

## **Begründung**

### **zur Verordnung des Innenministeriums zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung und der Gemeindegassenverordnung**

#### ***A. Allgemeiner Teil***

##### **I. Zielsetzung**

Die Gemeindeordnung sieht künftig anstelle des Gesamtabchlusses einen Erweiterten Beteiligungsbericht vor. Die untergesetzlichen Regelungen zur Zusammenführung von Jahresabschlüssen der Gemeinde und ihrer ausgegliederten Aufgabenträger sind daher an die gesetzlichen Änderungen anzupassen.

Die Gemeindegassenverordnung und die im Sachzusammenhang stehenden Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnung werden unter Berücksichtigung der heutigen praktischen Bedürfnisse und der fortgeschrittenen Digitalisierung aktualisiert.

Die Neuregelungen und Aktualisierungen wurden in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Landesverbänden, der Gemeindeprüfungsanstalt und Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Praxis entwickelt, mit Blick auf die Überarbeitung des Kassenrechts waren auch der Fachverband der kommunalen Kassenverwalter und die Komm.ONE einbezogen. Die nach eingehender Erörterung für sachgerecht gehaltenen Vorschläge zu den Vorschriften der Gemeindegassen- und der Gemeindehaushaltsverordnung sollen mit der vorliegenden Artikelverordnung übernommen werden. Über eine Änderung der Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums über den Produktrahmen für die Gliederung der Haushalte, den Kontenrahmen und weitere Muster für die Haushaltswirtschaft der Gemeinden (VwV Produkt- und Kontenrahmen) sollen auch die für den Erweiterten Beteiligungsbericht entwickelten Muster eingeführt werden.

##### **II. Inhalt**

Die Änderung der Regelungen zur Zusammenführung von Jahresabschlüssen der Gemeinde und ihrer ausgegliederten Aufgabenträger vollzieht gesetzliche Vorgaben nach. Mit der Einführung des Erweiterten Beteiligungsberichts anstelle des

Gesamtabschlusses sind auch die bisherigen Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnung entsprechend anzupassen.

Die Änderung der Gemeindegeldverordnung und der im Sachzusammenhang stehenden Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnung dient der Anpassung an praktische Bedürfnisse und die fortschreitende Digitalisierung. Wesentliche Neuerungen sind unter anderem die Einführung der Prepaid-Kreditkarte als zulässiges Zahlungsmittel sowie die Einführung eines neuen Paragraphen zur Verwendung elektronischer Bezahlverfahren. Mit diesem werden Rahmenbedingungen, die zum Beispiel beim Online-Banking oder bei der Nutzung von Online-Bezahldiensten zu beachten sind, erstmals ausdrücklich in der Gemeindegeldverordnung verankert. In Gemeindegeldkonten mit geringem Geschäftsaufkommen sollen künftig in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen zugelassen werden. Dies führt zu sachgerechten Gesamtprozessen und trägt damit auch zur Verwaltungsvereinfachung bei.

### **III. Alternativen**

Keine. Insbesondere ist die Beibehaltung des derzeitigen Regelungsstands im kommunalen Kassenrecht nach erfolgter Identifikation von Verbesserungsmöglichkeiten keine sinnvolle Alternative. Die Einführung des Erweiterten Beteiligungsberichts muss auch in der Gemeindehaushaltsverordnung nachvollzogen werden.

### **IV. Nachhaltigkeitscheck**

Die Landesregierung hat von der Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung nach Nummer 4.4.4 VwV Regelungen im Ganzen abgesehen, da es sich im Wesentlichen um kleinere Änderungen im Bereich des kommunalen Haushalts- und Kassenwesens handelt. Erhebliche Auswirkungen sind daher offensichtlich nicht zu erwarten.

### **V. Digitaltauglichkeits-Check**

Nach Nummer 4.5.1 der VwV Regelungen ist das Ziel der digitaltauglichen Gestaltung von Verwaltungsverfahren bereits bei der Erarbeitung der Regelungsinhalte zu berücksichtigen. Da die Änderung der Gemeindegeldverordnung und der im Sachzusammenhang stehenden Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung gerade dazu dient, den zunehmend

digitalen Geschäftsprozessen Rechnung zu tragen, stellen die Änderungen und Neuregelungen mit Blick auf die Digitaltauglichkeit der Vorschriften eine Optimierung dar.

Mit der Einführung des Erweiterten Beteiligungsberichts anstelle des Gesamtabchlusses sind keine Auswirkungen auf die digitale Abwicklung von Verwaltungsverfahren zu erwarten. Der Erweiterte Beteiligungsbericht kann mittels zur Verfügung gestellter Muster weitgehend elektronisch erstellt werden. Die Belange der Digitalisierung werden dabei ausreichend berücksichtigt.

## **VI. Exekutiver Fußabdruck**

Die vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen der Gemeindehaushalts- und der Gemeindekassenverordnung wurden gemeinsam mit den kommunalen Landesverbänden, der Gemeindeprüfungsanstalt und Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Praxis erarbeitet; mit Blick auf die Überarbeitung des Kassenrechts waren auch der Fachverband der kommunalen Kassenverwalter und die Komm.ONE einbezogen. Die finale Abstimmung zu den Regelungen der Gemeindehaushalts- und der Gemeindekassenverordnung ist im ersten Halbjahr 2024 erfolgt. Die Mitwirkung der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände als Institutionen ist gemäß § 3 Absatz 3 Nummer 6 des Transparenzregistergesetzes registrierungsfrei. Bei der Gemeindeprüfungsanstalt, der Komm.ONE und dem Fachverband der kommunalen Kassenverwalter liegt keine Interessenvertretung im Sinne des Transparenzregistergesetzes vor.

## ***B. Einzelbegründung***

### **Zu Artikel 1 (Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung)**

#### **Zu Nummer 1 (§ 1 Bestandteile des Haushaltsplans, Gesamthaushalt, Anlagen)**

Der letzte Erweiterte Beteiligungsbericht ist ebenso wie nach bisherigem Recht der letzte Gesamtabschluss dem Haushaltsplan als Anlage beizufügen, wobei auf das Beifügen des letzten Erweiterten Beteiligungsberichts verzichtet werden kann, soweit er elektronisch auf der Internetseite der Gemeinde oder der Körperschaft, der die Aufgaben im Wege einer Verwaltungsvereinbarung übertragen wurden, bereitgestellt ist.

#### **Zu Nummer 2 (§ 35 Führung der Bücher)**

Zu Buchstabe a)

Absatz 1 entspricht inhaltlich Absatz 1 alte Fassung.

Durch eine entsprechende Ergänzung in Satz 2 wird klargestellt, dass Regelungen nach Absatz 1 schriftlich zu formulieren sind.

Zu Buchstabe b)

Die Sätze 1, 2 und 4 entsprechen den Sätzen 1, 2 und 3 alte Fassung.

Mit Einschub von Satz 3 werden die Inhalte des Absatzes 6 Satz 3 alte Fassung nach Absatz 2 verschoben.

Mit dem neuen Satz 5 wird klargestellt, dass beispielsweise in beziehungsweise mit Tabellenkalkulationsprogrammen keine Bücher unmittelbar geführt, sondern lediglich Buchungsvorgänge vorbereitet werden können, da solche Softwareprodukte programmunterstützte Arbeitshilfen und keine automatisierten Verfahren im Sinne des § 39a darstellen. Hierzu wird der Begriff der Endbenutzerwerkzeuge aufgenommen. Werden solche Werkzeuge ausnahmsweise für Buchführungszwecke genutzt, so sind die damit vorbereiteten Buchungen (in der Regel täglich) in zeitlicher und sachlicher Ordnung (vergleiche § 36) auszudrucken oder in ein automatisiertes Verfahren zu übernehmen. Die Buchungen gelten erst mit dem Ausdruck oder mit

der Übernahme in das automatisierte Verfahren (beispielsweise Speicherung in einem digitalen Archivierungssystem) als vollzogen.

Zu Buchstabe c)

Die Sätze 1 und 2 entsprechen Absatz 3 alte Fassung.

Der neu aufgenommene Satz 3 ersetzt Absatz 5 Satz 2 Nummer 6 alte Fassung zur Berichtigung von Büchern, wobei die zwingende Protokollierung von Berichtigungen (noch geprägt durch die früheren Stapelverarbeitungsprozesse) durch die eher weiter gefasste Notwendigkeit einer Dokumentation ersetzt wird. Dabei wird klargestellt, dass Berichtigungen von Büchern nur ausnahmsweise erfolgen dürfen. Den (Dokumentations-)Unterlagen wird aufgrund ihrer Bedeutung Buchfunktion beigemessen. Diese sollten nicht nur den Berichtigungsgrund, sondern auch die grundlegende gegebenenfalls auch verfahrensabhängige Vorgehensweise bei der Berichtigung beschreiben. Daneben ist der Nachweis der Vornahme der eigentlichen (Berichtigungs-)Buchung im automatisierten Verfahren (beispielsweise durch entsprechende Systeminformationen, siehe § 39a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2) zu erbringen.

Die Aufbewahrungsfrist der erforderlichen Dokumentation der Berichtigungen ist in § 39 Absatz 1 Satz 2 geregelt.

Zu Buchstabe d)

Satz 1 entspricht inhaltlich Satz 1 alte Fassung. Ergänzt wird ein Verweis auf § 39a.

Es bleibt bei der Verpflichtung zur Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger DV-gestützter Buchführungssysteme (GoBS). Die dortigen Regelungen dienen bei Einsatz einer DV-Buchführung der teilweisen Präzisierung der Absätze 1 bis 4 und des § 39a. Die GoBS gelten allerdings nur subsidiär, das heißt sie finden sinngemäße Anwendung nur soweit, als dass vom Gesetz- oder Verordnungsgeber keine dahingehenden besonderen Regelungen getroffen worden sind. So gehen beispielsweise die Vorgaben des § 39 Absatz 2 zur Aufbewahrung von Unterlagen den Regelungen der GoBS in Kapitel 7 vor.

Die GoBS sind mit Ablauf des 31. Dezembers 2014 zwar formal außer Kraft getreten, gleichwohl ist deren inhaltliche Anwendung im beschriebenen Sinne nach wie vor sinnvoll. Als Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen an die obersten

Finanzbehörden der Länder vom 7. November 1995 - IV A 8 - S 0316 - 52/95- BStBl 1995 I S. 738 können diese auf der Internetpräsenz des Bundesministeriums der Finanzen heruntergeladen werden.

Ein Verweis auf die Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff (GoBD) kommt dagegen aufgrund der dortigen Regelungstiefe und auch teilweise unterschiedlichen Zielsetzungen im gemeindehaushaltswirtschaftlichen Umfeld nicht in Betracht.

In Satz 2 wird die Formulierung aus Absatz 6 Satz 1 alte Fassung zu notwendigen Regelungen über die Sicherung des Buchführungsverfahrens (bisher „Buchungsverfahren“) aufgenommen.

Satz 2 alte Fassung wird größtenteils nach § 39a Absatz 1 verschoben. Der Inhalt des Satzes 2 Nummer 6 alte Fassung wird in Absatz 3 Satz 3 aufgenommen.

Zu Buchstabe e)

Absatz 6 alte Fassung entfällt. Die Inhalte des Satzes 1 alte Fassung werden nach Absatz 5 Satz 2 verschoben. Satz 2 alte Fassung wird in § 39a Absatz 1 Satz 2 aufgegriffen. Satz 3 alte Fassung wird zu Absatz 2 Satz 3.

### **Zu Nummer 3 (§ 36 Bücher, Buchungsbelege)**

Zu Buchstabe a)

Aufgrund der Änderungen in Absatz 8 wird der angepasste Begriff „Buchungsbeleg“ in der Überschrift verwendet.

Zu Buchstabe b)

Die begriffliche Abgrenzung zwischen Vor- und Nebenbüchern ist grundsätzlich schwierig, im kommunalen Umfeld aber in der Praxis tatsächlich auch nicht ausschlaggebend. Da eine Ergebnisübernahme lediglich in solchen Fällen in Frage kommt, in denen Buchungen mit einem zeitlichen Versatz vor der Buchung im Journal und im Hauptbuch vorgenommen werden, ist aus gemeindehaushaltsrechtlicher Sicht an dieser Stelle der Begriff der Vorbücher ausreichend.

Zu Buchstaben c) und d)

Nach § 77 Absatz 3 GemO hat die Gemeinde Bücher zu führen, in denen nach Maßgabe dieses Gesetzes und nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unter Berücksichtigung der besonderen gemeindehaushaltsrechtlichen Bestimmungen die Verwaltungsvorfälle und die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage in der Form der doppelten Buchführung (Kommunale Doppik) ersichtlich zu machen sind. Der aus der Buchführung zu entwickelnde Jahresabschluss (siehe auch § 34 Absatz 1 Nummer 2 und Absatz 2) hat die tatsächliche Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde darzustellen (§ 95 Absatz 1 Satz 4 GemO). Nach § 35 Absatz 2 müssen die Eintragungen in den Büchern vollständig, richtig, zeitgerecht, geordnet und nachprüfbar vorgenommen werden. Die Forderung nach einer zeitgerechten Buchung bezieht sich dabei sowohl auf die zeitnahe, als auch auf die periodengerechte, also dem richtigen Haushaltsjahr zugeordnete Erfassung der Geschäftsvorfälle (§ 35 Absatz 5 Satz 1 in Verbindung mit den GoBS, Kapitel 3.1).

Weitere mit dem früheren „kameralen“ § 26 GemKVO (in der Fassung der GemKVO vom 26. August 1991, zuletzt geändert durch Verordnung vom 23. August 2001) vergleichbare detaillierte Regelungen, wie bestimmte Einzahlungs- beziehungsweise Auszahlungsvorgänge zu buchen sind, sind in der Kommunalen Doppik nicht vorhanden. Der alleinige Verweis auf die GoBS und die weitere fehlende Konkretisierung führen insbesondere im Zuge des Jahreswechsels in der Praxis regelmäßig zu Unsicherheiten, zu welchem Zeitpunkt Ein- und Auszahlungen in den Büchern und somit in der Finanzrechnung als eingegangen beziehungsweise geleistet ausgewiesen werden müssen (beispielsweise mit Datum der Vornahme beziehungsweise Kenntnisnahme des Vorgangs, Datum des Kontoauszugs, Valuta-/Wertstellungsdatum, Erfassungsdatum). Diese Regelungslücke wird durch die in § 36 neu aufgenommenen Absätze 2 (für Einzahlungsvorgänge) und 3 (für Auszahlungsvorgänge) geschlossen.

Die Regelungen lehnen sich zwar in weiten Teilen an den oben beschriebenen § 26 Absätze 1 und 2 der früheren „kameralen“ GemKVO an; sie sind allerdings verstärkt auf automatisierte Abläufe ausgerichtet. Generell besteht hierbei die Zielsetzung, das Datum der Buchung - soweit möglich - aus bereits vorliegenden Datenfeldern abzuleiten, dabei die in der Praxis gängigen Abläufe zugrunde zu legen und keinen manuellen Mehraufwand zu generieren.

Für unbare Ein- und Auszahlungen (Absatz 2 Nummer 1 beziehungsweise Absatz 3 Nummer 1) wurde dem Wunsch der Praxis Rechnung getragen, dass diese abhängig

vom eingesetzten automatisierten Verfahren in den Büchern der Gemeinde (DV-Buchführung) entweder am Tag der Hingabe des Auftrags an das Kreditinstitut oder mit dem Datum des Kontoauszugs als eingegangen beziehungsweise als geleistet ausgewiesen werden.

Erläuterungen zur Fallgestaltung „Tag der Hingabe des Auftrags an das Kreditinstitut“:

Beim Einsatz der heutigen automatisierten Verfahren mit integrierten Geschäftsprozessen werden der Zahllauf und die Übergabe an das Kreditinstitut (per Datenaustausch) grundsätzlich am gleichen Tag (Datum) durchgeführt. Auch für den Fall, dass sich die Hingabe des Auftrags an das Kreditinstitut ausnahmsweise (beispielsweise aus technischen Gründen) verzögert, kann das Zahllaufdatum als Datum der Buchung verwendet werden.

Aufgrund der vorgeschriebenen Vorlagefrist von SEPA-Lastschriften im Interbankenverkehr, kommt es bei Lastschrifteinzügen bankenseitig zu einer Differenz von mindestens einem Tag zwischen Hingabe an die Bank (Einreichung) und Gutschrift auf dem Konto. Eine Aussteuerung von bis zu 14 Tagen wäre zwar grundsätzlich im Zahlungsverkehr möglich, würde aber dazu führen, dass das Datum der Hingabe sehr deutlich vom Datum der Gutschrift abweichen würde. Dies würde der Zielsetzung dieser Regelung widersprechen.

Um den Jahreswechsel sollten die Geschäftsabläufe so ausgestaltet werden, dass der Jahresabschluss unter Wahrung der Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage (§ 95 Absatz 1 Satz 4 GemO) zutreffend aus der Buchführung abgeleitet werden kann (§ 34 Absatz 1 Nummer 2). Es bietet sich deshalb an, dass an den beiden letzten Bankarbeitstagen keine Lastschrifteinzüge mehr vorgenommen werden.

Erläuterungen zur Fallgestaltung „Datum des Kontoauszugs“:

Das Datum des Kontoauszugs (Datum an dem der Kontoauszug erstellt beziehungsweise erzeugt wird) kann bei unbaren Ein- und Auszahlungen in Abhängigkeit vom eingesetzten automatisierten Verfahren auf Wunsch der Praxis ebenfalls (alternativ) herangezogen werden. Das Datum des Kontoauszugs ist auch maßgebliches Datum für Auszahlungen bei Belastungen der Bankkonten mittels Lastschrifteinzugsverfahren (Absatz 3 Nummer 2). Dieses Datum entspricht dem Zeitpunkt, zu dem die Gemeindekasse Kenntnis über die erfolgten Zahlungen erhält



beziehungsweise dies unterstellt werden kann. Auch hier geht es darum, die frühere „individuelle Kenntnis“ (vergleiche § 26 Absatz 1 Nummer 1 beziehungsweise Absatz 2 Nummer 1 der früheren „kameralen“ GemKVO) unter Berücksichtigung der heutigen elektronischen Übermittlungswege aus vorhandenen Datenfeldern (Informationen) abzuleiten.

Soweit von der Möglichkeit des § 22 Absatz 3 Satz 2 GemKVO (mindestens ein wöchentlicher Tagesabschluss) Gebrauch gemacht und gegebenenfalls wöchentlich nur ein Kontoauszug beim Kreditinstitut angefordert wird, werden sämtliche Buchungen unter diesem Datum vorgenommen. Da die Regelung des § 22 Absatz 3 Satz 2 GemKVO lediglich bei Kassen mit geringem Zahlungsverkehr zugelassen ist, kann dies hingenommen werden. Auch in den Sonderfällen des § 27 Satz 3 und des § 30 Nummer 3 GemKVO können die Buchungen unter dem Datum des jeweils zum Zeitpunkt des Tagesabschlusses angeforderten Kontoauszugs vorgenommen werden.

Zu beachten ist, dass zum Jahresende zwingend ein Kontoauszug anzufordern ist, um den Jahresabschluss vollständig und korrekt aus den Büchern ableiten zu können (§ 34 Absatz 1 Nummer 2) und insoweit die Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage (§ 95 Absatz 1 Satz 4 GemO) im Jahresabschluss gewährleistet wird.

