



# GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT BADEN-WÜRTTEMBERG

**GPA-Mitteilung Nr. 6/1996**

**Az. 910.00; 912.21; 921.60**

03.06.1996

## **Sicherheit bei Geldanlagen**

Ein spektakulärer Einzelfall bei einer Gemeinde außerhalb des Prüfungsbereichs der Gemeindeprüfungsanstalt, in dem ein Bürgermeister im Alleingang mehrere Millionen DM öffentlicher Gelder durch dubiose Geldanlagegeschäfte verspekulierte, hat - neben der Frage, „wie es überhaupt dazu kommen konnte“ - eine Diskussion ausgelöst, ob die bestehenden Vorschriften des Gemeindefinanzrechts bzw. -kassenrechts noch genügen, um bei Geldanlagen eine ausreichende Sicherheit zu gewährleisten. Mit dieser Frage hat sich auch die Gemeindeprüfungsanstalt befaßt und die geltende Rechtslage mit nachfolgendem Ergebnis untersucht:

### **1 Besondere Stellung der Gemeindekasse in der Verwaltungsorganisation**

Nach § 93 Abs. 1 Satz 1 GemO hat die Gemeindekasse **alle** Kassengeschäfte der Gemeinde zu erledigen. Das Nähere regelt die Gemeindekassenverordnung (GemKVO) vom 26.08.1991 (GBl. S. 598), zuletzt geändert durch Verordnung vom 15.04.1994 (GBl. S. 238). Was zu den Kassengeschäften i.S.v. § 93 GemO im einzelnen gehört, ist in § 1 Abs. 1 GemKVO (abschließend) bestimmt; der genaue Inhalt der einzelnen Kassengeschäfte (z.B. der Abwicklung des Zahlungsverkehrs, der Verwaltung der Kassenmittel, der Buchführung) ergibt sich aus weiteren Bestimmungen der Gemeindekassenverordnung.

Mit Ausnahme bei der (eigenverantwortlichen) Verwaltung der Kassenmittel (vgl. Nr. 2.1) bedarf die Gemeindekasse bei der Erledigung ihrer Aufgaben stets einer schriftlichen (Kassen)Anordnung einer **externen** (anordnungsberechtigten) Stelle (§ 6 Abs. 1 GemKVO). Bedienstete der Gemeindekasse dürfen selbst keine Kassenanordnungen erteilen und grundsätzlich auch nicht vorbereiten (§ 6 Abs. 3 GemKVO). Für die Besorgung der Kassengeschäfte ist außerdem zwingend ein besonderer **Kassenverwalter** (und ein Stellvertreter) zu bestellen (§ 93 Abs. 2 GemO).

#### **Herausgeber und Druck:**

Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg, Hoffstr. 1a, 76133 Karlsruhe (nur für dienstlichen Gebrauch)



Durch diese gesetzlich vorgeschriebenen Organisations- und Funktionstrennungen (Grundsatz der Einheitskasse, Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug) wird sichergestellt, daß an der Abwicklung eines Zahlungsvorgangs stets mindestens zwei Personen beteiligt sind (Vier-Augen-Prinzip).

## **2 Abgrenzung der Verwaltung der Kassenmittel von den Geldanlagen; Errichtung von Konten bei Kreditinstituten**

### **2.1 Verwaltung der Kassenmittel; Geldanlagen**

Die **Verwaltung der Kassenmittel** (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GemKVO) obliegt nach Maßgabe der §§ 18 und 19 GemKVO der Gemeindekasse. Zu den Kassenmitteln gehören nach § 42 Nr. 5 GemKVO die bei der Gemeindekasse vorhandenen Zahlungsmittel in Form von Bargeld, Schecks und Wechseln und die (unbaren) Bestände auf den (Geschäfts-)Konten der Gemeindekasse.

