflichtet, bei Unregelmäßigkeiten jeglicher Art den Kassenverwalter bzw. den Kassenaufsichtsbeamten zu informieren. Somit ist es selbsterklärend, dass bei fehlerhaften Kassenanordnungen eine Ausführung erst dann erfolgen darf, wenn der erkannte oder vermutete Mangel aufgehoben wurde und eine neue Anordnung erstellt ist.

Zahlungsverkehr

Zum Grundlagenwissen im Zahlungsverkehr ist zu vermitteln, dass es den baren und unbaren Zahlungsverkehr gibt. Nach den Begriffsbestimmungen kommen für den Zahlungsverkehr unbare Zahlungen, Barzahlungen und Aufrechnungen in Betracht. Hier ist beim baren Zahlungsverkehr wieder auf die Bindung der Kassengeschäfte an die Kassenräume und das Kassenpersonal zu verweisen. Der unbare Zahlungsverkehr wird über die Geschäftskonten der Gemeindekasse abgewickelt. Kontoinhaber ist hier stets die Gebietskörper-

schaft. Alle vertraglichen Vereinbarungen mit den Kreditinstituten sind vom Hauptverwaltungsbeamten als gesetzlicher Vertreter der Kommune zu unterschreiben.

Auch wenn der Trend zur Abschaffung der Barkassen favorisiert wird, sollte darauf verwiesen werden, dass dies zum Teil der falsche Weg sein kann, insbesondere unter dem Aspekt, dass eine Barkasse hilfreich ist, da Forderungen unmittelbar kassiert werden können. Beim Zahlungsverkehr ist auch auf die Möglichkeit der Zahlung an Kassenautomaten einzugehen. Insbesondere im Bürgerbüro kann hiermit eine Alternative zur Barkasse (Einnahmekasse) angeboten werden.

Der Scheck hat als Zahlungsmittel an Bedeutung verloren. Auf die Vorlagefristen nach dem Scheckgesetz sollte jedoch verwiesen werden, zumal immer noch Steuern gern per übersandtem Verrechnungsscheck gezahlt werden.

Die Zahlungsmittel Geldkarte, Kreditkarte und Debitkarte als elektronische Zahlungsmittel sind aufzunehmen. Insbesondere die Kreditkarte wird in der Kommunalkasse selbst als Zahlungsmittel wenig Akzeptanz finden, da hier eine Klientel zur Zahlung angehalten wird, welches überwiegend aus dem Aufgabengebiet des Vollstreckungswesens vorstellig wird. Die elektronischen Zahlungsmöglichkeiten sind in einem Bürgerbüro oder einer KFZ-Zulassungsstelle jedoch unverzichtbar. Nähere Regelungen hierzu können in einer Dienstanweisung für Einnahmekassen und Zahlstellen aufgenommen werden. Auch die Zahlungsmöglichkeiten im Internet sind in die Betrachtung des kommunalen Zahlungsverkehrs aufzunehmen.

Vermehrt tritt die Frage nach der Kreditkarte für den Bürgermeister auf. Hier sollte eine Lösung über einen Handvorschuss gefunden werden. Nähere Einzelheiten befinden sich im Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen (siehe dazu auch Abschnitt 10).

Verwaltung der Kassenmittel als Teil des Liquiditätsmanagements

Die Verwaltung der Kassenmittel ist eine Aufgabe der Gemeindekasse, welche zum Tagesgeschäft gehört. Die Sicherung der Kassenliquidität bedarf einer stetigen Überwachung, damit die wirtschaftliche Verwaltung der Kassenmittel gewährleistet ist.

Wie aus den meisten länderspezifischen Vorgaben zum Kassen- und Haushaltsrecht hervorgeht, ist die Kassenliquidität durch eine gesicherte Liquiditätsplanung zu garantieren.

Für die kurzfristige Liquiditätsplanung ist daher ein Kassenwirtschaftsplan in der Gemeindekasse zu führen. Dieser sollte aus den bekannten, stetigen Einzahlungen und Auszahlungen zusammengestellt werden. Neben diesen Angaben ist der Kassenwirtschaftsplan um die Einzahlungen und Auszahlungen zu

ergänzen, die aus der Haushaltsplanung und sich hieraus ergebenden Zahlungsverpflichtungen bekannt werden.