Die Gemeinde muss sich bezogen auf das für den Kämmereihaushalt eingesetzte automatisierte Verfahren entscheiden, welche der beiden Möglichkeiten sie zum einen für die Einzahlungsseite (Absatz 2 Nummer 1) und zum anderen für die Auszahlungsseite (Absatz 3 Nummer 1) wählt. Es würde beispielsweise den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung (§ 34 Absatz 2) widersprechen, wenn innerhalb der Auszahlungsseite nummernkreisabhängig (nach Buchungskreisen oder Ähnlichem) unterschiedlich verfahren werden würde. Dies gilt auch für den Fall, dass die Kassengeschäfte des Eigenbetriebs (beispielsweise in einem eigenen Buchungskreis) als fremde Kassengeschäfte mitgeführt werden oder im Rahmen des Cash-Pooling für eine ordnungsmäßige Abwicklung der Ein- und Auszahlungen eine einheitliche Vorgehensweise angebracht ist. Die Entscheidung für eine der beiden Möglichkeiten erfolgt in Abhängigkeit vom eingesetzten automatisierten Verfahren grundsätzlich einmalig, wobei in begründeten Fällen Änderungen in der Vorgehensweise (bei entsprechender Dokumentation) möglich sind.

Die mit der Auswahl verbundenen Folgewirkungen auf die DV-Buchführung sind zu berücksichtigen. Soweit bei unbaren Ein- und Auszahlungen das Datum des

Kontoauszugs herangezogen wird, stimmt im Tagesabschluss (§ 22 GemKVO) der Kassensollbestand für diese Vorgänge (mit Berücksichtigung eines möglichen zeitlichen Versatzes) systemimmanent mit dem Kassenistbestand überein. Der Tagesabschluss kann insoweit seiner Abstimm- beziehungsweise Kontrollfunktion nicht mehr vollumfassend gerecht werden, so dass gegebenenfalls ergänzende Kontrollmaßnahmen erforderlich sind (wie zum Beispiel ein summenmäßiger Abgleich des Zahlwegs beziehungsweise des Auftrags an das Kreditinstitut mit den zum Datum des Kontoauszugs gebuchten Beträgen). Wird hingegen beispielsweise bei unbaren Einzahlungen das Datum der Hingabe des Auftrags an das Kreditinstitut herangezogen, so sind unter Umständen zusätzliche Maßnahmen zur Überwachung der offenen Forderungen geboten (siehe hierzu aber auch Ausführungen zu Absatz 4). Das Interne Kontrollsystem (IKS) ist insoweit mit den entsprechenden technischen beziehungsweise organisatorischen Maßnahmen darauf auszurichten.

Absatz 4 entspricht inhaltlich Absatz 2 Satz 2 alte Fassung. Es werden aufgrund der Änderungen in den Absätzen 2 und 3 nur redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

Auch nach der Neuregelung beziehungsweise Konkretisierung kann der Tag der Buchung nach den Vorgaben der Absätze 2 und 3 von dem Tag abweichen, an dem die Zahlung nach den öffentlich-rechtlichen oder zivilrechtlichen Vorschriften als bewirkt gilt. So ist beispielsweise bei der Berechnung von Säumniszuschlägen und Verzugszinsen stets das Datum zugrunde zu legen, an dem die Zahlung nach diesen besonderen Vorschriften als bewirkt gilt.

Absatz 5 lehnt sich an § 26 Absatz 3 der früheren „kameralen“ GemKVO an, womit inhaltlich klargestellt wird, dass neben Verrechnungen auch Umbuchungen am gleichen Tag zu buchen sind.

Absatz 6 enthält die Regelungen des Absatzes 2 Satz 1 alte Fassung und wird außerdem um den Tag nach den Absätzen 2 und 3 erweitert. Weiterhin werden begriffliche Klarstellungen und redaktionelle Anpassungen vorgenommen.

Nach Absatz 1 Satz 2 müssen bei DV-Buchführung Auswertungen in zeitlicher und sachlicher Ordnung möglich sein. Mit Verzicht auf den Begriff „Journal“ in Absatz 6 wird verdeutlicht, dass es bei der (heutigen) DV-Buchführung vorrangig um (auswertbare) Mindestinhalte der (zeitlichen) Buchung und weniger um eine beispielsweise fest definierte Liste mit Buchungen (vergleichbar dem früheren Zeitbuch) geht. Absatz 6 konkretisiert insoweit den Journalbegriff in Absatz 1. Der Tag der Vornahme der Buchung (beispielsweise Erfassungsdatum, maschinelles

Verarbeitungsdatum) kann bei Ein- und Auszahlungen von dem Tag nach den Absätzen 2 und 3 abweichen. Der Mindestinhalt der zeitlichen Buchung umfasst insoweit sowohl die Angaben nach Nummer 2, als auch nach Nummer 5.

Zu Buchstabe e)

Absatz 7 entspricht Absatz 3 alte Fassung. Absatz 8 entspricht größtenteils Absatz 4 alte Fassung.

Zu Buchstabe f)

Der Belegbegriff wird neu formuliert.

Die Gemeindekasse (beziehungsweise die für die Buchführung verantwortliche Stelle) darf entsprechend § 7 Absatz 1 GemKVO nur bei Vorliegen einer Kassenanordnung Buchungen vornehmen. Die Kassenanordnung dient insoweit als direkter Nachweis dafür, dass die Kasse berechtigt war, die betreffende Buchung (mit den angeordneten Inhalten) und die damit gegebenenfalls verbundenen Folgeprozesse (beispielsweise Ein- beziehungsweise Auszahlungen) vorzunehmen.

Die Kassenanordnung wird von der anordnenden Stelle (Fachamt) erteilt. Die Inhalte der Kassenanordnung müssen begründet sein. Dies bedeutet, dass der Kassenanordnung ein die betreffende Buchung (einschließlich der kassenrechtlichen Folgeprozesse) unmittelbar auslösender Vorgang (beispielsweise eingegangene Rechnung, zusammenfassende Dokumentation zu inneren Verrechnungen oder Jahresabschlussbuchungen) zugrunde liegen muss. Der Nachweis über das Vorliegen eines solchen Vorgangs erfolgt in Form der buchungsbegründenden Unterlage. Weitere Unterlagen, die zur Beurteilung des Vorgangs zwar ebenso notwendig sind beziehungsweise sein können (beispielsweise Verträge, Rapportzettel, Ausschreibungs- und Vergabeunterlagen, weitergehende Unterlagen zu inneren Verrechnungen oder Jahresabschlussbuchungen wie beispielsweise Detailberechnungen), sind dabei allerdings vorrangig dem (vorgelagerten) fachlichen Prozess zuzuordnen und dienen aus rein kassenrechtlicher Sicht nicht dem eigentlichen Nachweis der Begründetheit der späteren Buchung. Vielmehr wird die Richtigkeit des fachlichen Prozesses bei Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen auf der Kassenanordnung oder der buchungsbegründenden Unterlage durch die (sachliche und rechnerische) Feststellung nach § 11 GemKVO bescheinigt.

Mit der Neuformulierung des Absatzes 8 wird der Belegbegriff aus kassenrechtlicher Sicht eindeutiger definiert und der Bezug zur jeweiligen (einzelnen) Buchung stärker herausgestellt. Insoweit wird der Begriff des „Buchungsbelegs“ auch in die Überschrift übernommen. Mit der Klarstellung, dass unter den Belegbegriff lediglich die „unmittelbar“ den Buchungsgrund liefernden Unterlagen fallen, sollen insoweit auch die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von buchungsbegründender Unterlage und solchen Unterlagen, die zwar für die fachliche Entscheidung (über das Veranlassen eines Kassenprozesses), nicht aber für den direkten Nachweis der (eigentlichen) Buchung oder deren Begründetheit notwendig sind, beseitigt werden.

Die bislang bei den Buchungsbelegen mit aufgeführten Auszahlungsnachweise werden im Sinne der dargestellten klareren Beschreibung und Abgrenzung des Buchungsbelegbegriffs an dieser Stelle gestrichen. Zahlungsnachweise nach § 17 GemKVO werden aber wie Buchungsbelege behandelt und sind somit wie diese aufzubewahren. Eine entsprechende Anpassung erfolgt in § 39 Absatz 1 Satz 3.

#### **Zu Nummer 4 (§ 39 Aufbewahrung von Unterlagen und Aufbewahrungsfristen)**

§ 39 regelt die Aufbewahrung des Jahresabschlusses, der Bücher, der kassenrechtlichen Buchungsbelege im Sinne des § 36 Absatz 8 sowie weiterer wie (kassenrechtliche) Buchungsbelege aufzubewahrende Unterlagen. Sonstige Unterlagen, die zwar nicht unter den (kassenrechtlichen) Buchungsbelegbegriff fallen, welche aber für den vorgelagerten fachlichen Prozess unabdingbar sind (zur Abgrenzung siehe Erläuterungen zu § 36 Absatz 8), sind entsprechend den fachlichen und prüfungsrechtlichen Anforderungen aufzubewahren.

Um den zunehmend digitalen Geschäftsprozessen Rechnung zu tragen, werden die Regelungen zur Aufbewahrung (bisher Absatz 3 alte Fassung, die noch weitgehend auf analoge Informationen (Papier) ausgerichtet waren), angepasst. Bisher wurden Papierunterlagen in einem Folgeschritt digitalisiert, wobei eine „farbechte“ Speicherung heute Standard ist. Nun steht hingegen der eigentliche Geschäftsprozess ausgehend vom (gegebenenfalls elektronischen) Rechnungseingang bis zur elektronischen Ablage im Vordergrund.

Zu Buchstabe a)

Absatz 1

Satz 1 entspricht Absatz 1 Satz 1 alte Fassung.

In Satz 2 wird festgelegt, dass der Tagesabschluss nach § 22 Absatz 1 GemKVO, der Bestandsabgleich nach § 27 Satz 3 GemKVO und die Dokumentationsunterlagen nach § 35 Absatz 3 Satz 3 wie Bücher zu behandeln sind.

Die bisherige Regelung in Absatz 2 Satz 4 alte Fassung zur Aufbewahrung von Gutschriften, Lastschriften und Kontoauszügen der Kreditinstitute wird inhaltlich nach Satz 3 verschoben.

Nach Satz 3 sind Zahlungsnachweise (Ein- und Auszahlungsnachweise nach § 17 GemKVO) wie Buchungsbelege zu behandeln.

Auszahlungsnachweise wurden bisher in § 36 Absatz 4 alte Fassung als Buchungsbelege eingeordnet. Zur besseren Abgrenzung des Buchungsbelegbegriffs wurden die Auszahlungsnachweise in Absatz 8 gestrichen. Da Auszahlungsnachweise als Nachweis des ordnungsmäßigen Vollzugs der Auszahlung aber unverändert notwendig sind, werden diese nun nach Satz 3 weiterhin wie Buchungsbelege behandelt.

Daneben sind auch Einzahlungsnachweise als Nachweis der ordnungsmäßigen buchhalterischen Verarbeitung eingegangener Zahlungen notwendig (Beispiel: sogenannte „ELKO“-Datensätze). Einzahlungsnachweise wurden in Absatz 2 alte Fassung bei den aufbewahrungspflichtigen Unterlagen zwar nicht ausdrücklich aufgeführt, konnten dort aber unter den in Absatz 2 Satz 4 alte Fassung genannten „Gutschriften“ eingeordnet werden. Zur Klarstellung werden diese nun zusammen mit den Auszahlungsnachweisen unter dem Oberbegriff „Zahlungsnachweise“ umfasst.

Die Kontoauszüge der Kreditinstitute werden weiterhin wie Buchungsbelege behandelt. Mit der Nennung von Zahlungsnachweisen und den Kontoauszügen der Kreditinstitute kann auf eine separate Aufzählung von „Gutschriften“ und „Lastschriften“ verzichtet werden.

In Satz 4 werden begriffliche Anpassungen vorgenommen. Inhaltlich entspricht Satz 4 dem Satz 2 alte Fassung.

Satz 5 verweist zur Klarstellung der grundsätzlichen Zuständigkeit der Gemeindekasse für die Buchungsbelegaufbewahrung auf die entsprechende Regelung in § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 GemKVO.

## Absatz 2

Absatz 2 entspricht Absatz 2 alte Fassung, mit folgenden Anpassungen:

Mit der Ergänzung in Satz 2, dass die Aufbewahrung der Unterlagen mindestens bis zum Abschluss der überörtlichen Prüfung zu gewährleisten ist, wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Jahresabschlüsse mitunter (sehr) verspätet aufgestellt werden und sich die überörtliche Prüfung dadurch (erheblich) verzögern kann. In Satz 3 erfolgt eine begriffliche Anpassung. Satz 4 alte Fassung wird inhaltlich nach Absatz 1 Satz 3 verschoben. In Absatz 2 werden damit nunmehr ausschließlich die Aufbewahrungsfristen geregelt.

## Absatz 3

In Absatz 3 wird (wie auch schon bislang in der Überschrift des § 39) der allgemeine Begriff „Unterlagen“, statt „Bücher, Inventare und Belege“ verwendet und somit auf alle in Absatz 1 genannten Unterlagen Bezug genommen (ausgenommen bleibt wie bisher der nach Absatz 2 auch in Papierform aufzubewahrende Jahresabschluss).

Die Art und Weise der Aufbewahrung von Unterlagen wird insgesamt neu geregelt. So wird die Aufbewahrung von Unterlagen in Papierform und in digitaler Form nun „formal“ gleichgestellt.

Mit den in Absatz 3 vorgegebenen Rahmenbedingungen soll sichergestellt werden, dass digitale Unterlagen vollständig und (zeitnah) auffindbar aufbewahrt werden.

Von den Anforderungen des Absatzes 3 sind durch die Verwendung allgemeiner Formulierungen sowohl die Digitalisierung von Papierunterlagen als auch die Überführung bereits digital vorliegender Unterlagen in ein digitales Archivsystem umfasst. Eine „nachgezogene“ Digitalisierung und auch die parallele Aufbewahrung von digitalen Unterlagen und Papierunterlagen bleiben wie bisher unbenommen. Die für eine Digitalisierung erforderliche Anhörung der für die überörtliche Prüfung zuständigen Stelle ist künftig nicht mehr vorgesehen.

Weitere (technische) Vorgaben werden bewusst nicht vorgegeben. Es obliegt der Gemeinde, die Prozesse und den Verfahrenseinsatz unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen und nach dem Stand der Technik auszugestalten.

Zu Buchstabe b)

Absatz 4 alte Fassung wird aufgrund des Bezugs zu automatisierten Verfahren nach § 39a Absatz 2 Satz 2 verschoben.

### **Zu Nummer 5 (§ 39a Automatisierte Verfahren, automatisierte Prozesse)**

Die Regelungen des § 39a gelten für sämtliche automatisierten Verfahren zur Abwicklung und zum Nachweis von Finanzvorgängen, ausgehend von der Bewirtschaftung, Buchführung, Zahlung bis hin zur Archivierung. Damit entfallen die bisherigen Regelungen hierzu in § 35 Absatz 5 Satz 2 alte Fassung und § 6 GemKVO alte Fassung.

Mit der Aufnahme des Begriffs der „automatisierten Prozesse“ wird klargestellt, dass eine nur auf ein einzelnes automatisiertes Verfahren fokussierte Betrachtungsweise der Komplexität einer modernen Systemumgebung regelmäßig nicht mehr gerecht wird, da oft erst durch die technische Verknüpfung mehrerer automatisierter Verfahren (beispielsweise über Schnittstellen), die entsprechenden haushalts- und kassenrechtlichen Geschäftsprozesse umgesetzt werden können (beispielsweise die Auszahlung einer Leistung, beginnend beim Fachverfahren, über einen elektronischen Anordnungsworkflow, das Buchführungsverfahren bis hin zum Zahlungsverkehrsverfahren).

Die Anforderungen des Absatzes 1 betreffen somit nicht nur das einzelne automatisierte Verfahren, sondern den entsprechenden automatisierten Prozess als Ganzes. Absatz 1 entspricht inhaltlich im Wesentlichen § 35 Absatz 5 Satz 2 alte Fassung mit einer prozessbezogenen Ausrichtung.

Diese verstärkt prozessbezogene Sichtweise ermöglicht dabei eine bessere Abgrenzung der dem Wirkungskreis (Verantwortungsbereich) der Gemeinde zuzurechnenden Verantwortlichkeiten bei der Anwendung von automatisierten Verfahren, wie beispielsweise im Bereich von Online-Marktplätzen (Gemeinde bietet digitale Dienstleistungen an) und den damit verknüpften Online-Bezahlverfahren. So kann im Ergebnis möglicherweise nur ein Teilbereich eines oder mehrerer automatisierter Verfahren in den Verantwortungsbereich der Gemeinde für den automatisierten Gesamtprozess einfließen, wohingegen andere Teilbereiche im Verantwortungsbereich des (Online-)Anbieters verbleiben. Beispielsweise wären die letztgenannten Bereiche somit bezogen auf das betreffende automatisierte Verfahren

nicht von der kassenrechtlichen Freigabe umfasst – der automatisierte Prozess als Ganzes dagegen schon.

Absatz 1 Satz 1:

Aufgrund der Bedeutung der Freigabe wird diese bereits in Satz 1 mit aufgenommen. Die Freigabe setzt voraus, dass die in Satz 1 (nachfolgend aufgeführten) Vorgaben eingehalten werden. Ansonsten darf ein automatisiertes Verfahren oder ein automatisierter Prozess nicht freigegeben und damit in Folge auch nicht eingesetzt beziehungsweise genutzt werden. Die Regelung entspricht weitgehend § 35 Absatz 5 Satz 2 Nummer 1 zweiter Halbsatz alte Fassung. Es erfolgt die Ergänzung „vom Bürgermeister oder“, zur Klarstellung, dass der Bürgermeister auch selbst freigeben kann und nicht etwa nur die von ihm dafür bestimmte Stelle.

Absatz 1 Satz 1 Nummer 1:

Zur besseren Lesbarkeit werden einige der bisher in § 35 Absatz 5 Satz 2 Nummern 1 bis 3 alte Fassung aufgeführten Anforderungen zusammengefasst. Bezüglich der Dokumentation der automatisierten Verfahren wird die Gemeinde zunächst auf die Dokumentation des DV-Dienstleisters zurückgreifen. Gerade aber bei der Dokumentation der (regelmäßig individuellen) automatisierten Prozesse dürften ergänzende Dokumentationen erforderlich sein. Mit der Vorgabe, dass (auch) die automatisierten Prozesse (insgesamt) „sicher ausgestaltet“ sein müssen, wird verdeutlicht, dass nicht nur die jeweils beteiligten einzelnen automatisierten Verfahren zu berücksichtigen sind, sondern auch der Prozess als Ganzes, also beispielsweise auch die Sicherung von Schnittstellendateien (als „Zwischenergebnis“ eines kassenrechtlichen Geschäftsprozesses).

Auch für den Fall, dass sich die Gemeinde beim Verfahrenseinsatz eines DV-Dienstleisters bedient, bleibt sie für die Ordnungsmäßigkeit der erzeugten Verarbeitungsergebnisse selbst verantwortlich (siehe auch GoBS, Kapitel 9). Sie kann aber bezüglich der Ordnungsmäßigkeit der Programme und ihres ordnungsmäßigen Einsatzes auf entsprechende Maßnahmen des DV-Dienstleisters zurückgreifen. Voraussetzung ist, dass der DV-Dienstleister für seinen Verantwortungsbereich dies entsprechend bestätigt hat (sogenannte Einsatzbescheinigung) beziehungsweise dies vertraglich sichergestellt ist. Insoweit hat sie darauf zu achten. Unabhängig davon muss sich die Gemeinde stets durch eigene (stichprobenweise) Kontrollen von der Ordnungsmäßigkeit der Verarbeitungsgrundlagen und der Verarbeitungsergebnisse überzeugen.



In Satz 1 Nummer 2 wurde inhaltlich die Regelung des § 35 Absatz 5 Satz 2 Nummer 5 alte Fassung zur Erforderlichkeit eines Nachweises über die ordnungsgemäße maschinelle Abwicklung von Finanzvorgängen übernommen. Die Regelung wurde dabei allgemeiner und verständlicher formuliert.