Ausdrücklich **nicht** zu den Kassenmitteln zählen die sog. **Geldanlagen** der Gemeinde i.S.v. § 46 Nr. 9 GemHVO; das sind Wertpapiere und sonstige Forderungen, die aus Mitteln des Kassenbestandes oder aus den Rücklagen zugewiesenen Mitteln erworben werden, etwa in Form vorübergehender (u.U. aber auch längerfristiger) Geldanlagen auf Sparkonten, Bausparkonten, Termin- oder Festgeldkonten. Geldanlagen sind (durch die dem kassenmäßigen Vollzug vorausgehenden schriftlichen Auszahlungsanordnungen (vgl. Nr. 1) und die den Auszahlungen nachfolgende Ausgabebuchungen im ShV) **aus dem Kassenbestand ausgeschiedene** Finanzmittel der Gemeinde, die unter den gemeindegewirtschaftsrechtlichen Vermögensbegriff fallen und in der (Geld-)Vermögensrechnung nachzuweisen sind (vgl. § 43 Abs. 1 Nr. 2 GemHVO; VwV-VmR vom 20.11.1984, GABl. S. 997, Anlage 1 - Gliederungsplan zur VmR -). Nach § 91 Abs. 2 Satz 2 GemO ist beim Erwerb und bei der Verwaltung von Gemeindevermögen in Form von Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten.

### **2.2 Errichtung von Konten**

Die vorstehende Abgrenzung der Kassenmittel (der Gemeindekasse) von den Geldanlagen (der Gemeinde) korrespondiert mit § 18 Abs. 2 GemKVO (und der VwV Nr. 2 hierzu), der u.a. (Sach-)Entscheidungen über die (Geld-)„Anlagepolitik“ der Gemeinde dem Bür-

germeister zuweist. So hat z.B. der **Bürgermeister** auch zu regeln, welche **Konten bei Kreditinstituten** errichtet werden sollen. Gemeint sind damit nicht nur die (Geschäfts-)Konten der Gemeindekasse, sondern auch sonstige Spar- und Festgeldkonten der Gemeinde (vgl. Bronner, Kommunales Kassenrecht Baden-Württemberg, Stand Jan. 1993, Rz. 9 zu § 1 GemKVO). Dessen ungeachtet, ist - mit Blick auf § 116 Abs. 1 GemO, wonach das gesamte Finanzwesen der Gemeinde (und damit auch die Verwaltung des Geldvermögens) bei einem Beamten konzentriert werden soll - die Empfehlung in der VwV Nr. 2 zu § 18 GemKVO nur konsequent (und in der Praxis so auch üblich), diese Zuständigkeit auf den Fachbeamten für das Finanzwesen zu übertragen. Abweichend von dieser grundsätzlichen Zuständigkeit des Bürgermeisters bzw. des Fachbeamten für das Finanzwesen ist es rechtlich allerdings nicht ausgeschlossen (und bei größeren Verwaltungen aus Gründen einer schnellen Reaktion auf Geldmarktveränderungen auch üblich), Teile dieser Zuständigkeit auf den Kassenverwalter zu delegieren (vgl. z.B. § 16 des Musters einer „Dienstweisung für das Kassenwesen (DA-Kasse)“, BWGZ 1993 S. 41 ff.).

### 3 Verfügungsberechtigung über Konten der Gemeinde

Die **Errichtung** eines Kontos für die Gemeinde bei einem Kreditinstitut (gleichgültig, ob es sich dabei um ein (Geschäfts-)Konto der Gemeindekasse oder um ein sonstiges Konto der Gemeinde handelt) hat grundsätzlich durch den **Bürgermeister** im Rahmen seiner generellen Vertretungsmacht als **gesetzlicher Vertreter** der Gemeinde (§ 42 Abs. 1 Satz 2 GemO) zu erfolgen (vgl. Nr. 2.2).

#### 3.1 Konten der Gemeindekasse

Soweit es sich um ein (Geschäfts-)Konto der Gemeindekasse handelt (also um ein Konto zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs i.S.v. § 42 Nr. 7 Buchst. a GemKVO), steht die Errichtung - wie oben ausgeführt - zwar dem Bürgermeister zu, **verfügungsberechtigt** über dieses Konto und seine (Kassenmittel-)Bestände ist nach den Bestimmungen des Kommunalkassenrechts (insbesondere nach den §§ 1 und 18 GemKVO) aber ausschließlich die **Gemeindekasse**. Weil das Kommunalkassenrecht seiner Art nach jedoch nur (internes) Ordnungsrecht ist, damit zunächst nur die Gemeinde selbst bindet und sich nicht unmittelbar auf Dritte auswirkt, ist vom Bürgermeister bereits bei der Kontoeröffnung diese Verfügungsbeschränkung zu beachten, auf eine entsprechende Vertragsgestaltung hinzuwirken und sind ggf. Änderungen bzw. Ergänzungen der von den Banken oder Sparkassen bei Konto-