Mit dieser Zusammenstellung aus Erfahrungswerten und kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen ist eine wirtschaftliche Liquiditätsplanung grundsätzlich gesichert. Die Nutzung des Rechnungseingangsbuches, welche der Finanzbuchhaltung organisatorisch zugewiesen sein kann, kann hierbei zusätzlich hilfreich sein.

Neben der Liquiditätsplanung ist beim Zahlungsverkehr auf eine sichere Aufbewahrung und Beförderung der unbaren Zahlungsmittel hinzuweisen.

Die finanzielle Ausstattung der Kommunen mit liquiden Mitteln ist recht unterschiedlich. So sind die einen Kommunen mit finanziellen Mitteln gut ausgestattet, wogegen die anderen ihre Liquidität nur durch Kredite zur Liquiditätssicherung (Kassenkredite) garantieren können.

Die Verwaltung der Kassenmittel hinsichtlich der Geldanlage bzw. der kurzfristigen Geldaufnahme ist dem Kassenverwalter zuzuweisen. Bei der Geldanlage ist auf eine sichere und Ertrag bringende Anlage zu achten. Auf die Einlagensicherungsfonds des privaten Bankgewerbes ist im Seminar hinzuweisen (siehe dazu auch Abschnitt 15).

Verwahrung von Wertgegenständen

Eine als Randaufgabe aufzuführende Aufgabe der Gemeindekasse, welche aber auch nach der Reform des Rechnungswesens in allen länderspezifischen Vorschriften aufgeführt wird, ist die Verwahrung von Wertgegenständen. Zu den Wertgegenständen, die in das „Verwahrgelass“ aufzunehmen sind, gehören Wertpapiere (Grundschnuldbestellungen) Urkunden, Sicherheitsleistungen, Kostbarkeiten der Stadt. Grundsätzlich müssen Bürgschaften nicht bei den Wertgegenständen verwaltet werden. Dies ist jedoch empfehlenswert, da der Nachweis hier schneller möglich ist, als bei einem Verbleib in den Einzelakten. Weitere Aussagen zu der Verwaltung der Wertgegenständen, hier insbesondere eine Musterdienstanweisung befinden sich im Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen (siehe dazu auch Abschnitt 3, Anlage A und Anlage 7).

Buchführung aus kassenrechtlicher Sicht

Ob die Buchführung in der Kameralistik oder in der Verwaltungsdoppik vorgenommen wird, die Grundsätze einer ordnungsmäßigen Buchführung sind zu vermitteln. Die Verwaltung öffentlicher Gelder bedarf einer lückenlosen Kontrolle. Hierzu dienen die Kassenbücher, welche die Vollständigkeit, Richtigkeit, Klarheit, Übersichtlichkeit und Nachprüfbarkeit nachweisen müssen. In den Hauptbüchern werden die zeitlichen sowie die sachlichen Buchungen nachgewiesen. Grundlage für die vollzogenen Buchungen bilden die Kassenanordnungen und sonstigen Buchungsunterlagen.

In diesem Abschnitt der Fortbildungsveranstaltung ist auch auf die Aufbewahrungsfristen der Bücher und Belege einzugehen.

Die Buchführung in der Verwaltungsdoppik ist wesentlich umfangreicher als dies bei der Buchführung in der Kameralistik bekannt ist. In der Verwaltungsdoppik bedarf es einer klaren Aufgabenzuweisung innerhalb der Buchführung, wer welche Bücher führt. In der Gemeindekasse werden in der Regel die zahlungsrelevanten Buchungen vorgenommen, wohingegen in der Geschäftsbuchhaltung der Nachweis der planerischen Buchführung (Nachweis der Geschäftsvorfälle) dokumentiert wird. In der Geschäftsbuchführung wird weiterhin die Aufgabe der Inventarisierung und der Anlagebuchhaltung wahrgenommen.