Satz 1 Nummer 3 orientiert sich inhaltlich an der Regelung des § 35 Absatz 5 Satz 2 Nummer 5 alte Fassung zur Aufbewahrung der dort genannten Unterlagen. Umfasst sind nun die Unterlagen zur Dokumentation der automatisierten Verfahren und Prozesse nach Satz 1 Nummer 1 sowie zur maschinellen Abwicklung nach Satz 1 Nummer 2. Bezüglich der Aufbewahrungsfristen wurde ein Verweis auf § 39 Absatz 2 (je nach Aufgabenbereich des eingesetzten automatisierten Verfahrens, also wie ein Buch oder Beleg) aufgenommen.

Absatz 1 Satz 1 Nummer 4:

Es erfolgt, wie in § 35 Absatz 5 Satz 2 Nummer 1 erster Halbsatz alte Fassung, ein Verweis auf die in § 114a GemO geregelte Programmprüfung bei Anwendung finanzwirksamer automatisierter Verfahren. Dieser Verweis wird auf die Veranlassungspflicht ausgerichtet, da einerseits eine Programmprüfung vor Programmeinsatz nicht vorgeschrieben ist und andererseits nicht alle finanzwirksamen Verfahren nach Absatz 1 der Programmprüfungspflicht nach § 114a Absatz 1 GemO unterliegen. Da die Verfahren der Komm.ONE AöR und ihrer Unternehmen von dort zur Prüfung angezeigt werden, betrifft die Regelung im Ergebnis (lediglich) die sogenannten autonomen Verfahren mit erheblicher finanzwirtschaftlicher Bedeutung, die im Rechnungswesen und zur Feststellung und Abwicklung von Zahlungsverpflichtungen und Ansprüchen zum Einsatz kommen (beispielsweise die zentralen autonomen Verfahren im Finanzwesen, Personalwesen etc.).

Soweit nach § 114a GemO geprüfte Programme eingesetzt werden und der das Testat konkretisierende Prüfungsvermerk nach § 22 Absatz 3 Satz 3 GemPrO eingeschränkt und mit ergänzenden Bedingungen hinsichtlich des Programmeinsatzes und der Programmanwendung versehen ist, werden diese Ergebnisse Bestandteil der (erweiterten) Programmdokumentation und sind bei der Freigabe des Programms entsprechend zu berücksichtigen.

Absatz 1 Satz 2:

Satz 2 entspricht bezüglich der Trennung von Tätigkeitsbereichen inhaltlich § 35 Absatz 6 Satz 2 alte Fassung. Neben den automatisierten Verfahren werden nun auch die automatisierten Prozesse in der Regelung umfasst. Ergänzend wird auf die nachfolgenden Ausführungen zu Satz 3 verwiesen.

Absatz 1 Satz 3:

Die Notwendigkeit, Regelungen zum Zugriff auf das Buchführungsverfahren festzulegen, wurden bislang aus § 35 Absatz 6 Sätze 1 und 2 alte Fassung hergeleitet. Aufgrund ihrer grundlegenden Bedeutung bei der Abwicklung von Finanzvorgängen wird nunmehr ausdrücklich bestimmt, dass die Gemeinde die Zugriffsberechtigungen für die von ihr eingesetzten Verfahren beziehungsweise genutzten Prozesse schriftlich zu regeln und diese nachvollziehbar zu dokumentieren hat.

Nachfolgend werden die grundlegenden Bestandteile einer solchen Dokumentation aufgeführt, wobei allerdings nicht die jeweilige Bezeichnung oder Untergliederung der genannten Bestandteile, sondern der eigentliche Inhalt entscheidend ist.

Grundlegende Bestandteile sind das sogenannte Berechtigungskonzept (im Sinne einer programmspezifischen Berechtigungsdokumentation) und die sogenannte Benutzerübersicht.

Im Berechtigungskonzept werden die programmseitig verwendeten Berechtigungen beziehungsweise zusammengefassten Berechtigungseinheiten (beispielsweise Funktionsgruppen, Berechtigungsgruppen, Rollen) den jeweiligen haushalts- und kassenrechtlichen Tätigkeits- beziehungsweise Verantwortungsbereichen (beispielsweise Gemeindekasse, Bewirtschaftung, Anordnung, administrative Tätigkeiten wie Berechtigungsverwaltung) zugeordnet. Aufgabe dieser Dokumentationsunterlage ist, dass eindeutig nachvollzogen werden kann, welche programmseitigen Berechtigungen für die einzelnen Bereiche verwendet werden (beispielsweise Programmfunktionalitäten der Aus- und Einzahlungen bei der Gemeindekasse). Ein solches Berechtigungskonzept kann gemeindeindividuell erstellt oder auch von einem DV-Dienstleister gemeindeübergreifend zur Verfügung gestellt werden.

Die Benutzerübersicht ist die tatsächliche Zuordnung der Benutzerzugänge der jeweiligen Mitarbeitenden der Gemeinde zu den programmseitigen Berechtigungen (Berechtigungseinheiten). Diese Übersicht ist insoweit stets gemeindeindividuell.

Beide Bausteine dienen gemeinsam dem Nachweis, dass den rechtlichen Anforderungen (beispielsweise Trennung von Anordnung und Vollzug, ausreichende Trennung von administrativen Tätigkeiten und den übrigen Tätigkeiten) in der konkreten Programmanwendung bei der Gemeinde entsprochen wird. Dabei muss für einen sachverständigen Dritten in angemessener Zeit nachvollziehbar sein, welcher Mitarbeitende zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang zum Zugriff auf die im System abgegrenzten Verantwortungsbereiche befugt ist. Das Merkmal der Sachverständigkeit nimmt in diesem Zusammenhang Bezug auf eine besondere Sachkunde im Bereich des kommunalen Kassenwesens. Das Vorhandensein von Spezialwissen im betreffenden automatisierten Verfahren kann insoweit nicht vorausgesetzt werden. Die Dokumentation muss daher in einer für Dritte ohne besondere Verfahrenkenntnisse „lesbaren“ Form vorliegen.

Das Benutzerkonzept und die Benutzerübersicht sind bei Bedarf fortzuschreiben (Änderungsdokumentation). Sie sind notwendiger Bestandteil der Programmdokumentation nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1.

Daneben bedarf es eines geregelten Antrags- und Genehmigungsverfahrens zur Einrichtung der Benutzerzugänge und der Zuteilung von Berechtigungen (Berechtigungseinheiten). Dies kann beispielsweise in Form einer Dienstanweisung für die Berechtigungsverwaltung erfolgen. Dabei sind die für die Berechtigungsverwaltung verantwortlichen Personen (Berechtigungsverwalter und Stellvertretung) festzulegen.

Absatz 1 Satz 4:

Der Verweis auf weitere Regelungen zur Buchführung ist erforderlich, da bisher § 6 GemKVO alte Fassung auf § 35 Absatz 5 und 6 alte Fassung im Ganzen verwiesen hat:

- Verweis auf § 35 Absatz 2 Satz 3 und damit auf die (bisher in § 35 Absatz 6 Satz 3 alte Fassung geregelte) Sicherungspflicht von Büchern gegen Verlust, Wegnahme und Veränderung.

- Verweis auf § 35 Absatz 3 Satz 3 und damit auf die (bisher in § 35 Absatz 5 Satz 2 Nummer 6 alte Fassung geregelte) Pflicht zur Dokumentation von Änderungen der Bücher, einschließlich der Aufbewahrung der Dokumentation zur Änderung. Mit der Formulierung „gilt entsprechend“ wird klargestellt, dass sich die Aufbewahrungsfrist für Dokumentationsunterlagen in Fällen von „Nicht-Buchführungsverfahren“ nach der Aufbewahrungsfrist des betreffenden Verfahrens richtet, diese also in der Regel wie Belege aufzubewahren sind.
- Verweis auf § 35 Absatz 5 und damit auf die entsprechende Beachtung der GoBS und auf die Verpflichtung zur näheren Ausgestaltung beziehungsweise schriftlichen Regelung zur Sicherung des automatisierten Verfahrens beziehungsweise Prozesses.

Absatz 2 entspricht im Wesentlichen § 39 Absatz 4 alte Fassung. Soweit automatisierte Verfahren geändert werden, müssen die gespeicherten Daten erhalten bleiben.

### **Zu Nummer 6 (§§ 41 und 53)**

Es handelt sich um eine redaktionelle Korrektur des Verweises in das Gesetz über den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg.

### **Zu Nummer 7 (§ 56 Erweiterter Beteiligungsbericht)**

Absatz 1

Der Erweiterte Beteiligungsbericht weist in tabellarischer Darstellung die Gesamtvermögenslage, die Gesamtertragslage und die Gesamtfinanzlage aus. Ein wesentlicher Unterschied zum Gesamtabchluss besteht darin, dass die Zusammenführung der einzelnen Jahresabschlüsse beim Erweiterten Beteiligungsbericht losgelöst von den Vorschriften zur Konzernrechnungslegung nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) erfolgt und die Vollkonsolidierung durch eine quotierte Zurechnung ersetzt wird. Die methodische Unterscheidung wird verdeutlicht, indem beim Erweiterten Beteiligungsbericht andere Begrifflichkeiten verwendet werden. Aus diesem Grunde ersetzt die Gesamtvermögenslage die konsolidierte Bilanz, die Gesamtertragslage die Gesamtergebnisrechnung und die Gesamtfinanzlage die Kapitalflussrechnung. Diese drei Bestandteile werden jeweils in tabellarischer Form dargestellt.

Der Erweiterte Beteiligungsbericht wurde durch Vereinfachungen und Modifizierungen aus dem Gesamtabchluss entwickelt. Er bezieht neben den privatrechtlichen Beteiligungen auch öffentlich-rechtliche Aufgabenträger (zum Beispiel Eigenbetriebe, Kommunalanstalten, Zweckverbände) ein und ist daher unabhängig von der Erstellung eines Beteiligungsberichts nach § 105 Absatz 2 GemO. Eine Gemeinde, die beispielsweise nur an Eigenbetrieben und Zweckverbänden beteiligt ist oder Sonderrechnungen nach § 59 Absatz 2 führt, hat zwar keinen Beteiligungsbericht nach § 105 Absatz 2 GemO zu erstellen, aber - soweit kein Befreiungstatbestand greift - dennoch Jahresabschlüsse von einzubeziehenden Aufgabenträgern mit dem Jahresabschluss der Gemeinde zusammenzuführen. Soweit die Gemeinde einen Beteiligungsbericht nach § 105 Absatz 2 GemO erstellt, ist dessen Inhalt nach Absatz 1 Satz 2 in den Erweiterten Beteiligungsbericht einzubeziehen.

## Absatz 2

Soweit die Gemeinde an Aufgabenträgern mit einer Beteiligungshöhe über 50 vom Hundert beteiligt ist, werden einzelne Bilanzposten der Aufgabenträger beim Erweiterten Beteiligungsbericht zusammengefasst und wesentliche Verflechtungen, die im Einzelnen unten beschrieben sind, zwischen Gemeinde und Aufgabenträgern bereinigt. Im Gegensatz zum bisherigen Gesamtabchluss bleiben beim Erweiterten Beteiligungsbericht, der keinen handelsrechtlichen Anforderungen nach dem HGB unterliegt, aber jegliche Verflechtungen zwischen den Aufgabenträgern untereinander unberücksichtigt. Der Begriff „Konsolidierung“ wird, da er auf eine Anwendung des HGB schließen lässt, beim Erweiterten Beteiligungsbericht grundsätzlich durch den Begriff „Bereinigung“ ersetzt. Im Gegensatz zur Vollkonsolidierung beim Gesamtabchluss werden Bilanzposten beim Erweiterten Beteiligungsbericht aber nur bei einer 100-vom-Hundert-Beteiligung in voller Höhe und ansonsten nur quotiert nach der Beteiligungshöhe bei der Zusammenführung berücksichtigt. Ein Ausgleichsposten zum Nachweis von Minderheitenbeteiligungen ist daher entbehrlich. Die zusammengefassten Aktiva (z.B. Anlagevermögen, Forderungen und Kassenbestände) und Passiva (z.B. Schulden) weisen für jeden zusammengefassten Posten der Gesamtvermögenslage den Wert aus, der der Gemeinde aus Gesamtsicht tatsächlich zuzurechnen ist.

Bei Beteiligungshöhen der Gemeinde bis 50 vom Hundert gibt es ein Wahlrecht zwischen einer Anwendung der Eigenkapitalmethode (Equity-Methode) und einer Einbeziehung der Aufgabenträger zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten entsprechend ihrem Nachweis auf der Aktivseite der Gemeindebilanz. Bei

Anwendung der Eigenkapitalmethode werden Aufgabenträger zu dem zum Zeitpunkt der erstmaligen Erstellung des Erweiterten Berichts bestehenden Buchwert angesetzt. Der ermittelte Wertansatz ist in den Folgejahren entsprechend § 312 Absatz 4 Satz 1 HGB fortzuschreiben.

Für die Darstellung der Gesamtvermögenslage sind die Bilanzposten der Aufgabenträger mit einer Beteiligungshöhe der Gemeinde über 50 vom Hundert entsprechend ihrem Beteiligungsverhältnis aufzusummieren. Wesentliche Verflechtungen der Gemeinde und der einzubeziehenden Aufgabenträger sind zu bereinigen, insbesondere durch:

- Eliminierung der Anteile an verbundenen Unternehmen

Die ermittelte Kürzung erfolgt betragsgleich beim Finanzvermögen (Aktiva) und beim Eigenkapital (Passiva).

- Eliminierung der Sondervermögen Eigenbetriebe

Die ermittelte Kürzung erfolgt betragsgleich beim Finanzvermögen (Aktiva) und beim Eigenkapital (Passiva).

- Eliminierung der sonstigen Beteiligungen – unter diesem Posten sind ggf. auch direkte Anteile (< 50%) der Gemeinde an Beteiligungen abgebildet, an denen die Gemeinde unter Einbeziehung der indirekt gehaltenen Anteile einen höheren Anteil als 50 vom Hundert hat (z.B. 100%). Daher müssen die in der gemeindlichen Bilanz unter Aktiva 1.3.2 enthaltenen Anteile entsprechend gekürzt werden. Die ermittelte Kürzung erfolgt betragsgleich beim Finanzvermögen (Aktiva) und beim Eigenkapital (Passiva).
- Eliminierung der Ausleihungen an verbundene Unternehmen (z.B. Trägerdarlehen an die Eigenbetriebe). Die ermittelte Summe muss betragsgleich bei den Ausleihungen und bei den Verbindlichkeiten gekürzt werden.
- Eliminierung der Summe der Forderungen aus Betriebsmittelkrediten, die von der Gemeinde an Beteiligungen (Anteil > 50%) bestehen. Die ermittelte Summe muss betragsgleich bei den Forderungen und den Verbindlichkeiten gekürzt werden.

- Eliminierung der Geldanlagen gemeindlicher Beteiligungen (Anteil > 50%) im Wege des Liquiditätsverbundes mit der Gemeinde. Die ermittelte Summe muss betragsgleich bei den Forderungen und den sonstigen Verbindlichkeiten gekürzt werden.
- Eliminierung des aktiven Sonderpostens für geleistete Investitionszuschüsse für Zuwendungen welche die Gemeinde an einbezogene Aufgabenträger geleistet hat. In gleicher Höhe muss der passive Sonderposten gekürzt werden, den die Beteiligungen und Eigenbetriebe für Vermögen gebildet haben, das durch Gemeindezuschüsse finanziert wurde. Dies führt zu einer betragsgleichen Kürzung des aktiven geleisteten und des passiven Sonderpostens. Soweit Beteiligungen vom Recht Gebrauch machen, die erhaltenen Investitionszuschüsse von der Gemeinde direkt von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten abzuziehen, erfolgt keine Bereinigung. Der aktive Sonderposten aus der gemeindlichen Bilanz bleibt in diesen Fällen erhalten.

### Absatz 3

Für die Darstellung der Gesamtertragslage sind die Erträge und Aufwendungen der Gemeinde und der Aufgabenträger mit einer Beteiligungshöhe der Gemeinde über 50 vom Hundert entsprechend der Beteiligungshöhe aufzusummieren. Entsprechend dem Vorgehen bei der Darstellung der Gesamtvermögenslage werden auch die Posten der Ergebnis- bzw. der Gewinn- und Verlustrechnung bei der Zusammenführung nur quotiert berücksichtigt mit der Folge, dass bei der Darstellung der Gesamtertragslage keine Ergebnisbeteiligung Dritter abzuziehen ist, da aus Gesamtsicht nur die der Gemeinde zuzurechnenden Erträge und Aufwendungen in die Gesamtertragslage übernommen werden. Gegenseitige Beziehungen werden auch hier nur zwischen der Gemeinde und den Aufgabenträgern bereinigt, nicht zwischen den Aufgabenträgern untereinander. Die Bereinigung umfasst mindestens folgende Beziehungen:

- Eliminierung der Erträge der Gemeinde durch Gewinnausschüttungen der Beteiligungen
- Eliminierung der Aufwendungen der Gemeinde für übernommene Verluste und Fehlbeträge bei den Aufgabenträgern im Wege der Verlustbeziehungsweise Fehlbetragsabdeckung

- Eliminierung der Betriebskostenzuschüsse der Gemeinde an die einbezogenen Aufgabenträger
- Eliminierung der Erträge durch Auflösung der passivierten Sonderposten oder Ertragszuschüsse für von der Gemeinde erhaltene Investitionszuschüsse. Betragsgleich werden auch die gemeindlichen Aufwendungen für Abschreibungen des aktiven Sonderpostens für geleistete Investitionszuschüsse gekürzt.
- Eliminierung der Aufwendungen und Erträge durch Zu- und Abschreibungen beim gemeindlichen Finanzvermögen. Wertminderungen der Beteiligungen und Eigenbetriebe werden im gemeindlichen Jahresabschluss als Aufwendungen für Abschreibungen ergebnismindernd berücksichtigt. In der Gesamtergebnisrechnung des Erweiterten Beteiligungsberichts werden diese Ergebnisminderungen bereits durch die Einbeziehung der Erträge und Aufwendungen und somit der Ergebnisse der Beteiligungen und Eigenbetriebe berücksichtigt.

Die Ertragslage von Aufgabenträgern bis zu einer Beteiligungshöhe der Gemeinde von 50 vom Hundert bleibt bei der Gesamtertragslage unberücksichtigt, ihre Abbildung erfolgt nur indirekt über die Eigenkapitalveränderung in der Gesamtvermögenslage.

#### Absatz 4

Die Darstellung der Gesamtfianzlage erfolgt beim Erweiterten Beteiligungsbericht nicht über eine mit dem gemeindlichen Haushalts- und Rechnungswesen vergleichbare Finanzrechnung oder eine handelsrechtlich geprägte Kapitalflussrechnung, sondern über verbindlich vorgegebene Kennzahlen, die allesamt aus der um interne Verflechtungen bereinigten Gesamtvermögens- und Gesamtertragslage abgeleitet werden.

Zur Berechnung der Kennzahlen Nummern 1 bis 5 werden die bereits vorliegenden bereinigten Zahlen aus der Gesamtvermögenslage (z.B. Veränderung Anlagevermögen und Veränderung Rückstellungen) und der Gesamtertragslage (z.B. Jahresergebnis, Abschreibungen) verwendet.

Die Kennzahl Nummer 6 kann nicht aus der Gesamtvermögens- und der Gesamtertragslage abgeleitet werden. Zur Ermittlung der



„Nettoinvestitionsfinanzierungsmittel“ darf nur die ordentliche Kredittilgung herangezogen werden. Weder die Höhe der jährlichen Kredittilgung noch die Klassifizierung als ordentliche Kredittilgung ist ableitbar und bedarf einer separaten Ermittlung.

#### Absatz 5

Für einzubeziehende Aufgabenträger kann unabhängig von der Beteiligungshöhe der Gemeinde stets der Jahresabschluss des letzten Geschäftsjahres bei der Zusammenführung zum Erweiterten Beteiligungsbericht zu Grunde gelegt werden. Entscheidend ist hierbei der Stichtag des Jahresabschlusses, nicht aber der Feststellungszeitpunkt.

#### Absatz 6

Um die Erstellung des Erweiterten Beteiligungsberichts zu erleichtern, können bestehende Teilkonzernabschlüsse unverändert dem Erweiterten Beteiligungsbericht zugrunde gelegt werden.

Aus Vereinfachungsgründen müssen die Einzelabschlüsse nach HGB hinsichtlich Ansatz und Bewertung nicht an die Bestimmungen nach der Kommunalen Doppik angepasst werden; auf eine Vereinheitlichung von Ansatz und Bewertung wird verzichtet. Dabei sind alle nach HGB oder anderen zulässigen Rechnungslegungsvorschriften erstellten Einzelabschlüsse und Teilkonzernabschlüsse gemeint, auch beispielsweise IFRS. Ansatz und Bewertung umfasst alles, auch Rückstellungen und latente Steuern.

### **Zu Nummer 8 (§ 57 Ergänzungen zum Erweiterten Beteiligungsbericht)**

#### Nummer 1

In einem Gesamtüberblick wird die aktuelle wirtschaftliche und finanzielle Lage der Gemeinde einschl. ihrer ausgegliederten Aufgabenträger, dargestellt und bewertet, insbesondere ist dabei auf die stetige Aufgabenerfüllung im Sinne von § 77 Absatz 1 GemO und die Sicherstellung der dauernden Leistungsfähigkeit einzugehen.

Nummer 2, Buchstabe a

Neben grundsätzlichen Erläuterungen zum Kreis der einbezogenen Aufgabenträger soll insbesondere auf Aufgabenträger, die nach § 95a Absatz 1 Satz 3 GemO nicht in den Erweiterten Beteiligungsbericht einbezogen wurden, eingegangen werden. Ebenso sollte ausgeführt werden, ob von der Regelung des § 95a Absatz 1 Satz 2 GemO Gebrauch gemacht wurde und freiwillig Vereine oder Genossenschaften in den Erweiterten Beteiligungsbericht einbezogen wurden.

Nummer 2, Buchstabe b

Die Darstellung der Gesamtvermögens-, Gesamtertrags- und Gesamtfinanzlage ist mindestens insoweit zu erläutern, dass die rechnerische Nachvollziehbarkeit im Sinne von § 95a Absatz 3 GemO gewährleistet ist.

Nummer 3

Neben vergangenheitsbezogenen Aspekten sind auch zukunftsorientierte Aspekte in die Bewertung einzubeziehen. Dabei ist insbesondere auch auf Vorgänge von besonderer Bedeutung, die nach dem Stichtag des Erweiterten Beteiligungsberichts eingetreten sind, und die erwartete Entwicklung wesentlicher Rahmenbedingungen einschließlich der Chancen und Risiken und ihrer Auswirkungen einzugehen.

### **Zu Nummer 9 (§ 58)**

Da der Gesamtabchluss durch den Erweiterten Beteiligungsbericht ersetzt wird, wird die Regelung zum Konsolidierungsbericht im bisherigen § 58 entbehrlich. Ein Teil der bisher für den Konsolidierungsbericht vorgesehenen Pflichtinhalte wurde in den neuen § 57 (Ergänzungen zum Erweiterten Beteiligungsbericht) übernommen.

### **Zu Nummer 10 (§ 61 Begriffsbestimmungen)**

Zu Buchstabe a) (Nummer 3)

Bei der Begriffsbestimmung der Auszahlungen wird auf § 36 Absatz 3 verwiesen, da dort alle betreffenden Auszahlungsvorgänge definiert sind. Es wird zudem klargestellt, dass es sich bei der Gewährung von Handvorschüssen an Dienststellen der Gemeinde und Bedienstete um Auszahlungen handelt. Dies entspricht dem kassenrechtlichen Auszahlungsbegriff. Dasselbe gilt für die Ausgabe von

Wechselgeldern und Zahlungsmitteln zum Befüllen von Automaten nach § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 GemKVO, soweit deren Bestandsänderungen nicht unmittelbar in der Buchführung nachgewiesen werden können und für die Ausgabe von Wechselgeldern und Zahlungsmitteln nach § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 GemKVO.

Zu Buchstabe b) (Nummer 9)

Auf eine gesonderte Bestimmung des Begriffs Buchführung kann aufgrund der umfassenden Regelungen des § 35 verzichtet werden.

Zu Buchstabe c) (Nummer 12)

Bei der Begriffsbestimmung der Einzahlungen wird auf § 36 Absatz 2 verwiesen, da dort alle betreffenden Einzahlungsvorgänge definiert sind.

Es wird zudem klargestellt, dass es sich bei der Rückabwicklung von Handvorschüssen um Einzahlungen handelt. Dies entspricht dem kassenrechtlichen Einzahlungsbegriff. Dasselbe gilt für eingegangene Wechselgelder und Zahlungsmittel aus Automaten nach § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 GemKVO, soweit deren Bestandsänderungen nicht unmittelbar in der Buchführung nachgewiesen werden können und für eingegangene Wechselgelder und Zahlungsmittel nach § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 GemKVO.

Zu Buchstabe d) (Nummer 25)

Mit der Einführung des Erweiterten Beteiligungsberichtes anstelle des Gesamtabchlusses werden Erläuterungen zum Begriff der Konsolidierung entbehrlich.

Zu Buchstabe e) (Nummer 30a)

Liquide Mittel sind bisher (lediglich) über die in der Kontengruppe 17 enthaltenen Konten nach der VwV Produkt- und Kontenrahmen (Anlage 31.2) näher bestimmt. Unter die Kontengruppe 17 fallen demnach die Sichteinlagen bei Banken und Kreditinstituten, der Kassenbestand sowie die Handvorschüsse. Nach den Ausführungen in der Anlage 31.2 der VwV Produkt- und Kontenrahmen sind in der Kontenart 173 beim Kassenbestand, die „im Besitz von Kommunen befindliche Noten und Münzen, die üblicherweise als Zahlungsmittel verwendet werden“ auszuweisen.

Insoweit handelt es sich hierbei um den in der Begriffsdefinition genannten Barkassenbestand und nicht um den Bestand der Kassenmittel im Sinne der GemKVO.

Die Ergänzung der Begriffsbestimmungen dient der Konkretisierung. Insbesondere wird klargestellt, dass lediglich Sichteinlagen bei Banken und Kreditinstituten mit einer vertraglich zum Vertragsabschluss vereinbarten Fälligkeit von bis zu einem Monat zu den liquiden Mitteln gehören. Mit dem Verweis auf § 36 Absatz 2 und 3 wird klargestellt, dass sich die liquiden Mittel zum dortigen Zeitpunkt und insoweit auch in der diesbezüglichen Periode/dem diesbezüglichen Haushaltsjahr entsprechend vermindern beziehungsweise erhöhen.

### **Zu Nummer 11 (§ 64 Inkrafttreten, Übergangszeit)**

Die Übergangsvorschriften zur Einführung der Kommunalen Doppik sahen vor, dass die Gemeindehaushaltsverordnung vom 11. Dezember 2009 (GBI. S. 770) spätestens ab dem Haushaltsjahr 2020 verpflichtend anzuwenden ist. Die übergangsweise zulässige Anwendung der Gemeindehaushaltsverordnung vom 7. Februar 1973 (GBI. S. 33) ist im Zeitablauf beendet. Die bisher in § 64 Absatz 2 Sätze 1, 2 und 4 und Absatz 3 GemHVO enthaltenen Übergangsvorschriften sind mit der flächendeckenden Einführung der Kommunalen Doppik zum 1. Januar 2020 entbehrlich.

§ 64 Absatz 4 wurde im Rahmen der Änderung der GemHVO im Jahr 2016, die mit Blick auf die Weiterentwicklung, Vereinfachung und Flexibilisierung des Gemeindehaushaltsrechts vorgenommen wurde, als Übergangsregelung eingeführt. Nach Satz 1 sollten Änderungen der Vorgaben für die Haushaltssatzung durch die Verordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung vom 29. April 2016 (GBI. S. 332) erst ab der nächsten zu beschließenden Haushaltssatzung anzuwenden sein, also entweder auf die Haushaltssatzung für das auf die Verkündung der Verordnung vom 29. April 2016 folgende Jahr oder – bei Vorliegen eines Doppelhaushalts – ggf. für das zweite auf die Verkündung folgende Jahr. Diese Übergangsregelung ist im Zeitablauf beendet und daher entbehrlich.

Durch Absatz 4 Satz 2 wurde normiert, wie mit zweckgebundenen Rücklagen umzugehen ist, die nach der konkreten Definition zweckgebundener Rücklagen des § 23 Satz 3 in der Fassung der Verordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung vom 29. April 2016 (GBI. S. 332) nicht mehr

fortgeführt werden können. Auch diese Übergangsvorschrift ist im Zeitablauf beendet und daher entbehrlich.

## **Zu Artikel 2 (Änderung der Gemeindenkassenverordnung)**

### **ERSTER ABSCHNITT**

#### **Aufgaben und Organisation der Gemeindekasse**

##### **Zu Nummer 1 (§ 1 Aufgaben der Gemeindekasse)**

Zu Buchstabe a)

In Satz 1 Nummer 4 wird zur Klarstellung der Begriff des Buchungsbelegs nach § 36 Absatz 8 GemHVO verwendet. Weiter wird klargestellt, dass die Gemeindekasse grundsätzlich auch für die Sammlung von solchen Unterlagen zuständig ist, die zwar keine Buchungsbelege im Sinne des § 36 Absatz 8 GemHVO, aber nach § 39 Absatz 1 Satz 3 GemHVO wie diese zu behandeln sind (Zahlungsnachweise, Kontoauszüge).

Zu Buchstabe b)

Der Begriff „Tagesabschlussbuch“ wird durch den Wortlaut „Erstellung des Tagesabschlusses“ ersetzt, da zur Dokumentation des Tagesabschlusses entsprechend § 22 Absatz 1 das Führen eines Tagesabschlussbuchs nicht mehr erforderlich ist.

Zu Buchstabe c)

Das für die Berechnung von Bezügen und Entgelten eingesetzte automatisierte Verfahren (nachfolgend Fachverfahren) wird zum Nachweis der Einzelposten auf Personalfallebene oftmals als Vorbuch geführt, da ansonsten Daten (Einzelposten/Einzelfälle) in der Hauptbuchführung redundant vorgehalten werden müssten. Während die „Soll-Buchung“ nach Absatz 2 an das Fachamt übertragen werden kann, war dies für die „Ist-Buchung“ bisher nicht möglich. Dadurch mussten in sich zusammenhängende automatisierte Geschäftsprozesse aufgespalten werden, was allerdings die Abläufe verkomplizierte und im Ergebnis nicht erkennbar sicherer machte.

Als Ausnahme zu Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 beziehungsweise Absatz 2 kann der Bürgermeister nun auch zulassen, dass in solchen Fällen die Buchung der (personalfallbezogenen) Zahlungen im Fachverfahren (als Vorbuch) und die damit unmittelbar verbundenen vorbereitenden Zahlungsverkehrstätigkeiten (beispielsweise die Erstellung eines Datenträgers an das Kreditinstitut) auch von Mitarbeitern des Fachamts (Nichtkassenbedienstete) durchgeführt werden dürfen. Der direkte Datenträgeraustausch mit dem Kreditinstitut bleibt weiterhin der Gemeindekasse vorbehalten.

Eine Kassenanordnung bleibt auch bei Übertragung der Einzelpostenbuchung (der Zahlungen) hin zum Fachamt insoweit unabdingbar, als diese zumindest als Grundlage für die (Summen-) Buchung im Hauptbuch und zur Auszahlung durch die Gemeindekasse notwendig bleibt.

Absatz 3 zielt auf das für die Abrechnung von Bezügen und Entgelten der Mitarbeitenden eingesetzte Fachverfahren ab (Massengeschäft), wobei die jeweiligen Zahlungsverpflichtungen nicht nur ermittelt, sondern diese dort auch (auf Einzelpostenebene) gebucht werden. Das bedeutet, dass das ADV-Verfahren neben den fachrechtlichen Anforderungen und den allgemeinen Anforderungen an automatisierte Verfahren und automatisierte Prozesse (§ 39a GemHVO) auch die besonderen Anforderungen an die Führung der Bücher (insbesondere §§ 35 und 36 GemHVO) erfüllen muss.

Entsprechend des Verweises auf Absatz 2 muss die vom Bürgermeister zugelassene Ausnahme nicht nur der Verwaltungsvereinfachung dienen, sondern es muss (weiterhin) eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung gewährleistet sein.

Es ist dabei sicherzustellen, dass der Gemeindekasse vor Leistung der betreffenden Auszahlungen der auszuzahlende Gesamtbetrag, die Buchungsstelle(n) für die (jeweiligen) Summenbuchung(en) in der Hauptbuchführung und das Haushaltsjahr mitgeteilt werden. Dies erfolgt grundsätzlich auf dem Wege einer Auszahlungsanordnung nach § 8 Absatz 1. Bei dieser kann im Übrigen bezüglich der Empfangsberechtigten auf die beim Fachamt aufzubewahrenden Feststellungslisten verwiesen werden. Zur Zulassung einer allgemeinen Zahlungsanordnung durch den Bürgermeister für die Fälle des Absatzes 3 siehe § 9 Absatz 3.

Außerdem ist sicherzustellen, dass der Gemeindekasse die korrespondierenden Zahlungsinformationen (einschließlich der Fälligkeit der Auszahlungen) für den Datenträgeraustausch mit dem Kreditinstitut rechtzeitig übermittelt werden

(beispielsweise als Datenträgeraustauschdateien). Bei Verwendung einer maschinellen Summenschnittstelle muss der Gemeindekasse notwendigerweise auch eine entsprechende Schnittstellendatei zur Übernahme der Summenbuchungen in die Hauptbuchführung übergeben werden.

Die Verantwortung für die Richtigkeit von Kassenanordnung sowie der zum Vollzug an die Gemeindekasse übermittelten Buchungs- und Zahlungsinformationen obliegt der anordnenden Stelle. Die dahingehenden Zuständigkeiten (beispielsweise im Fachamt) und Abläufe sind vom Bürgermeister schriftlich zu regeln (§ 28 Absatz 1).

Zu Buchstabe d)

Absatz 4 entspricht im Wesentlichen Absatz 3 alte Fassung.

Zu Buchstabe e)

Die Änderungen dienen der Klarstellung, dass die personelle Trennung der genannten Verantwortungsbereiche nur bei personell auch entsprechend ausgestatteten Gemeindekassen zwingend ist. Soweit eine personelle Trennung nicht umgesetzt werden kann, muss die Kassensicherheit durch ergänzende organisatorische Maßnahmen, wie beispielsweise nachträgliche Kontrollen durch die Kassenaufsicht, sichergestellt und dokumentiert werden.

Zu Buchstabe f)

Absatz 5 entspricht Absatz 4 alte Fassung.

### **Zu Nummer 2 (§ 2 Fremde Kassengeschäfte)**

Nach Einfügen des neuen Absatz 3 in § 1 ist der bestehende Verweis in § 2 Absatz 2 Satz 2 redaktionell anzupassen.

### **Zu Nummer 3 (§ 3 Zahlstellen)**

Zu Buchstabe a)

Mit Einschub des Satzes 2 wird verdeutlicht, dass bei Zahlstellen eigene Wechselgeldbestände eingerichtet werden können. Zu unterscheiden sind diese von den Handvorschüssen nach § 4.

Zu Buchstabe b)

In Satz 3 wird die Zuständigkeit des Bürgermeisters konkretisiert. So obliegen dem Bürgermeister im Rahmen seiner allgemeinen Zuständigkeit für die Kassenorganisation sowohl die grundlegende Zuordnung von Kassenaufgaben zu möglichen Zahlstellen als auch die konkrete Entscheidung über die Einrichtung einer bestimmten Zahlstelle. Von dieser Zuständigkeit umfasst sind außerdem die in Satz 4 alte Fassung aufgeführten „erforderlichen Maßnahmen für eine ordnungsgemäße und sichere Verwaltung der Wechselgeldvorschüsse“. Entsprechend § 29 können diese Regelungsbefugnisse des Bürgermeisters nicht nach § 53 GemO auf andere Personen übertragen werden.

Als Teile der Gemeindekasse sind für die Zahlstellen darüber hinaus die weiteren kassenrechtlichen Anforderungen, wie beispielsweise Regelungen zur äußeren Kassensicherheit nach § 5 oder zum Tagesabschluss nach § 22, zu beachten.

Die Benennung eines Zahlstellenverwalters und eines Stellvertreters ist, im Gegensatz zur Bestellung des Kassenverwalters nach § 93 Absatz 2 GemO, nicht ausdrücklich vorgeschrieben, im Sinne einer klaren Zuordnung von Zuständigkeiten und Verantwortungsbereichen aber unerlässlich. Die Benennung eines verantwortlichen Zahlstellenverwalters ist von der in Satz 3 beschriebenen obligatorischen Zuständigkeit des Bürgermeisters nicht umfasst und wird in § 29 auch nicht gesondert aufgeführt. Dies bedeutet, dass der Bürgermeister allgemein regeln kann, dass auch bestimmte Gemeindebedienstete andere Gemeindebedienstete als Zahlstellenverwalter nach § 53 Absatz 1 GemO beauftragen können.

Zu Buchstabe c)

Satz 3 alte Fassung entfällt mit Aufnahme des neuen Satzes 2.

#### **Zu Nummer 4 (§ 4 Handvorschüsse)**

In Satz 1 wird das „Wechselgeld“ als Fall eines Handvorschusses gestrichen. Wechselgeldbestände kommen außerhalb der Barkasse der Gemeindekasse, nur in Zahlstellen nach § 3, bei Automaten nach § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 und bei Ermächtigung bestimmter Personen nach § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 in Frage. Zur Klarstellung werden diese Wechselgeldbestände nun bei den betreffenden Paragraphen aufgeführt. Des Weiteren entfällt dadurch der bisherige Satz 2.



Durch die Aufnahme des Zusatzes „der Gemeinde“ in Satz 1 wird klargestellt, dass sich die Gewährung eines Handvorschusses „an Dienststellen“ nur auf solche der Gemeinde selbst beziehen kann.

In Satz 1 wird außerdem die elektronische Geldbörse durch die Aufnahme von Zahlungsmitteln auf elektronischer Guthabenbasis ersetzt. Damit können Handvorschüsse (wie bislang) in bar und nun auch unter Verwendung von Zahlungsmitteln, die auf einem elektronischen Guthabensystem basieren, wie beispielsweise Prepaid-Kreditkarten, guthabenbasierte Zahlungsverkehrskonten oder elektronische Geldbörsen, eingerichtet werden (siehe hierzu auch § 31 Nummer 10).

Als Voraussetzung zur Gewährung eines Handvorschusses bleibt die Beschränkung auf regelmäßig anfallende, geringfügige Auszahlungen zwar bestehen. Mit der Öffnung für Zahlungsmittel auf elektronischer Guthabenbasis ergeben sich aber dennoch weitere Möglichkeiten, aktuellen Anforderungen aus der kommunalen Praxis gerecht zu werden. Beispielsweise können entsprechende Handvorschüsse für Ladevorgänge an E-Auto Ladesäulen nun in Form von Prepaid-Kreditkarten gewährt werden.

Satz 3 wird dahingehend konkretisiert, dass der Bürgermeister die Grundsätze über die Einrichtung sowie die ordnungsgemäße und sichere Verwaltung von Handvorschüssen zu regeln hat. Entsprechend § 29 können diese Regelungsbefugnisse des Bürgermeisters nicht nach § 53 GemO auf andere Personen übertragen werden. Die konkrete Zuweisung eines Handvorschusses an den verantwortlichen Handvorschussverwalter ist von der in Satz 3 beschriebenen obligatorischen Zuständigkeit des Bürgermeisters aber nicht umfasst und wird in § 29 auch nicht gesondert aufgeführt. Dies bedeutet, dass der Bürgermeister allgemein regeln kann, dass auch bestimmte Gemeindebedienstete Handvorschussverwalter bestimmen können.