Die Behandlung von durchlaufenden Geldern und fremden Kassengeschäften in der Buchführung, sowie der „Ist vor Soll Zahlungen“ und der irrtümlichen oder unklaren Einzahlungen oder Abbuchungen ist anzusprechen. Auch ist auf die Nebenbücher sowie die Buchung der Wertberichtigungen einzugehen. Im Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen befinden sich umfangliche Aussagen zur Buchführung im kameraleen Rechnungswesen als auch für die Verwaltungsdoppik (siehe dazu auch Abschnitte 20 und 33).

Mahnwesen

Zu den originären Aufgaben der Gemeindekasse gehört es, für die rechtzeitige Einziehung der Forderungen der Gemeinde zu sorgen. Aus den Nebenbüchern (Debitorenkonten/Personenkonten) erfolgt das Mahnwesen, insofern Forderungen zum Fälligkeitszeitpunkt nicht gezahlt wurden. Die rechtzeitige Mahnung von Forderungen garantiert die Liquidität der Kommune. Es ist daher darauf zu achten, dass die Gemeindekasse die rechtzeitige Mahnung von Forderungen durchführt. Die dem Mahnwesen zeitnah folgende Zwangsvollstreckung von Forderungen kommt einer besonderen Bedeutung zu. Hier ist umfangliches Wissen des Kassenpersonals nach den länderspezifischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzen, der Immobiliervollstreckung und des Insolvenzrechts (Forderungsmanagement) erforderlich. Vom vorhandenen Wissen der Beschäftigten hierüber, wird die Erfolgsquote bei der Realisierung der Forderungen einer Kommune abhängen. Auf diese Tatsache ist im Ausbildungsabschnitt besonders hinzuweisen.

Die Berechnung von Mahngebühren, Säumniszuschlägen, Verzugszinsen und Pfändungsgebühren sollte in diesen Block des Seminars aufgenommen werden. Naheliegende Fachgebiete wie Verjährung, Stundung, Niederschlagung und Forderungsbewertung sind zu berücksichtigen. Diese sollten jedoch in einem eigenständigen Seminar angeboten werden.

Inhalt des Ausbildungsabschnittes zum Mahnwesen muss auch die Klärung der Zuständigkeit für das Setzen von Mahnsperren und deren Wirkungsdauer sein. Hier ist eine klare Zuständigkeitszuweisung zwischen Gemeindekasse und an-

1.2

ordnender Stelle durch die örtliche Dienstanweisung vorzugeben (siehe dazu auch Abschnitt 11).

Tagesabschluss/Jahresabschluss

Jeder einzelne Tagesabschluss bildet die Grundlage für den späteren Jahresabschluss. Durch den Tagesabschluss wird sowohl in der Kameralistik wie auch in der Verwaltungsdoppik die Verbuchung der Einzahlungen und Auszahlungen in den Büchern dokumentiert und abgestimmt.

An jedem Tag, an dem Buchungen vorgenommen wurden, ist ein Tagesabschluss zu erstellen, dessen Ergebnis in das Tagesabschlussbuch zu übernehmen ist. Die Abstimmung des buchmäßigen Kassenbestandes (Kassensollbestand) mit dem tatsächlich vorhandenen Kassenbestand (Kassenistbestand) ist der wesentliche Zweck des Tagesabschlusses. Hierbei ist die Ermittlung des Kassenistbestandes auf den für den Zahlungsverkehr geführten Konten der Gemeindekasse und des Bargeldes nachzuweisen. Die Vorschriften der Verwaltungsdoppik besagen, dass die Finanzmittelkonten am Schluss des Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages mit den Bankkonten, den Barbeständen und der Finanzrechnung abzugleichen sind. Am Ende des Haushaltsjahres sind sie für die Aufstellung des Jahresabschlusses abzuschließen und der Bestand an Finanzmittel ist festzustellen.

Die Verpflichtung zur Erstellung eines Jahresabschlusses ergibt sich aus länderrechtlichen Vorschriften zum Haushaltsrecht. Diese besagen, dass die Gemeinde zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen hat. Der Jahresabschluss in der Kameralistik hat eine andere Darstellung als der Jahresabschluss in der Verwaltungsdoppik. Die Unterschiede sollen nicht an dieser Stelle aufgeführt werden. Es erfolgt für den Ausbildungsabschnitt der Verweis auf folgenden Ausführungen im Handbuch (siehe dazu auch Abschnitte 20 und 34).