### **Zu Nummer 5 (§ 5 Einrichtung und Geschäftsgang der Gemeindekasse)**

Zu Buchstabe a)

Die Änderung dient der Klarstellung, dass die personelle Trennung der genannten Verantwortungsbereiche nur bei personell auch entsprechend ausgestatteten Gemeindekassen zwingend ist. Soweit eine personelle Trennung nicht umgesetzt werden kann, muss die Kassensicherheit durch ergänzende organisatorische

Maßnahmen, wie beispielsweise nachträgliche Kontrollen durch die Kassenaufsicht sichergestellt und dokumentiert werden.

Zu Buchstabe b)

Überweisungs- und Abbuchungsaufträge werden kassenseitig in der Regel nicht mehr in Papierform, sondern elektronisch (digital) innerhalb eines ADV-Verfahrens (beispielsweise im Online-Banking) abgewickelt. Die in Absatz 3 festgeschriebene notwendige Beteiligung von zwei Bediensteten an diesen Prozessen konnte bislang nur durch handschriftliche Unterzeichnung dokumentiert werden. Mit der Neuformulierung des Absatzes 3 wird dieser auf Papierform basierende Ansatz dahingehend angepasst, dass am Prozess zwar nach wie vor zwei Bedienstete beteiligt sein müssen, eine konkrete Vorgehensweise zur Dokumentation der Beteiligung allerdings nicht (mehr) vorgegeben wird.

Je nach ADV-Verfahren kann eine elektronische Signatur nach § 28 Absatz 2 beziehungsweise Absatz 3 zum Einsatz kommen. In vielen Fällen dürfte allerdings ein (gegebenenfalls bankenseitig zur Verfügung gestelltes) ADV-Verfahren angewandt werden, in welchem die Dokumentation der Beteiligung nicht mit Hilfe einer elektronischen Signatur erfolgt, sondern vielmehr der digital abgebildete Gesamtprozess als Dokumentationsgrundlage dient. Die Nachvollziehbarkeit eines Vier-Augen-Prinzips innerhalb eines solchen ADV-Verfahrens (beispielsweise als Protokollierung) ist dabei insbesondere abhängig von den Sicherheitsvorkehrungen im ADV-Verfahren selbst (Beispiel: kennwortgeschützte Benutzerzugänge) und gegebenenfalls von ergänzenden Maßnahmen außerhalb des ADV-Verfahrens (Beispiel: Änderungsdokumentation zu den vergebenen Benutzerzugängen). Neben den allgemeinen Anforderungen an die Kassensicherheit nach § 5 Absatz 1 sind dabei auch die speziellen Anforderungen beim Einsatz automatisierter Verfahren nach § 39a GemHVO zu beachten.

Die handschriftliche Unterzeichnung ist allerdings nach wie vor von Bedeutung, da weiterhin einzelne Vorgänge in Papierform abgewickelt werden müssen (beispielsweise das Ausstellen von Schecks).

Soweit eine Beteiligung von zwei Kassenbediensteten nicht umgesetzt werden kann, muss die Kassensicherheit durch ergänzende organisatorische Maßnahmen wie nachträgliche Kontrollen durch die Kassenaufsicht sichergestellt und dokumentiert werden. Eine weitere ergänzende organisatorische Maßnahme könnte sein, (beispielsweise ab einem bestimmten Betrag) einen Nichtkassenbediensteten an der

Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips zu beteiligen. Insbesondere da mit den betreffenden internen Geschäftsprozessen in der Regel auch bankenseitige Verfügungsberechtigungen über die Zahlungsverkehrskonten der Gemeinde verbunden sind, ist dabei aber zwingend sicherzustellen, dass Nichtkassenbedienstete keinen Alleinzugriff auf die Gemeindepkonten erhalten, sondern immer nur gemeinsam mit einem Kassenbediensteten an den betreffenden Geschäftsprozessen beteiligt werden.

### **Zu Nummer 6 (§ 6 Automatisierte Verfahren)**

§ 6 wird gestrichen. Automatisierte Verfahren und Prozesse sind künftig in § 39a GemHVO geregelt.

## **ZWEITER ABSCHNITT**

### **Kassenanordnungen**

#### **Zu Nummer 7 (§ 7 Allgemeines)**

Zu Buchstabe a)

Mit der Ergänzung einer Mitteilungspflicht soll sichergestellt werden, dass auch der örtlichen Prüfungseinrichtung (§ 109 GemO), beziehungsweise bei Gemeinden ohne örtliche Prüfungseinrichtung der für die Kassenprüfung nach § 9 Absatz 1 Satz 2 GemPrO zuständigen Stelle, die anordnungsberechtigten Personen und deren Umfang der Anordnungsbefugnis mitgeteilt werden. Insbesondere zur Durchführung der laufenden Prüfung der Kassenvorgänge (beispielsweise bei Visakontrolle vor dem Zahlungsvollzug) ist eine aktuelle Zuordnungsübersicht der Anordnungsbefugnisse unabdingbar.

Zu Buchstabe b) Doppelbuchstabe aa)

In Nummer 1 erfolgt eine redaktionelle Anpassung des bisherigen Verweises auf § 36 Absatz 4 GemHVO alte Fassung zu § 36 Absatz 8 GemHVO.

Zu Buchstabe b) Doppelbuchstabe bb)

In Nummer 2 wird der Verweis auf § 1 Absatz 3 alte Fassung gestrichen, da dieser an dieser Stelle nicht notwendig ist.

## **Zu Nummer 8 (§ 9 Allgemeine Zahlungsanordnung)**

Zu Buchstabe a)

Der eingefügte Verweis auf § 11 Absatz 3 Sätze 2 und 3 dient der Verdeutlichung, dass bei Verwendung einer allgemeinen Zahlungsanordnung die Feststellung nach § 11 nach Eingang oder Leistung der Zahlung unverzüglich nachzuholen ist und die anordnungsberechtigte Stelle der Gemeindekasse eine Bestätigung über die Feststellung zu übermitteln hat.

Absatz 1 entspricht im Übrigen Absatz 1 alte Fassung.

Zu Buchstabe b)

Mit dem neu eingefügten Absatz 3 wird die allgemeine Zahlungsanordnung bei Auszahlungen aus automatisierten Verfahren (§ 39a GemHVO) zugelassen. Eine solche war bisher nicht möglich, da in diesen Fällen die Höhe des Auszahlungsbetrags für die einzelnen Fälligkeitstermine feststeht und insoweit Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 nicht zur Anwendung kommen kann.

Die allgemeine Zahlungsanordnung nach Absatz 3 ist vorrangig für diejenigen Fälle vorgesehen, in denen aus einem Fachverfahren heraus (als Schnittstellendatei) eine große Anzahl von Buchungen gleichzeitig an die Finanzbuchführung übergeben wird und die Auszahlung zu einem zeitnah anstehenden Fälligkeitstermin erfolgen muss, wie beispielsweise im Personal- und Sozialwesen.

Dabei geht es insbesondere darum, unter Beibehaltung der bewährten Grundsystematik der Trennung von Anordnung und Vollzug, bestimmte Geschäftsprozesse (Massengeschäfte) bei Bedarf im Ablauf optimieren zu können. Im Übrigen soll die Entscheidung zur Anwendung einer solchen Vereinfachungslösung aber nicht dazu führen, dass auf bisher vor Ort bereits etablierte (weitere) Kontrollmechanismen auf fachlicher Ebene (beispielsweise stichprobenweise Kontrollen durch den Vorgesetzten) künftig verzichtet wird.

Absatz 3 findet nur bei „Ausgabearten“ mit regelmäßig wiederkehrenden Auszahlungen Anwendung. Eine Regelmäßigkeit in diesem Sinne kann angenommen werden, wenn die betreffenden Auszahlungen zu mindestens monatlichen Fälligkeiten geleistet werden müssen. Bei Vorliegen dieser

Voraussetzung können im Übrigen auch die mit dieser Ausgabeart verbundenen einmaligen Zahlungen als allgemeine Anordnung abgewickelt werden.

Demgegenüber ist die Anwendung des Absatzes 3 bei „Ausgabearten“ mit vorwiegend einmaligen oder unzusammenhängend im Laufe des Haushaltsjahres (oder über mehrere Haushaltsjahre hinweg) wiederkehrenden Auszahlungen ausgeschlossen.

Als weitere Anwendungsvoraussetzung muss die Berechnung der Zahlungsverpflichtungen, welche zur Auszahlung anstehen, in einem (der Hauptbuchführung) vorgelagerten automatisierten Fachverfahren erfolgen, welches die Anforderungen des § 39a GemHVO erfüllt.

Nach Absatz 3 sind der Gemeindekasse in der allgemeinen Anordnung die Angaben nach § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummern 2, 8 und 9 (Grund der Zahlung, Datum der Anordnung und Unterschrift des Anordnungsberechtigten) mitzuteilen.

Daneben müssen der Gemeindekasse vom Fachamt aber auch

- die Summe des auszahlenden Gesamtbetrags des betreffenden Verarbeitungslaufs (und üblicherweise auch die Anzahl der übermittelten Datensätze) je nach Verfahrensanbindung vor Einspielen der Buchungsdatendatei (in die Hauptbuchführung) oder aber spätestens vor Durchführung der in der Zuständigkeit der Gemeindekasse liegenden Buchungen (und Auszahlungen),
- die korrespondierenden Buchungs- und Zahlungsinformationen (einschließlich der Fälligkeit der Auszahlungen) und
- bei über- und außerplanmäßigen Aufwendungen oder Auszahlungen die Bestätigung des Bewirtschaftungsbefugten über das Vorliegen der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen

übermittelt werden (beispielsweise als E-Mail oder als Begleitzettel). Ein Teil der genannten Informationen (insbesondere Buchungs- und Zahlungsinformationen) dürfte notwendigerweise jedoch bereits in den entsprechenden Schnittstellendateien zur Übernahme aus dem Fachverfahren in die Finanzbuchführung enthalten sein. Eine gesonderte (weitere) Mitteilung erübrigt sich in diesen Fällen.

Im besonderen Fall einer allgemeinen Zahlungsanordnung nach Absatz 3 in Verbindung mit der Ausnahmeregelung des § 1 Absatz 3 siehe hierzu die besonderen Ausführungen bei § 1 Absatz 3.

Spätestens nach Leistung der Auszahlung hat die anordnungsberechtigte Stelle die Feststellung nach § 11 Absatz 3 Sätze 2 und 3 unverzüglich nachzuholen und der Gemeindekasse eine Bestätigung über die Feststellung zu übermitteln.

Die Verantwortung für die Richtigkeit der allgemeinen Zahlungsanordnung sowie der zum Vollzug an die Gemeindekasse übermittelten Buchungs- und Zahlungsinformationen obliegt der anordnenden Stelle. Die dahingehenden Zuständigkeiten (beispielsweise im Fachamt) und Abläufe sind vom Bürgermeister schriftlich (§ 28 Absatz 1) zu regeln. Der Gemeindekasse obliegt, wie beim Vollzug jeder Kassenanordnung, lediglich eine rein formale Vollständigkeits- und Plausibilitätsprüfung (beispielsweise als Betragsabgleich mit den Schnittstellendateien).

Zur Gültigkeitsdauer einer allgemeinen Zahlungsanordnung werden in Absatz 1 und 2 keine besonderen Zeiträume genannt. Deren Festlegung obliegt in Fällen des Absatzes 1 dem jeweiligen Anordnungsberechtigten (vorbehaltlich einer abweichenden Festlegung durch den Bürgermeister) und in Fällen des Absatzes 2 dem Bürgermeister. In den Fällen des Absatzes 3 ist aufgrund der Besonderheit der dortigen Geschäftsprozesse die allgemeine Zahlungsanordnung mindestens jährlich neu zu erteilen, wobei der Bürgermeister auch kürzere Gültigkeitszeiträume festlegen kann.

Generell gilt, dass allgemeine Zahlungsanordnungen spätestens dann neu zu fertigen sind, wenn sich deren Inhalte geändert haben (beispielsweise, wenn der ursprünglich unterzeichnende Anordnungsberechtigte aus dieser Funktion ausgeschieden ist).

### **Zu Nummer 9 (§ 10 Ausnahmen vom Erfordernis der Zahlungsanordnung)**

In Absatz 2 Nummer 3 wird eine redaktionelle Änderung vorgenommen.

### **Zu Nummer 10 (§ 11 Sachliche und rechnerische Feststellung)**

Zu Buchstabe a)

Es erfolgt eine redaktionelle Änderung zur einheitlichen Verwendung des Begriffs „handschriftliche Unterzeichnung“ und verdeutlicht damit den Bezug zu den Regelungen in § 28 Absatz 2 und Absatz 3.

Zu Buchstabe b)

Der Wortlaut des Absatzes 4 alte Fassung wird sinngemäß in Absatz 2 übernommen.

Zur Klarstellung wird in Satz 1 ergänzt, dass die Feststellung nach Absatz 2 grundsätzlich nach jedem Verarbeitungslauf zu bescheinigen ist, wobei in Satz 2 aber gleichzeitig für die Bestätigung der ordnungsmäßigen Datenverarbeitung und Datenausgabe eine Möglichkeit zur Verwaltungsvereinfachung eröffnet wird. So kann von der verantwortlichen Stelle auch eine nachträgliche Teilfeststellungsbescheinigung für den Zeitraum des (gesamten) vorherigen Haushaltsjahres erfolgen. Insoweit wird der bisher geübten Praxis Rechnung getragen. Die in Satz 2 genannte verantwortliche Stelle kann ein DV-Dienstleister (beispielsweise Komm.ONE AöR, privates Rechenzentrum) oder die eigene IuK-Abteilung der Gemeinde (bei einer sogenannten Inhouse-Verarbeitung) sein.

In Satz 3 wird klargestellt, dass „Massenbescheinigungen“ der DV-Dienstleister ohne handschriftliche Unterzeichnung (vergleiche Absatz 1 Satz 2) gültig sind.

Zu Buchstabe c)

Redaktionelle Anpassung. Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 3 und 4.

Zu Buchstabe d)

In Satz 2 wird klargestellt, dass die jeweiligen Verantwortungsbereiche durch Teilfeststellungsbefugnisse hinreichend zu berücksichtigen sind. Gerade auch aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes ist es geboten, dass nur für den „eigenen Verantwortungsbereich“ festgestellt wird. Dies gilt nicht nur in Bezug auf die Feststellungen nach Absatz 2, sondern gerade auch bei Feststellungen nach Absatz 1.

Zu Buchstabe e)

Absatz 4 alte Fassung wird aufgehoben, da dieser in Absatz 2 integriert ist.

## **DRITTER ABSCHNITT**

### **Zahlungsverkehr**

#### **Zu Nummer 11 (§ 12 Allgemeines)**

Zu Buchstabe a)

Satz 2 alte Fassung wird gestrichen und in Absatz 3 integriert.

Zu Buchstabe b)

In Absatz 3 wird die Annahme, Aushändigung und Verwendung von Zahlungsmitteln außerhalb der Gemeindekasse im Ausnahmefall geregelt. Grundsätzlich kommen damit zunächst alle Zahlungsmittel nach § 31 Nummer 9 in Betracht. Mit Berücksichtigung des § 13 Absatz 2 und aufgrund der Anforderungen zur Kassensicherheit nach § 5 Absatz 1 reduzieren sich die in Frage kommenden Zahlungsmittel in den Fällen des Absatzes 3 Satz 1 Nummern 1 und 2 jedoch bei Einzahlungen auf Barzahlungen und auf Kartenzahlungen nach § 31 Nummern 5, 8 und 10 (Debitkarten, Kreditkarten, Zahlungsmittel auf elektronischer Guthabenbasis) sowie bei Auszahlungen auf Barzahlungen und gegebenenfalls auf Kartenzahlungen nach § 31 Nummer 10 (Zahlungsmittel auf elektronischer Guthabenbasis). Die Anwendung des Absatzes 3 steht außerdem unter dem Vorbehalt des Absatzes 1. Der Zahlungsverkehr ist demnach grundsätzlich unbar abzuwickeln. Nur wenn dies im Einzelfall nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, können Barzahlungen erfolgen.

Die Regelungen im bisherigen Absatz 2 Satz 2 alte Fassung zur Annahme und Aushändigung von Zahlungsmitteln außerhalb der Kassenräume werden in Absatz 3 neu formuliert. Unverändert bleibt dabei der im kommunalen Kassenrecht elementare Grundsatz des „Kassenzwangs“ (Absatz 2). Dies bedeutet, dass der Zahlungsverkehr aus Gründen der inneren und äußeren Kassensicherheit grundsätzlich nur in den Räumen der Gemeindekasse und nur von den damit beauftragten Bediensteten wahrgenommen werden darf.



Allerdings werden nach Absatz 3 hierzu zwei Ausnahmen zugelassen:

Die erste Ausnahme betrifft „Automaten für den Zahlungsverkehr“. Unter diesem Begriff zu verstehen sind Einzahlungsautomaten mit oder ohne Wechselgeldbestand, Auszahlungsautomaten und Geldwechselautomaten (§ 31 Nummer 3). Jeder Automat muss entweder der Gemeindekasse oder einer Zahlstelle zugeordnet sein. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass ein Automat selbst keine Zahlstelle ist. Nach Satz 2 hat der Bürgermeister bei der Einrichtung von Automaten Regelungen zur Kassensicherheit, zur Einrichtung von Wechselgeldbeständen und zur Abrechnung der Zahlungsmittel zu erlassen. Schriftlich (§ 28 Absatz 1) geregelt werden sollten dabei beispielsweise die Anzahl und Standorte, die Sicherung und die Entleerung der Automaten, der Transport und die Übergabe des Bargelds, die Abrechnung mit der Gemeindekasse oder bei direkter Einzahlung auf ein Zahlungsverkehrskonto die Abrechnung mit dem Kreditinstitut, die Belegführung, der Abgleich von Belegen mit dem Bargeldbestand, die Haftung im Schadensfall und ein ausreichender Versicherungsschutz.

Der zweite Ausnahmefall besteht darin, dass der Bürgermeister in besonderen Fällen und für einen bestimmten Zweck und Zeitraum bestimmte Personen ermächtigen kann, Zahlungsmittel außerhalb der Kassenräume annehmen, aushändigen oder verwenden zu können. Einer solch förmlichen Ermächtigung bedarf es für den Bürgermeister selbst zwar nicht (§ 44 Absatz 1 GemO). Die nachfolgenden Anforderungen sind dabei aber stets zu beachten und sämtliche Anwendungsfälle nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 zu dokumentieren:

Für die Annahme von Zahlungsmitteln außerhalb der Gemeindekasse (im engeren Sinne) kommt in der Regel nur die Einrichtung einer Zahlstelle nach § 3 in Frage. Als Teile der Gemeindekasse gelten für Zahlstellen die gleichen kassenrechtlichen Anforderungen wie für die Gemeindekasse selbst (beispielsweise zur Kassensicherheit, zur Trennung von Anordnung und Vollzug, zur Durchführung eines regelmäßigen Tagesabschlusses). Die Einrichtung einer Zahlstelle kann allerdings unter Umständen faktisch nicht möglich sein (wie beispielsweise bei einer örtlich nicht gebundenen Geldannahme durch Vollstreckungsbedienstete) oder aber der Aufwand für die Einrichtung und den ordnungsmäßigen Betrieb einer Zahlstelle steht nicht im Verhältnis zu den anzunehmenden Beträgen (siehe auch § 77 Absatz 2 GemO).

Nur in solchen besonderen Fällen kann der Bürgermeister eine bestimmte Person grundsätzlich zur Annahme von Zahlungsmitteln nach Absatz 3 ermächtigen. Diese

Ermächtigung muss dabei auf einen bestimmten Zweck beschränkt und zeitlich befristet sein (beispielsweise zur Annahme von Zahlungsmitteln im Rahmen von Verkäufen von Weihnachtsbäumen in der Adventszeit eines bestimmten Jahres). Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass allgemein (also für eine Vielzahl oder unbestimmte Anzahl von „Einnahmearten“) oder dauerhaft (also ohne jegliche einschränkende Befristung oder regelmäßige Überprüfung) ausgesprochene Ermächtigungen nach Absatz 3 nicht zulässig sind.

Für die Aushändigung und die Verwendung von Zahlungsmitteln (gemeint sind damit Barauszahlungen und die Verwendung von Zahlungsmitteln auf elektronischer Guthabenbasis nach § 31 Nummer 10 zur Leistung von Auszahlungen) durch ermächtigte Personen nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 gelten grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen wie bei der Annahme von Zahlungsmitteln. So gilt auch hier, dass, soweit die Leistung von Auszahlungen über die Gemeindekasse selbst in bestimmten Fällen nicht möglich sein sollte, zunächst die Einrichtung einer Zahlstelle nach § 3 und darüber hinaus die Gewährung eines Handvorschusses nach § 4 zu prüfen sind. Die Ermächtigung einer Person zur Leistung von Auszahlungen nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 kommt aus Kassensicherheitsgründen auch hier ausschließlich bei Fällen in Frage, in denen die Einrichtung einer Zahlstelle faktisch nicht möglich ist (beispielsweise bei unabwendbaren Zahlungen durch einen Gemeindebediensteten während dessen Auslandsaufenthalts) und der Geschäftsvorfall gleichzeitig auch nicht anderweitig abgewickelt werden kann (beispielsweise durch die Gewährung eines Handvorschusses, unbare Auszahlungen im Voraus oder nachträglichen Auslagenersatz). Diese Voraussetzungen sind im Übrigen nicht abhängig von der Höhe des abzuwickelnden Betrags, sondern müssen bei Auszahlungen dieser Art generell erfüllt sein.

Nur in solchen besonderen Fällen kann der Bürgermeister eine Person grundsätzlich zur Leistung von Auszahlungen nach Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 ermächtigen. Diese Ermächtigung muss wiederum auf einen bestimmten Zweck beschränkt und zeitlich befristet sein. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass allgemein (also für eine Vielzahl oder eine unbestimmte Anzahl von „Ausgabearten“) oder dauerhaft (also ohne jegliche einschränkende Befristung) ausgesprochene Ermächtigungen nach Absatz 3 nicht in Frage kommen. Der Maßgabe der Zweckbindung und der zeitlichen Befristung kommt dabei insbesondere bei der Verwendung von Zahlungsmitteln auf elektronischer Guthabenbasis eine besondere Bedeutung zu.

Beispiel: Insbesondere bei Auslandsreisen entsteht mitunter die Problematik, dass Gemeindebedienstete aufgrund dabei entstehender notwendiger Auslagen

(beispielsweise Betanken eines Mietwagens) privat in Vorleistung gehen müssen. Im Rahmen des Absatzes 3 Satz 1 Nummer 2 kann der Bürgermeister beispielsweise Personen zur Verwendung von Zahlungsmitteln auf elektronischer Guthabenbasis ermächtigen. Ein solches Zahlungsmittel kann eine sogenannte Prepaid-Kreditkarte sein. Diese Prepaid-Kreditkarte kann vor Reiseantritt mit einem bestimmten Betrag zur Verwendung für den vorab festgelegten Zweck aufgeladen werden. Nach Abschluss der Reise folgt die zeitnahe Abrechnung der vorgenommenen Zahlungen mit der Gemeindekasse unter Vorlage entsprechender Belege. Ein eventuelles Restguthaben ist wieder den Kassenmitteln zuzuführen. Nach Maßgabe der oben beschriebenen Zweckbindung und der zeitlichen Befristung verbleibt die meist personalisierte Prepaid-Kreditkarte nicht im Besitz der zuvor ermächtigten Person, sondern wird bei der Gemeindekasse sicher verwahrt (§ 19 Absatz 1). Für die erneute Verwendung der Prepaid-Kreditkarte bedarf es somit auch einer erneuten Ermächtigung der betreffenden Person.

Der Bürgermeister hat im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und unter Beachtung des Absatzes 3 Satz 1 Nummer 2 (auch mit Blick auf die Gesamtorganisation) abzuwägen, ob die mit einer (ausnahmsweisen) Ermächtigung dahingehend entstehenden Risiken (sowohl als Ausfallrisiko für die Gemeinde, als auch als Sicherheitsrisiko der ermächtigten Person gegenüber) verantwortet werden können.

Nach Satz 2 hat der Bürgermeister in der Folge auch in den Fällen des Absatzes 3 Satz 1 Nummer 2 Regelungen zur Kassensicherheit, zur Einrichtung von Wechselgeldbeständen und zur Abrechnung der Zahlungsmittel zu erlassen. Geregelt werden sollen je nach Anwendungsfall beispielsweise die notwendige Dokumentation von Zweck und Befristung der Ermächtigung, der Transport, die sichere Aufbewahrung und die Verwendung von Zahlungsmitteln, die Belegführung, die Abrechnung mit der Gemeindekasse oder bei direkter Einzahlung von Bargeld auf ein Zahlungsverkehrskonto die Abrechnung mit dem Kreditinstitut, die Haftung im Schadensfall und ein ausreichender Versicherungsschutz. Beim Einsatz von Prepaid-Kreditkarten sollen im Übrigen auch Regelungen zum Umgang mit den Kartendaten (beispielsweise Kartenummer und Prüfziffer) getroffen werden. Diese Regelungen sind schriftlich (§ 28 Absatz 1) festzuhalten und der ermächtigten Person bekanntzugeben.

Entsprechend § 29 können diese Regelungsbefugnisse des Bürgermeisters nicht nach § 53 GemO auf andere Personen übertragen werden. Die konkrete Ermächtigung einer Person im Sinne von Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 ist von der in

Satz 2 beschriebenen obligatorischen Zuständigkeit des Bürgermeisters aber nicht umfasst und wird in § 29 auch nicht gesondert aufgeführt. Dies bedeutet, dass der Bürgermeister allgemein regeln kann, dass auch bestimmte Gemeindebedienstete Ermächtigungen erteilen können.

Zu Buchstabe c)

Absatz 4 entspricht Absatz 3 alte Fassung.

## **Zu Nummer 12 (§ 12a Verwendung elektronischer Bezahlverfahren)**

Die Verwendung elektronischer Bezahlverfahren (wie beispielsweise Onlinebanking-Verfahren der Kreditinstitute oder aktuelle Online-Bezahldienste) war kassenrechtlich bisher bereits grundsätzlich möglich und in der Praxis teilweise schon seit langem üblich. Mit Ergänzung des § 12a werden die dabei zu beachtenden Rahmenbedingungen nun aber in der GemKVO ausdrücklich verankert.

Mit dem in Satz 1 verwendeten Begriff des „elektronischen Bezahlverfahrens“ wird der Anwendungsbereich der in § 12a umfassten Verfahren auf einen digital umgesetzten Prozessablauf begrenzt. Mit der Formulierung „Bezahlverfahren“ wird die Anwendung grundsätzlich für den Ein- als auch für den Auszahlungsbereich ermöglicht. Das verwendete Verfahren muss zur „Abwicklung des Zahlungsverkehrs“ eingerichtet sein. Der Bezug zur Zahlungsverkehrsabwicklung dient dabei zum einen der Zuordnung zu den obligatorischen Kassenaufgaben nach § 1 Absatz 1 und zum anderen der Einordnung zu Zahlungsvorgängen, die über Zahlungsverkehrskonten im Sinne des § 22 Absatz 1 abgewickelt werden und somit im Tagesabschluss nachzuweisen sind. Insoweit muss bei der Verwendung elektronischer Bezahlverfahren eine sichere Abwicklung der Zahlungsvorgänge gewährleistet sein. Dabei ist sicherzustellen, dass die Bezahlverfahren in die (internen) Kassenprozesse ordnungsgemäß eingebunden werden. Mit der Formulierung dieser Rahmenbedingungen soll auf der einen Seite der Einsatz einer großen Bandbreite aktueller und künftiger Bezahlverfahren ermöglicht werden. Gleichzeitig soll aber sichergestellt werden, dass ausschließlich etablierte und hinreichend sichere Bezahlverfahren (beispielsweise von Kreditinstituten) eingesetzt werden. Da mit den Bezahlverfahren Finanzvorgänge abgewickelt werden, sind im Übrigen die Anforderungen des § 39a GemHVO zu beachten.

In der Praxis dürfte die Anbindung von elektronischen Bezahlverfahren oft auch von den Betreibern digitaler Marktplätze oder von Service-Dienstleistern, die

Schnittstellenlösungen zur Finanzbuchführung bereitstellen, angeboten werden. Der Anwendungsbereich des § 12a erstreckt sich in solchen Fällen nur auf das betreffende anzubindende Bezahlverfahren selbst beziehungsweise auf alle damit direkt abgewickelten Prozesse.

Die schriftlichen (§ 28 Absatz 1) Regelungen durch den Bürgermeister nach Satz 2 sollten dabei mindestens die folgenden Inhalte (soweit verfahrensseitig zutreffend) umfassen:

- Die Zuständigkeit für die Verwaltung der Kassenmittel in den elektronischen Bezahlverfahren ist Kassenbediensteten (beziehungsweise Zahlstellenverwaltern) vorbehalten (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2).
- Die Anforderungen an automatisierte Verfahren beziehungsweise automatisierte Prozesse nach § 39a GemHVO sind sicherzustellen.
- Die Zugangssicherheit zu den elektronischen Bezahlverfahren ist zu gewährleisten (§ 5 Absatz 1).
- Das Vier-Augen-Prinzip nach § 5 Absatz 3 ist zu beachten.
- Der aktuelle Stand zum Schutz der Kassenmittel im jeweiligen elektronischen Bezahlverfahren über ein Einlagensicherungssystem muss berücksichtigt werden. Regelmäßige Umbuchungen auf ein Geschäftskonto der Gemeinde sind daher gegebenenfalls zwingend.
- Die Kostentragung für etwaige Bearbeitungsentgelte ist zu berücksichtigen und bei der Entscheidung über die Erweiterung der Zahlungsmöglichkeit auch auf öffentlich-rechtliche Forderungen einfließen zu lassen.
- Nach § 40 Absatz 2 GemHVO dürfen unter anderem Aufwendungen nicht mit Erträgen sowie Einzahlungen nicht mit Auszahlungen verrechnet werden. Entsprechend muss die Abrechnung der von den Anbietern elektronischer Bezahlverfahren für deren Dienstleistung erhobenen Entgelte jeweils brutto von dem eigentlichen zahlungswirksamen Grundgeschäft in der Buchführung abgebildet werden.
- Die über ein elektronisches Bezahlverfahren abgewickelten Ein- und Auszahlungen sind in der Buchführung (demnach auch im ausgewiesenen

Bestand der Kassenmittel – Kassensollbestand des Tagesabschlusses – und in der Finanzrechnung) grundsätzlich als Einzelbuchungen nachzuweisen. Sollte dies aus technischen Gründen aber nicht möglich sein, so hat zumindest ein summarischer Nachweis getrennt nach Ein- und Auszahlungen zu erfolgen.

- Soweit nicht alle Einzelbuchungen aus dem elektronischen Bezahlverfahren in der Buchführung nachgewiesen werden können und das elektronische Bezahlverfahren auch nicht als Vorbuch im Sinne des § 36 Absatz 1 GemHVO angebunden werden kann, sind die Buchungsinformationen im elektronischen Bezahlverfahren wie ein Beleg (§ 36 Absatz 8 GemHVO) zu behandeln.
- Die Zahlungsmittelbestände (als Ergebnis der jeweiligen Zahlungsbewegungen) der elektronischen Bezahlverfahren sind, je nach Prozess in einem separaten Zahlungsverkehrskonto oder aber mit Zuordnung zu einem bestehenden Zahlungsverkehrskonto, im Tagesabschluss (§ 22 Absatz 1) auszuweisen (Kassenistbestand).

### **Zu Nummer 13 (§ 13 Schecks, Debitkarten und Kreditkarten)**

Zu Buchstabe a)

Da Wechsel ihre Bedeutung in der kommunalen Praxis bereits weitestgehend verloren haben, ist deren Verwendung nun auch kassenrechtlich nicht mehr vorgesehen. Wechsel werden deswegen in der Überschrift zu § 13 gestrichen.

Zu Buchstabe b)

In Absatz 1 werden die Zahlungsmittel auf elektronischer Guthabenbasis ergänzt. Die bislang aufgeführten elektronischen Geldbörsen sind hiervon umfasst. Eine Einlösungsgarantie soll bei allen verwendeten unbaren Zahlungsmitteln bestehen.

Zu Buchstabe c)

Absatz 2 alte Fassung wird gestrichen, siehe Begründung zu Buchstabe a).

Zu Buchstabe d)

Absatz 2 entspricht im Wesentlichen Absatz 3 alte Fassung.

Auszahlungen mittels Debitkarten (§ 31 Nummer 5) und Kreditkarten (§ 31 Nummer 8) mit Belastung eines Zahlungsverkehrskontos der Gemeindekasse bleiben obligatorische Kassenaufgaben. Die Auszahlung mittels beziehungsweise die Verwendung von Zahlungsmitteln auf elektronischer Guthabenbasis (wie beispielsweise als Prepaid-Kreditkarte, siehe auch § 31 Nummer 10) ist dagegen im Rahmen der Gewährung von Handvorschüssen nach § 4 und bei der Ermächtigung nach § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 möglich. Siehe auch § 31 Nummer 10.

Die Verwendung von Debit- und Kreditkarten zum Zwecke der Auszahlung im Sinne des Absatzes 2 ist von solchen Geschäftsprozessen zu unterscheiden, in denen sich die Gemeinde bestimmter Kartensysteme nur deshalb bedient (beziehungsweise bedienen muss), um damit eine (gegebenenfalls spezialgesetzlich geregelte) Verwendung von bereits im Sinne des § 31 Nummer 2 aus der Gemeindekasse sowie dem Wirkungsbereich der Gemeinde hinausgegangenen Beträge (durch Dritte) sicherzustellen. Da solche Geschäftsprozesse mit Ausnahme des eigentlichen Auszahlungsvorgangs nicht im Wirkungsbereich der Gemeindekasse stattfinden, unterliegen diese insoweit auch nicht den besonderen Regelungen dieser Verordnung. Unabhängig davon ist auf eine ausreichend sichere Abwicklung der Geschäftsprozesse zu achten.

Zu Buchstabe e)

In Satz 1 werden Wechsel nicht mehr aufgeführt, siehe Begründung zu Buchstabe a).

Zu Buchstabe f)

Absatz 3 entspricht im Wesentlichen Absatz 4 alte Fassung.

Zu Buchstabe g)

Anstatt der bisherigen Aufzählung von Einzahlungen per Scheck, Debit- und Kreditkarten, wird die Auszahlung auf entgegengenommene unbare Einzahlungen allgemein im Regelfall ausgeschlossen.

**Zu Nummer 14 (§ 14 Zahlungsquittung)**

Zu Buchstabe a)

Als Überschrift wird anstatt „Einzahlungsquittung“ der Oberbegriff „Zahlungsquittung“ für Ein- und Auszahlungen verwendet.

Zu Buchstabe b)

In Absatz 2 werden Wechsel nicht mehr aufgeführt, siehe Begründung zu Nummer 12 Buchstabe a).

Zu Buchstabe c)

Mit Einfügung des Inhalts von § 17 Absatz 1 alte Fassung als Absatz 4 werden die Erteilung der Quittung bei baren Einzahlungen und bei baren Auszahlungen in § 14 zusammengeführt.

### **Zu Nummer 15 (§ 17 Zahlungsnachweis)**

Als Überschrift wird anstatt „Auszahlungsnachweis“ der Oberbegriff „Zahlungsnachweis“ für Ein- und Auszahlungen verwendet.

Absatz 1 alte Fassung wird nach § 14 Absatz 4 verschoben.

§ 17 entspricht im Wesentlichen § 17 Absatz 2 alte Fassung.

Mit Verwendung des Begriffs „Zahlungen“ statt „Auszahlungen“ beschränkt sich die Regelung nun nicht mehr nur auf den Nachweis der Leistung von Auszahlungen, sondern wird um die für den Nachweis der ordnungsmäßigen buchhalterischen Verarbeitung eingegangener Zahlungen notwendigen Einzahlungsnachweise erweitert. So werden die Einzahlungen auf den Zahlungsverkehrskonten bei den Kreditinstituten in der Praxis oft auf Grundlage sogenannter „ELKO“-Datensätze in der Finanzbuchführung gebucht. Auch solche Zahlungsnachweise sind nach § 39 Absatz 1 GemHVO nun wie Belege nach § 36 Absatz 8 GemHVO aufzubewahren.

Außerdem wird die Regelung um die Möglichkeit ergänzt, die Zahlungsabwicklung auch auf der buchungsbegründenden Unterlage nach § 36 Absatz 8 GemHVO zu dokumentieren (soweit diese der Gemeindekasse vorliegt, beziehungsweise an die Gemeindekasse zur Sammlung übersandt worden ist).



## **VIERTER ABSCHNITT**

### **Verwaltung der Kassenmittel und Wertgegenstände**

#### **Zu Nummer 16 (§ 20 Verwahrung von Wertgegenständen)**

Redaktionelle Anpassung der Verweise aufgrund der Änderungen in § 12.

#### **Zu Nummer 17 (§ 21 Verwahrung von anderen Gegenständen)**

Redaktionelle Anpassung der Verweise aufgrund der Änderungen in § 12.

## **FÜNFTER ABSCHNITT**

### **Tagesabschluss, Abschluss der Bücher**

#### **Zu Nummer 18 (§ 22 Tagesabschluss und Abstimmung)**

Zu Buchstabe a)

Die Überschrift zu § 22 wird um einen Bezug zu den neuen Regelungen zur Abstimmung von Buchführungsbeständen außerhalb der Erstellung des Tagesabschlusses ergänzt.

Zu Buchstabe b)

In Satz 1 wird der Kassenistbestand mit der Ergänzung des Begriffs der Kassenmittel genauer eingegrenzt und die Begriffsbestimmung zum Kassensollbestand wird verfahrensunabhängiger formuliert.

Daneben wird auf den bislang vorgesehenen Abgleich des Kassenistbestands mit dem Saldo der Finanzrechnungskonten verzichtet und der Tagesabschluss im eigentlichen Sinne (wieder) auf eine Gegenüberstellung des Kassenistbestands mit dem Kassensollbestand reduziert. Soweit je nach eingesetztem Buchführungsverfahren ein Abweichen der beiden Buchführungsbestände „Finanzrechnung“ und „Kassensollbestand“ jedoch nicht systemimmanent ausgeschlossen werden kann und somit ein Abgleich mit der Finanzrechnung zur Gewährleistung einer ordnungsmäßigen Buchführung (§ 35 Absatz 2 GemHVO) notwendig erscheint, bleibt es unbenommen, die Finanzrechnung weiterhin in den

Abgleichroutinen zum Tagesabschluss zu belassen. Ein diesbezügliches erweitertes Abstimmungsverfahren wäre formal als Maßnahme im Sinne des neu geschaffenen Absatzes 4 einzuordnen.

In Satz 2 wird die bisherige Anforderung, die Ergebnisse des Bestandsabgleichs in ein Tagesabschlussbuch übernehmen und ausdrucken zu müssen dahingehend vereinfacht, dass es nun ausreichend ist, das Gegenüberstellen der Bestände (und die dabei ermittelten Ergebnisse) insgesamt zu dokumentieren. Eine solche Dokumentation kann unter Beachtung der Anforderungen des § 39a Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 GemHVO grundsätzlich auch innerhalb eines ADV-Verfahrens erfolgen.

Im bisherigen Satz 3 wurde der Ersatz der handschriftlichen Unterzeichnung im Tagesabschlussbuch durch eine elektronische Signatur ausgeschlossen. Mit Wegfall dieser Regelung kann der Bürgermeister nun bestimmen, ob die Dokumentation des Tagesabschlusses handschriftlich oder elektronisch nach § 28 Absatz 2 beziehungsweise Absatz 3 signiert werden soll.