Prüfungswesen

Die Gemeindekasse ist mindestens einmal jährlich unvermutet zu prüfen, so die länderrechtlichen Vorgaben. Die Verpflichtung hierzu besteht sowohl im kameralen Rechnungswesen, wie auch in der Verwaltungsdoppik. Das Ziel einer unvermuteten Kassenprüfung besteht insbesondere in der Feststellung einer ordnungsgemäßen Abwicklung des Zahlungsverkehrs. Hierbei stehen neben der Feststellung der Zahlungsmittelbestände und Bestände auf Bankkonten, die rechtzeitige Leistung von Auszahlung und die zeitnahe, vollständige Realisierung der Einzahlungen im Mittelpunkt. Die Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes, der überörtlichen Rechnungsprüfung oder der Gemeindeprüfungsämter nehmen das Prüfungswesen wahr. Über die Kassenprüfung wird von den

Kontrollorganen ein Prüfungsbericht gefertigt, welcher dem Hauptverwaltungsbeamten und dem Rechnungsprüfungsausschuss zugeleitet wird.

Zum Prüfungswesen zählt auch die Programmprüfung der im Einsatz befindlichen Softwareprodukte, ob diese den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und der Kassensicherheit entsprechen. Hierzu ist eine Zertifizierung der Kassenprogramme vor dessen Einsatz sinnvoll.

Im Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen finden sich Aussagen zum Kassenrecht in zwei Abschnitten. Zum einen beschäftigt sich ein Abschnitt mit dem kameralen Prüfungswesen, der weitere Abschnitt mit dem veränderten Prüfungswesen in der Verwaltungsdoppik (siehe dazu auch Abschnitte 25 und 40).

Kasse als Vollstreckungsbehörde (Forderungsmanagement)

Der Gemeindekasse wird durch die kassenrechtlichen Vorschriften die Aufgabe des Mahnwesens übertragen. Erst durch die Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder wird die Gemeinde zur Vollstreckungsbehörde bestimmt und somit ermächtigt, die Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen sowie privatrechtlichen Forderung vorzunehmen.

Im Seminar sollte darauf hingewiesen werden, dass die Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Forderungen eine hoheitliche Aufgabe ist, welche nicht durch Inkassobüros wahrgenommen werden darf. In einzelnen Bundesländern kann hierzu auf Rundschreiben des Innenministeriums Bezug genommen werden. Als Gründe für ein Verbot des Vollstreckungswesens durch Inkassobüros sind u. a. auch das Steuergeheimnis, sowie das Sozialgeheimnis zu nennen.

Die Vollstreckung von Forderungen wird vielfach noch durch den Vollstreckungsaußendienst (Vollziehungsbeamten) wahrgenommen. In jüngerer Zeit steht aber die Innendienstvollstreckung im Vordergrund. Die Reform der Sachaufklärung hat neue Möglichkeiten zur Erledigung von Vollstreckungsaufträgen geschaffen, welche genutzt werden sollten. Die Abnahme der Vermögens Auskunft gibt der Gemeindekasse als Vollstreckungsbehörde ein Druckmittel, welches eine Entlastung des Vollstreckungsaußendienstes ermöglicht.

Die Realisierung von Forderungen ist ein Bestandteil des Forderungsmanagements. Wird die Gemeindekasse als Vollstreckungsbehörde in diesem Prozess tätig, kann sie dies nur noch durch Anwendung von Vollstreckungsmaßnahmen. Es sollte daher geprüft und festgeschrieben werden, dass Vorauszahlungen auf Verwaltungsgebühren, die direkte Zahlung von Verwaltungsgebühren und die Anforderung von Sicherheitsleistungen zur frühzeitigen Sicherung von Forderungen genutzt werden. Somit können spätere Mahnung, Beitreibung und der Ausfall von Forderungen umgangen werden. Die Gemeindekasse ist für die Aufgabe der Koordinierung und Überwachung des gesamten Forde-

1.2

rungsmanagements einer Kommune als prädestiniert zu vermitteln (siehe dazu auch Handbuch für das Verwaltungszwangsverfahren).