Soweit also die Dokumentation des Tagesabschlusses innerhalb eines ADV-Verfahrens ordnungsmäßig erfolgt und die handschriftliche Unterzeichnung durch eine elektronische Signatur ersetzt wird, kann somit nun auf den Ausdruck des Tagesabschlusses verzichtet werden.

Zu Buchstabe c)

Es erfolgt eine Klarstellung, dass der Bürgermeister die Vornahme des Tagesabschlusses auch mehrmals in der Woche zulassen kann.

Die Annahme eines geringen Zahlungsverkehrs kann in solchen Fällen grundsätzlich in Betracht gezogen werden, in denen die tagesbezogenen Kassenbestände regelmäßig unverändert bleiben und ein täglicher Tagesabschluss somit schon regelmäßig entfällt. Dabei entscheidet der Bürgermeister unter Abwägung aller für die Gemeinde daraus entstehender Risiken, ob auf ein tägliches Überprüfen der Bestände auf Veränderungen und gegebenenfalls Durchführung eines Tagesabschlusses nach Absatz 1 verzichtet werden kann. Er hat dafür Sorge zu tragen, dass bei aufkommenden Abstimmproblemen (beispielsweise bei Kassenfehlbeträgen) oder erhöhten Rückständen (beispielsweise bei wochenlang unaufgelösten Schwebeposten) der Turnus zur Durchführung des Tagesabschlusses schnellstmöglich wieder verkürzt wird. Da aber (mindestens) ein wöchentlicher Tagesabschluss durchgeführt wird (unabhängig davon, ob für den betreffenden

Zeitraum auch tatsächlich Bestandsveränderungen stattgefunden haben), sind die Risiken regelmäßig überschaubar.

Eine weitergehende Reduzierung des Turnus nach § 30 Nummer 3 bedarf der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde (siehe dortige Ausführungen).

Zu Buchstabe d)

Als Ergänzung zum Tagesabschluss nach Absatz 1 und als weitere Maßnahme zur Gewährleistung einer ordnungsmäßigen Buchführung (§ 35 Absatz 2 GemHVO) kann es je nach eingesetztem ADV-Verfahren unter Risikogesichtspunkten notwendig sein, regelmäßig bestimmte (zusätzliche) Bestandsabstimmungen vorzunehmen.

Die Gemeinde hat insoweit (zunächst) die Bereiche innerhalb der eigenen DV-Systemlandschaft unter Risikogesichtspunkten diesbezüglich zu untersuchen. In Abstimmung mit der Gemeindekasse als buchführende Stelle (beziehungsweise mit der (anderen) Stelle nach § 1 Absatz 2 oder § 93 Absatz 1 Satz 2 GemO) erfolgt im Anschluss die Entscheidung darüber, in welchen Bereichen und in welchem Umfang zusätzliche Abstimmarbeiten tatsächlich durchgeführt werden sollen.

Unter Risikogesichtspunkten sind beispielweise folgende Bereiche zu nennen:

1. Nach § 36 Absatz 2 beziehungsweise Absatz 3 GemHVO kann bei unbaren Ein- und Auszahlungen das Datum des Kontoauszugs (als Buchungsdatum) herangezogen werden. In der Folge stimmt im Tagesabschluss nach Absatz 1 der Kassensollbestand für diese Vorgänge (mit Berücksichtigung eines möglichen zeitlichen Versatzes) systemimmanent mit dem Kassenistbestand überein. Der Tagesabschluss kann insoweit seiner Abstimm- beziehungsweise Kontrollfunktion nicht mehr vollumfassend gerecht werden, so dass ergänzende Kontrollmaßnahmen erforderlich sind, wie beispielsweise ein regelmäßiger summenbezogener Abgleich des Zahlbaus beziehungsweise des Auftrags an das Kreditinstitut mit den zum Datum des Kontoauszugs gebuchten Beträgen.
2. In einigen ADV-Verfahren erfolgt der Nachweis eines Geschäftsvorfalles in der Finanzrechnung losgelöst von der bilanziellen Buchung und teilweise erst mit deutlich zeitlichem Versatz (beispielsweise per maschineller Verarbeitung über Nacht). Dieses technisch bedingte „Nachziehen“ der Buchung in der Finanzrechnung führt zwangsläufig zu temporären Bestandsabweichungen. In

solchen Fällen sollte regelmäßig geprüft werden, ob die Buchungen in der Finanzrechnung vollständig und richtig durchgeführt worden sind.

3. Soweit aus einem Fachverfahren Ansprüche oder Zahlungsverpflichtungen ermittelt und an die Hauptbuchführung übergeben werden, ist es (insbesondere bei Vorliegen einer manuellen Schnittstelle) notwendig regelmäßig zu überprüfen, ob ein Datenschiefstand zwischen den beteiligten ADV-Verfahren besteht. Bei einer maschinellen Schnittstelle ist in dem Zusammenhang beispielsweise die zeitnahe Abarbeitung von Fehlerlisten zu überprüfen.

Tägliche Zusatzabstimmungen über gesamte Buchführungsbestände hinweg, dürften dabei aber in den wenigsten Fällen zwingend sein. Vielmehr wäre risikoorientiert das jeweilige Vorgehen im Einzelfall abzuwägen. So könnte zum Beispiel bei einer bislang fehlerfreien maschinellen Buchungsübernahme in die Finanzrechnung auch ein nur monatlicher Summenabgleich mit der bilanziellen Buchung ausreichen, um eventuelle Datenschiefstände rechtzeitig erkennen und korrigieren zu können.

Die Entscheidungen über die zusätzlich abzustimmenden Bereiche, den jeweiligen Umfang sowie den Turnus dieser zusätzlichen Abstimmungen sind aufgrund deren Bedeutung schriftlich (§ 28 Absatz 1) festzuhalten.

### **Zu Nummer 19 (§ 23 Abschluss der Bücher)**

In Satz 2 erfolgt eine redaktionelle Anpassung. Die Begriffsbestimmungen sind jetzt in § 31 normiert.

## **SECHSTER ABSCHNITT**

### **Besorgung von Kassengeschäften durch Stellen außerhalb der Gemeindeverwaltung**

#### **Zu Nummer 20 (§ 24 Zahlungsverkehr)**

Zu Buchstabe a)

In Satz 1 erfolgt eine redaktionelle Anpassung aufgrund der Änderungen in § 94 GemO.

Zu Buchstabe b)

In Satz 2 Nummer 3 Buchstabe b) erfolgen redaktionelle Anpassungen aufgrund der Änderungen in § 17.

### **Zu Nummer 21 (§ 25 Buchführung)**

Zu Buchstaben a)

In Satz 1 erfolgen redaktionelle Anpassungen aufgrund der Änderungen in § 94 GemO und in § 36 GemHVO.

Außerdem wird eine begriffliche Klarstellung dahingehend vorgenommen, dass nach § 25 die gesamte Buchführung einschließlich zahlungsunwirksamer Buchungen übertragen werden kann und nicht wie bisher dem Wortlaut nach nur die Buchungen der Ein- und Auszahlungen.

Zu Buchstabe b)

In Satz 2 erfolgt eine redaktionelle Korrektur des bestehenden Verweises.

## **SIEBTER ABSCHNITT**

### **Sonderkassen, Zweckverbandskassen**

#### **Zu Nummer 22**

Die Überschrift des Siebten Abschnitts wird um Zweckverbandskassen ergänzt.

#### **Zu Nummer 23 (§ 27 Sonderregelungen für Sonderkassen und Zweckverbandskassen)**

Durch die Erweiterung der Sonderregelungen auf die nach § 1 Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ) gebildeten Zweckverbände (Zweckverbandskassen), wird der Verordnungstext der teilweise bei Zweckverbänden bereits geübten Praxis angepasst.

Nach Satz 3 kann auf das Erstellen eines (formalen) Tagesabschlusses nach § 22 grundsätzlich verzichtet werden. Zur Gewährleistung der Kassensicherheit wird Satz

3 dahingehend ergänzt, dass nun zumindest ein monatlicher Abgleich des Bestands an Zahlungsmitteln sowie des Bestands der Kassenmittel auf den für den Zahlungsverkehr bei den Kreditinstituten eingerichteten Konten und dem in der Buchführung ausgewiesenen Bestand der Kassenmittel durchzuführen ist (unabhängig davon, ob für den betreffenden Zeitraum auch tatsächlich Bestandsveränderungen stattgefunden haben). Dieser Abgleich ist zu dokumentieren und die Dokumentationsunterlagen sind nach § 39 Absatz 1 Satz 2 GemHVO wie Bücher aufzubewahren.

Absatz 2 alte Fassung wird gestrichen. Da Wechsel ihre Bedeutung in der kommunalen Praxis bereits weitestgehend verloren haben, ist deren Verwendung nun auch kassenrechtlich nicht mehr vorgesehen (siehe auch § 13). Auf die Regelungen zur Verwendung von Wechseln nach Absatz 2 kann deswegen verzichtet werden.

## **ACHTER ABSCHNITT**

### **Schlussvorschriften**

#### **Zu Nummer 24**

Da die Kommunale Doppik seit 1. Januar 2020 flächendeckend eingeführt ist, können die Übergangsvorschriften nunmehr entfallen. Die Bezeichnung des Achten Abschnitts wird entsprechend angepasst.

#### **Zu Nummer 25 (§ 28 Schriftform, elektronische Signatur)**

Zu Buchstabe a) Doppelbuchstabe aa)

Eine Anpassung in Satz 1 erfolgt insoweit, dass das Signaturgesetz zum 29. Juli 2017 außer Kraft getreten ist. Fortgeführt werden die Regelungen zur fortgeschrittenen und zur qualifizierten elektronischen Signatur in der Verordnung (EU) Nummer 910/2014 vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (eIDAS-Verordnung). Zur inhaltlichen Begriffsbestimmung wird in Absatz 2 ein statischer Verweis auf das Signaturgesetz vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 876), das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 106 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist, ergänzt.

In § 2 des außer Kraft getretenen Signaturgesetzes wurden die fortgeschrittene beziehungsweise die qualifizierte Signatur wie folgt bestimmt:

„Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. "elektronische Signaturen" Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder logisch mit ihnen verknüpft sind und die zur Authentifizierung dienen,
2. "fortgeschrittene elektronische Signaturen" elektronische Signaturen nach Nummer 1, die
  - a) ausschließlich dem Signaturschlüssel-Inhaber zugeordnet sind,
  - b) die Identifizierung des Signaturschlüssel-Inhabers ermöglichen,
  - c) mit Mitteln erzeugt werden, die der Signaturschlüssel-Inhaber unter seiner alleinigen Kontrolle halten kann, und
  - d) mit den Daten, auf die sie sich beziehen, so verknüpft sind, dass eine nachträgliche Veränderung der Daten erkannt werden kann,
3. "qualifizierte elektronische Signaturen" elektronische Signaturen nach Nummer 2, die
  - a) auf einem zum Zeitpunkt ihrer Erzeugung gültigen qualifizierten Zertifikat beruhen und
  - b) mit einer sicheren Signaturerstellungseinheit erzeugt werden, [...]"

Zu Buchstabe a) Doppelbuchstabe bb)

In Satz 2 erfolgt eine redaktionelle Anpassung des bisherigen Verweises auf § 6 alte Fassung zu § 39a GemHVO.

Zu Buchstabe b)

Mit der Neufassung der GemKVO im Jahr 2009 wurde auch die sogenannte sonstige elektronische Signatur zugelassen.

Aufgrund der hohen Anforderungen bei der Verwendung fortgeschrittener beziehungsweise qualifizierter elektronischer Signaturen nach Absatz 2 und vor dem Hintergrund einer im Bereich der GemKVO rein (kassen)internen Zielrichtung (keine direkte Außenwirkung), steht mit der sonstigen elektronischen Signatur nach Absatz 3 ein auf Verwaltungsbedürfnisse zugeschnittener Ansatz zur Verfügung. Diese Lösung ist weniger durch (hohe) technische Vorgaben und Standards, als vielmehr auf verwaltungsinterne (prüfungssichere) Prozesse ausgerichtet und wird auf Grundlage folgender Anforderungen definiert:

- Der Bürgermeister muss die Verwendung der sonstigen elektronischen Signatur ausdrücklich zulassen. Dies kann beispielsweise im Rahmen der kassenrechtlichen Freigabe geschehen, indem nicht nur ein entsprechendes digitales Anordnungsverfahren freigegeben, sondern zudem explizit die sonstige elektronische Signatur zugelassen wird.
- Die sonstige elektronische Signatur darf nur in einem prüfungssicheren automatisierten Verfahren zum Einsatz kommen. Das zugrundeliegende ADV-Verfahren muss die Anforderungen des § 39a GemHVO erfüllen. Das Verfahren (einschließlich der Programme für die elektronische Signatur) unterliegt der kassenrechtlichen Freigabe (§ 39a Absatz 1 Satz 1 GemHVO). Die Anforderungen an die Prüfungssicherheit (Revisionssicherheit) beschränken sich dabei nicht nur auf die eigentliche technische Lösung (auch mit der Anforderung einer stets aktuellen aussagekräftigen Verfahrensdokumentation), sondern umfassen den gesamten Geschäftsprozess unter Berücksichtigung der organisatorischen Rahmenbedingungen (sogenannter Einsatzbedingungen). Die Prüfungssicherheit schließt insoweit sichere Geschäftsprozesse auf der Basis der jeweiligen Organisation der Gemeinde, die ordnungsgemäße Nutzung der Programme (Programmanwendung) und den sicheren DV-Betrieb (auch Benutzer- und Berechtigungsverwaltung) mit ein.
- Die Signaturen müssen mit den Daten, auf die sie sich beziehen, so verknüpft sein, dass eine nachträgliche Veränderung der Daten im besten Fall von vorneherein ausgeschlossen werden kann (siehe hierzu die zusätzlichen Erläuterungen zur Änderung in Satz 2). Falls dies nicht möglich ist, müssen mögliche Veränderungen aber zumindest festgestellt (und nachvollzogen) werden können. Bei einer rein technischen Sichtweise bedeutet dies, dass aus dem zu signierenden Dokument und der Signatur eine Prüfsumme errechnet wird, anhand derer jede Veränderung des signierten Dokuments erkannt werden kann. Ein anderer Ansatz besteht darin, dass im Rahmen des Workflows die einzelnen zu



durchlaufenden Schritte (beispielsweise Feststellung, Anordnung) fortwährend mitprotokolliert werden (sogenannte Protokolllösung). Das Protokoll darf nicht „umgangen“ oder verändert werden können, es muss mit dem zu signierenden Inhalt technisch verbunden sein und unveränderlich abgespeichert (und aufbewahrt) werden. Dem (prüfungssicheren) Verfahren muss eine Workflow-Lösung zugrunde liegen, in welcher die Prozesse nach bestimmten dokumentierten und verfahrensseitig plausibilisierten Vorgaben ablaufen (zum Beispiel: Wer stellt nach welchen Kriterien sachlich/rechnerisch fest und ordnet an?), so dass die Abläufe in sich hinreichend sicher und nachprüfbar sind.

- Die Signaturen müssen während der Dauer der Aufbewahrungsfristen nachprüfbar sein. Dies setzt voraus, dass nachvollziehbar dokumentiert ist, welche Signatur welchem Mitarbeiter zugeordnet worden ist, so dass eine Identifizierung des Unterzeichners jederzeit möglich ist. Die Verwaltung übernimmt quasi die Funktion eines Trust-Centers (Instanz, welche die Identität des Kommunikationspartners, hier des am Workflow Beteiligten, bescheinigt).
- Zudem müssen die im Rahmen der Benutzer- und Berechtigungsverwaltung vorgenommenen Eingaben maschinell protokolliert werden und die Protokolldaten müssen während den Aufbewahrungsfristen verfügbar und maschinell auswertbar sein.

In Satz 2 werden die Anforderungen an eine sonstige elektronische Signatur dahingehend konkretisiert, dass eine nachträgliche Veränderung der Daten auf die sich eine Signatur bezieht, grundsätzlich ausgeschlossen sein muss (beispielsweise durch ein aktuelles Verschlüsselungsverfahren oder durch sofortige Sicherung auf einem Datenträger, bei dem nach der Speicherung weitere Schreibzugriffe ausgeschlossen sind). Sollte die Möglichkeit einer Veränderung der Daten jedoch nicht gänzlich ausgeschlossen werden können, so muss eine Veränderung in jedem Fall aber zumindest feststellbar sein (beispielsweise durch Protokollierung der Hashwerte der betreffenden Dokumente und Dateien oder durch Verwendung einer Protokolllösung).

## **Zu Nummer 26**

Zu § 29 - Zuständigkeiten des Bürgermeisters

Es wird ein zusätzlicher Paragraph aufgenommen, in dem die Möglichkeit zur Übertragung der Zuständigkeiten des Bürgermeisters explizit geregelt wird. In den

genannten Fällen ist eine Übertragung von Regelungsbefugnissen nach § 53 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 GemO nicht möglich. In den Fällen des § 3 Satz 3, § 4 Satz 3 und § 12 Absatz 3 Satz 2 wird hierzu jeweils Näheres erläutert.

Zu § 30 - Sonderregelung bei Gemeindekassen mit geringem Geschäftsaufkommen

Kassen mit einem geringen Geschäftsaufkommen sind in der Praxis häufig mit weniger als zwei Personen beziehungsweise mit nur einer Person (gegebenenfalls sogar in Teilzeit) besetzt. In dieser Situation kann das Problem auftreten, dass kassenrechtliche Grundsätze nur sehr schwer oder faktisch nicht umgesetzt werden können. Mit der neuen Regelung können in Gemeinden mit solchen „kleineren Kassen“ nun in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen zu einzelnen im kommunalen Kassenrecht verankerten Grundsätzen zugelassen werden.

Vor dem Hintergrund der Verwaltung öffentlicher Gelder ist das Kassenrecht in hohem Maße durch eine Trennung von einzelnen Verantwortungsbereichen geprägt (Feststellung, Anordnung und Vollzug). Insoweit ist auch die Möglichkeit, weitere Aufgaben auf die Gemeindekasse (die Kassenbediensteten) zu übertragen, entsprechend eingeschränkt (§ 1 Absatz 5). So besteht das grundsätzliche Verbot der Vorbereitung von Kassenanordnungen durch Kassenbedienstete (§ 7 Absatz 2 Satz 4 Halbsatz 1). Dies bedeutet, dass Kassenbedienstete - von zwingenden Ausnahmen abgesehen - an der Erstellung von Kassenanordnungen auch nicht durch die Ermittlung der ihnen zugrundeliegenden Ansprüche oder Zahlungsverpflichtungen (sogenannte Veranlagungsgeschäfte, also Nichtkassengeschäfte) mitwirken dürfen. In direktem Zusammenhang dazu besteht die Beschränkung der Feststellungsbefugnis von Kassenbediensteten auf Kassenaufgaben (§ 11 Absatz 4 Satz 3, § 1 Absatz 1).

Mit den Sonderregelungen in den Nummern 1 und 2 kann nunmehr beispielweise zugelassen werden, dass Kassenbedienstete mit der Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen beauftragt werden können. Die betreffenden Mitarbeitenden können folgerichtig diese Geschäftsvorfälle auch selber sachlich und rechnerisch feststellen. Dies führt zu sachgerechten Gesamtprozessen und trägt damit zur Verwaltungsvereinfachung bei. Zudem wird ermöglicht, dass bei „kleinen Kassen“ mit einem geringen Geschäftsaufkommen, welches keine ganze Stelle bedingt, den Bediensteten neben den Kassenaufgaben sonstige adäquate Aufgaben (fachliche Sachbearbeitung „vor dem kassenmäßigen Vollzug“) zugewiesen werden können.

Daneben sieht das Kassenrecht grundsätzlich einen täglichen Bestandsabgleich zwischen dem Kassenistbestand und dem Kassensollbestand vor (Tagesabschluss nach § 22 Absatz 1 Satz 1 mit der Ausnahme in Absatz 3 Satz 2). Mit der Sonderregelung in Nummer 3 kann die Ausnahme des Grundsatzes eines (täglichen) Tagesabschlusses von (mindestens) wöchentlich (§ 22 Absatz 3 Satz 2) nunmehr auf (mindestens) monatlich ausgedehnt werden.

Der Anwendungsbereich erstreckt sich ausschließlich auf Kassen mit einem geringen Geschäftsaufkommen. Dieses ist abhängig von den jeweiligen Aufgaben der Gemeindekasse und dem daraus entstehenden Erledigungsaufwand. Dieser ist wiederum unter Berücksichtigung der Organisation der Gemeinde/Gemeindekasse Grundlage für die zur Aufgabenerledigung (bei sachgerechter Stellenbemessung) erforderlichen Stellen beziehungsweise Stellenanteile. Das Geschäftsaufkommen darf dabei aber nicht als absolute Größe für die Anwendung dieser Sonderregelung verstanden werden, da auch innerorganisatorische Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle spielen können (beispielsweise Besetzung einer „kleinen Kasse“ mit Teilzeitkräften).

Diese grundlegenden Ausnahmen nach den Nummern 1 bis 3 bedürfen der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Die Gemeinde hat insoweit zunächst der Rechtsaufsichtsbehörde plausibel die Anwendbarkeit der Sonderregelung darzulegen. Dies ist aus den zu erledigenden Aufgaben und der zur Aufgabenerledigung sachgerecht ermittelten Anzahl an Mitarbeitenden (Stellen) herzuleiten (beispielsweise dokumentiert beziehungsweise nachgewiesen in der Dienstanweisung für die Kasse und spezifiziert in Stellenbeschreibungen unter Angabe von Stellenanteilen für die jeweiligen Aufgaben). Darauf aufsetzend ist darzulegen und zu begründen, welche der in den Nummern 1 bis 3 aufgeführten Ausnahmetatbestände bei welchen (konkreten) Geschäftsprozessen zum Tragen kommen sollen, wobei die Ausnahmetatbestände der Nummern 1 und 2 regelmäßig ineinandergreifen dürften. Die Gemeinde beschreibt hierzu mögliche Auswirkungen auf die (ordnungsgemäße) Aufgabenerledigung sowie die ersatzweise vorgesehenen Maßnahmen.

Sollten seitens der Rechtsaufsichtsbehörde Bedenken hinsichtlich der Kassensicherheit bestehen, kann die Genehmigung inhaltlich eingeschränkt, zeitlich befristet oder auch in Gänze versagt werden. Die Genehmigung verliert ihre Gültigkeit automatisch für den Fall, dass die Grundlage für die Ausnahme(n) entfällt (beispielsweise weil sich der Aufgabenumfang der betreffenden Gemeindekasse deutlich verändert hat). Im Übrigen kann sich die Rechtsaufsichtsbehörde bei ihrer

Entscheidung auf die Ausführungen der Gemeinde und die hierzu eingereichten Unterlagen berufen. Die Letztverantwortung für das Vorliegen der Voraussetzungen, die Umsetzung der erforderlichen Ersatzmaßnahmen und deren laufenden Überwachung obliegt insoweit der Gemeinde.

Nachfolgend werden beispielhaft Fallgestaltungen aufgeführt, welche die Sonderregelung betreffen können. Die Beispiele sind zur Verdeutlichung auf einen oder zwei verfügbare Kassenbedienstete (Kassenverwalter und Stellvertretung) ausgerichtet.

Für sämtliche Fälle gilt, dass die jeweiligen Ausnahmen nur möglich sind, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung gewährleistet wird und insoweit gleichzeitig die Kassensicherheit durch andere Maßnahmen (sogenannte Ersatzmaßnahmen) sichergestellt ist. Eine in diesem Zusammenhang stets notwendige „andere Maßnahme“ ist, dass die betreffenden Geschäftsvorfälle im Rahmen der Kassenaufsicht durch den Fachbediensteten für das Finanzwesen (§ 116 GemO) gesondert berücksichtigen werden.

#### Zu Nummer 1:

##### Veranlagungsgeschäfte

Kassenbedienstete können mit Anwendung der Ausnahmeregelung nun prinzipiell mit der Erledigung von Veranlagungsgeschäften (also mit der Ermittlung oder der Berechnung von Ansprüchen oder Zahlungsverpflichtungen) beauftragt werden. Zu der damit (regelmäßig) verbundenen Feststellungsbefugnis siehe Nummer 2.

##### Fall 1:

Erledigung von Veranlagungsgeschäften, zwei Kassenbedienstete (Kassenverwalter, Stellvertretung) sind verfügbar.

- Ersatzmaßnahme:

Es wird technisch durch die Vergabe von entsprechenden Berechtigungen in der Hauptbuchführung und (ergänzend) organisatorisch (beispielsweise mit Regelungen in einer dienstlichen Anweisung) sichergestellt, dass die von dem einen Kassenbediensteten veranlagten Geschäftsvorfälle nur durch den

zweiten Kassenbediensteten vollzogen (also gebucht und die Einzahlung angenommen oder die Auszahlung geleistet) werden können.

Fall 2:

Erledigung von Veranlagungsgeschäften, nur ein Kassenbediensteter ist verfügbar (beispielsweise auch bei Urlaub des zweiten Kassenbediensteten, soweit die ermittelten Ansprüche oder Zahlungsverpflichtungen vor dessen Rückkehr kassenrechtlich vollzogen werden sollen/müssen, so dass Fall 1 nicht greift).

- Ersatzmaßnahme:

Es wird (soweit technisch möglich) im Veranlagungsverfahren oder bei der Schnittstellenübergabe und (ergänzend) organisatorisch (beispielsweise mit Regelungen in einer dienstlichen Anweisung) sichergestellt, dass die durch den Kassenbediensteten veranlagten Geschäftsvorfälle vor dem kassenmäßigen Vollzug durch eine andere sachverständige Person „freigegeben“ werden (im Sinne einer „Kontroll-Freigabe“).

- Ersatzmaßnahme:

Soweit eine technische Lösung nicht umgesetzt werden kann, wird durch organisatorische Maßnahmen (vorgegeben beispielsweise in einer dienstlichen Anweisung) sichergestellt, dass die Veranlagung mindestens stichprobenweise durch eine andere sachverständige Person nachvollzogen/geprüft wird (hierzu wäre dann auch festzulegen, ob die Prüfung der Veranlagung/des Veranlagungslaufs bereits vor dem kassenrechtlichen Vollzug oder erst im Nachhinein erfolgen soll). Die Prüfung kann durch (lesenden) Verfahrenszugriff oder anhand von (ausgedruckten) Unterlagen erfolgen, wobei die Kontrollhandlungen entsprechend zu dokumentieren sind (beispielsweise auf einer separaten Feststellungsunterlage).

Zu Nummer 2:

Nach § 11 Absatz 4 Satz 3 darf Kassenbediensteten die Feststellungsbefugnis nur erteilt werden, wenn und soweit der Sachverhalt nur von ihnen beurteilt werden kann, also nur soweit als dieser sich aus den Kassengeschäften nach § 1 Absatz 1 ergibt (wie beispielsweise die Feststellung von Mahngebühren, Kontoführungsgebühren

oder Zinsen für Kassenkredite). Nach Nummer 2 können zu dieser Beschränkung (unter den genannten Voraussetzungen und mit Verweis auf § 1 Absatz 5) nun Ausnahmen zugelassen werden.

Die sachliche und die rechnerische Feststellung sind zwar zwei getrennte Verantwortungsbereiche. Eine tatsächliche Aufteilung dieser Bereiche (also eine Teilfeststellung im Sinne des § 11 Absatz 4 Satz 2) dürfte in dem hier geschilderten Zusammenhang in der Praxis aber nicht von Bedeutung sein.

Die sachliche und rechnerische Feststellungsbefugnis nach § 11 Absatz 1 und Absatz 2 kann einer bestimmten Person (hier Kassenbediensteter) in der Regel nur übertragen werden, soweit die der Feststellung zugrundeliegenden Geschäftsvorfälle ebenfalls von dieser Person verantwortet werden. Die bereits über Nummer 1 eingeräumte Möglichkeit zur ausnahmsweisen Beauftragung von Kassenbediensteten mit der Erledigung von Veranlagungsgeschäften, ist insofern direkt verbunden mit der sachlichen und rechnerischen Feststellung dieser Veranlagungsgeschäfte. Auf die Ausführungen zu Nummer 1 wird verwiesen.

### Zu Nummer 3:

Bei Kassen mit geringem Zahlungsverkehr kann der Bürgermeister bereits nach § 22 Absatz 3 Satz 2 zulassen, dass lediglich (mindestens) wöchentlich ein Tagesabschluss vorgenommen wird (siehe dortige Ausführungen). Mit der Regelung nach Nummer 3 kann der Turnus zur Durchführung eines Tagesabschlusses darüber hinaus verlängert werden, wobei dieser dann (mindestens) monatlich zu erfolgen hat (unabhängig davon, ob für den betreffenden Zeitraum auch tatsächlich Bestandsveränderungen stattgefunden haben).

Von der Gemeinde ist in diesem Fall darzulegen, warum ein wöchentlicher Abschluss nicht möglich ist. Es ist außerdem aufzuzeigen (beispielsweise anhand eines Ablaufplans), wie Kassenverwaltung und Kassenaufsicht (§ 116 Absatz 2 GemO) ineinandergreifen. So muss insbesondere gewährleistet sein, dass bei aufkommenden Abstimmproblemen (beispielsweise bei Kassenfehlbeträgen) oder erhöhten Rückständen der Turnus zur Durchführung des Tagesabschlusses wieder verkürzt und damit größere Bestandsabweichungen danach früher erkannt werden können.

Zur klaren Nachvollziehbarkeit sind der Tag beziehungsweise die Tage an dem beziehungsweise an denen (regelmäßig) ein Tagesabschluss durchgeführt werden

soll (einschließlich des jeweiligen Bezugszeitraums) schriftlich (§ 28 Absatz 1) festzulegen.

### **Zu Nummer 27 (§ 31 Begriffsbestimmungen)**

Die Begriffsbestimmungen werden neu in alphabetischer Reihenfolge geordnet.

Zu 1. Abschlussbuchungen:

Es erfolgt eine redaktionelle Anpassung.

Zu 2. Auszahlungen (im Sinne des Kassenrechts):

Auszahlungen sind in der GemKVO abweichend von der Begriffsdefinition in der GemHVO (§ 61 Nummer 3 GemHVO) geregelt. Es wird eine Klarstellung dahingehend vorgenommen, dass es sich vorliegend um eine Begriffsdefinition im Sinne des Kassenrechts handelt (das heißt bezogen auf die Vorgänge in der Gemeindekasse, also von dort „hinausgehend“).

Auf die explizite Nennung der Sonderkasse wird innerhalb der Begriffsbestimmungen generell verzichtet, da nach § 26 die Vorschriften der GemKVO entsprechend auch für Sonderkassen gelten.

Zu 3. Automaten für den Zahlungsverkehr:

Aufgenommen wird eine Begriffsbestimmung zu den Automaten für den Zahlungsverkehr im Sinne des § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1.

Zu 4. Bargeld:

Nummer 4 entspricht Nummer 3 alte Fassung.

Zu 5. Debitkarten:

Nummer 5 entspricht Nummer 8 alte Fassung.

Zu 6. Einzahlungen (im Sinne des Kassenrechts):

Einzahlungen sind in der GemKVO abweichend von der Begriffsdefinition in der GemHVO (§ 61 Nummer 12 GemHVO) geregelt. Es wird eine Klarstellung dahingehend vorgenommen, dass es sich vorliegend um eine Begriffsdefinition im Sinne des Kassenrechts handelt (das heißt bezogen auf die Vorgänge in der Gemeindekasse, also dort „eingehend“).

Zum Verzicht auf die Nennung der Sonderkasse wird auf die Ausführungen zu 2. Auszahlungen (im Sinne des Kassenrechts) verwiesen.

Zu 7. Kassenmittel:

Aufgrund verschiedener Anpassungen im Verordnungstext und zur Klarstellung wird die Begriffsbestimmung zu den Kassenmitteln neu formuliert. Der Begriff „Kassenmittel“ beschreibt den eigentlichen Kassenmittelbestand. Zum Kassenmittelbestand gehören die sich im Wirkungskreis der Gemeindekasse befindlichen Bargelder, Schecks, elektronische Guthaben nach Nummer 10 und Bestände auf den Zahlungsverkehrskonten.

Bei den außerdem in Nummer 5 und 8 genannten Debit- und Kreditkarten ist dagegen in der Regel kein (dauerhaftes) Guthaben im betreffenden „Kartenkonto“ vorhanden. Vielmehr werden vorhandene Zahlungsbewegungen zeitversetzt dem Bestand des verknüpften Zahlungsverkehrskontos angerechnet (siehe auch die Nummern 5 und 8).

Als Negativabgrenzung werden nun außerdem auch die kassenrechtlichen Fälle ausdrücklich genannt, in denen sich Zahlungsmittel zwar im Wirkungskreis der Gemeinde, jedoch nicht im direkten Zugriff der Gemeindekasse befinden. In solchen Fällen können die Zahlungsmittel daher auch nicht dem Kassenmittelbestand zugerechnet werden. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Handvorschüsse nach § 4, die Wechselgelder sowie Zahlungsmittel in den Automaten im Sinne der Nummer 3 (siehe auch § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1), soweit deren Bestandsveränderungen nicht direkt in der Buchführung abgebildet werden, und um die Wechselgelder sowie Zahlungsmittel nach § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2.

Zum Verzicht auf die Nennung der Sonderkasse wird auf die Ausführungen zu 2. Auszahlungen (im Sinne des Kassenrechts) verwiesen.



Zu 8. Kreditkarten:

Nummer 8 entspricht Nummer 9 alte Fassung.

Zu 9. Zahlungsmittel:

Da Wechsel ihre Bedeutung in der kommunalen Praxis bereits weitestgehend verloren haben, ist deren Verwendung nun auch kassenrechtlich nicht mehr vorgesehen (siehe auch § 13). Bei der Aufzählung der Zahlungsmittel werden diese deswegen gestrichen.

Außerdem werden die Zahlungen mittels elektronischer Geldbörse gestrichen, da diese bei den neu aufgenommenen Zahlungen mittels elektronischer Guthaben (siehe auch Nummer 10) beinhaltet sind.

Zu 10. Zahlungsmittel auf elektronischer Guthabenbasis:

Aufgenommen wird eine Begriffsbestimmung zu Zahlungsmitteln auf elektronischer Guthabenbasis. Diese in der GemKVO neu geschaffene Möglichkeit Zahlungen abwickeln zu können, ist technisch offen formuliert, so dass grundsätzlich verschiedene Zahlungssysteme für eine Umsetzung in Frage kommen können. Dabei ist die Einhaltung folgender Anforderungen zu gewährleisten:

1. Es muss technisch sichergestellt sein, dass Auszahlungen stets aus einem (im Voraus bezahltem Euro-) Guthaben heraus geleistet werden und der Gemeinde über dieses Guthaben hinaus keine (weiteren) Verbindlichkeiten entstehen können. Diese Rahmenbedingungen sind vertraglich mit dem betreffenden Zahlungsdienstleister zu vereinbaren. Zur Abwicklung von Einzahlungen ist diese Anforderung aus Gemeindesicht dagegen nicht relevant. Die Beschränkung auf Euro-Guthaben bezieht sich nur auf den Einzahlungsvorgang (eines Guthabens) selbst, die Verwendung außerhalb des Euroraums wird damit nicht ausgeschlossen.
2. Es muss sich um ein elektronisches Karten- oder Kontensystem handeln. Dies bedeutet, dass der Nachweis eines elektronischen Guthabens direkt auf einer Guthabekarte (beispielsweise in Form einer elektronischen Geldbörse) oder aber über ein angebundenes Guthabenkonto (bei einem Kreditinstitut) erfolgen kann, bei dem beispielsweise nur zu Authentifizierungszwecken eine Karte benötigt wird (wie beispielsweise bei sogenannten Prepaid-Kreditkarten). Generell

gilt, dass ausgegebene Karten in diesen Fällen, trotz gegebenenfalls gleicher Bezeichnungen, abzugrenzen sind von Debitkarten und Kreditkarten nach den Nummern 5 und 8. Ausschlaggebend für die Zurechnung zu Nummer 10 ist vielmehr, dass mit den Karten tatsächlich nur Guthabensysteme verbunden sein dürfen (beispielsweise dürften Karten zum Zugriff auf Girokonten auf Guthabenbasis regelmäßig auch als Debitkarten bezeichnet werden).

3. Die Anforderung, dass das Zahlungssystem für den allgemeinen Zahlungsverkehr bestimmt sein muss, bedeutet, dass bei der Verwendung von Zahlungsmitteln auf elektronischer Guthabenbasis systembedingt kein ausschließlicher Verwendungszweck oder Kreis von Beteiligten (dauerhaft) vorgegeben sein darf (Beispiel: Eine Guthabekarte für ein Möbelhaus würde nicht unter den Anwendungsbereich der Nummer 10 fallen). Guthaben aus diesen Zahlungen müssen letztlich bankenseitig grundsätzlich (wieder) einem Zahlungsverkehrskonto der Gemeinde gutgeschrieben werden können.

Die Entscheidung über die grundsätzliche Verwendung von Zahlungsmitteln auf elektronischer Guthabenbasis und die Art der Umsetzung (sowohl technisch als auch bezogen auf die beschriebenen Anforderungen) sollte außerdem schriftlich (§ 28 Absatz 1, beispielsweise in der Dienstanweisung für die Kasse) festgelegt und dokumentiert werden.

Als wichtiger Anwendungsfall für diese neue Zahlungsmöglichkeit dürfte in der Praxis insbesondere die Verwendung von sogenannten Prepaid-Kreditkarten durch Nichtkassenbedienstete von Bedeutung sein (siehe hierzu § 4 und § 12 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2). Solche Karten können im täglichen Umgang meist wie reguläre Kreditkarten (siehe Nummer 8) verwendet werden, gleichzeitig bleibt das Verlustrisiko für die Gemeinde aber auf das vorab geleistete Guthaben beschränkt.

Zu 11. Zahlungsverkehr:

Zum Verzicht auf die Nennung der Sonderkasse wird auf die Ausführungen zu 2. Auszahlungen (im Sinne des Kassenrechts) verwiesen.

Wechsel werden nicht mehr aufgeführt, siehe Begründung zu Nummer 12 Buchstabe a).

Außerdem werden die Zahlungen auf elektronischer Guthabenbasis (siehe zu 10. Zahlungsmittel auf elektronischer Guthabenbasis) aufgenommen, die je nach

Verwendung als unbare Zahlungen (Beispiel: Prepaid-Kreditkarten, guthabenbasierte Zahlungsverkehrskonten) oder wie bare Zahlungen (Beispiel: elektronische Geldbörsen) einzuordnen sind.

### **Zu Nummer 28 (§ 32 Inkrafttreten)**

Zu Buchstabe a)

Die Überschrift ist insoweit anzupassen, als die Übergangszeit zum 1. Januar 2020 beendet wurde.

Zu Buchstabe b)

Mit Aufhebung der Absätze 2 bis 4 entfällt die Untergliederung in Absätze.

Zu Buchstabe c)

Die Absätze 2 bis 4 sind nach der flächendeckenden Einführung der Kommunalen Doppik zum 1. Januar 2020 aufzuheben.

### **Zu Nummer 29 (Inhaltsübersicht)**

In Folge von Änderungen der Abschnitts- und Paragraphenüberschriften sowie der Aufnahme neuer Paragraphen ist die Inhaltsübersicht entsprechend anzupassen.

### **Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Mit Blick auf die im Sachzusammenhang stehenden Änderungen der Gemeindeordnung soll diese Verordnung am 1. Januar 2025 in Kraft treten.