eröffnungen allgemein verwendeten Vordrucke zu veranlassen. In diesem Zusammenhang ist auch auf § 5 Abs. 2 GemKVO hinzuweisen, der für Gemeindekassen, die **ständig** mit mehr als einem Bediensteten besetzt sind, für Überweisungsaufträge, Abbuchungsaufträge und -vollmachten sowie Scheckausstellungen die „**Doppelunterschrift**“ von zwei (Kassen-) Bediensteten vorschreibt.

Auch wenn das kommunale Kassenrecht keine unmittelbare Außenwirkung entfaltet, trifft die **Banken und Sparkassen** bei Konteneröffnung durch Gemeinden trotzdem eine gewisse **Sorgfaltspflicht**, soweit ihnen die kassenrechtlichen Verfügungsbeschränkungen bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen. Insbesondere bei den öffentlich-rechtlichen Sparkassen kann unterstellt werden, daß sie die kassenrechtlichen Vorschriften kennen. Das kontoführende Kreditinstitut hat insoweit im eigenen Interesse zur Vermeidung vermögensrechtlicher Regreßforderungen bei schuldhaftem Verhalten ebenfalls darauf zu achten, daß offenkundig den kommunalen Kassenvorschriften zuwiderlaufende Verfügungen, etwa des Bürgermeisters, nicht ausgeführt werden.

### 3.2 Geldanlagekonten

Da Geldanlagen nicht (mehr) zu den Kassenmitteln gehören (vgl. Nr. 2.1), deren Verwaltung der Gemeindekasse obliegt, greift bei den der Kontoeröffnung nachfolgenden Kontoverfügungen die **kassenrechtliche** Verfügungsbeschränkung (wie bei den (Geschäfts-) Konten der Gemeindekasse) nicht. Da Entscheidungen über Geldanlagen den Geschäften der laufenden Verwaltung zuzurechnen sind, die nach § 44 Abs. 2 Satz 1 GemO in die alleinige Zuständigkeit des **Bürgermeisters** fallen, kann dieser als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde rechtmäßig und **rechtswirksam** über diese Vermögensbestände **verfügen**, wenn von der Gemeinde keine zusätzlichen Sicherungsmaßnahmen ergriffen werden.

## 4 Sicherungsmöglichkeiten bei Geldanlagen

Die vorstehend beschriebene (vielfach verdrängte) Tatsache, daß für Vermögensbestände auf Geldanlagekonten keine Verfügungsbeschränkung zu Gunsten des Kassenpersonals besteht, erweist sich nach Auffassung der Gemeindeprüfungsanstalt aber nur auf den ersten Blick als (bisher nicht erkanntes) Sicherheitsdefizit.

Bei genauerer Betrachtung des Geldanlagevorgangs ist nämlich festzustellen, daß die für eine Geldanlage vorgesehenen Finanzmittel zunächst einmal von den (Geschäfts-)Konten

der Gemeindekasse abgezogen werden müssen (sog. „technischer Vollzug“ der Geldanlage). Dazu bedarf es - wie bereits mehrfach ausgeführt - zwingend einer vorausgehenden schriftlichen Kassenanordnung an die Gemeindekasse. Auch wenn diese Auszahlungsanordnung vom Bürgermeister erteilt wird, gilt § 6 Abs. 2 Satz 3 GemKVO, wonach derjenige, der die Zahlungsanordnung erteilt, nicht auch die sachliche (und rechnerische) Feststellung treffen soll (Grundsatz der Trennung von Anordnung und Feststellung). Bei der sachlichen und rechnerischen Feststellung eines Anspruchs oder einer Zahlungsverpflichtung der Gemeinde ist der Grund und die Höhe der Zahlung vom Feststeller zu prüfen und schriftlich zu bescheinigen (§ 10 Abs. 1 GemKVO).

Bei **inhaltlichen Bedenken** (der Gemeindekasse) gegen eine Kassenanordnung bestimmt § 6 Abs. 1 Satz 3 GemKVO, daß diese nur ausgeführt werden darf, wenn sie von der anordnenden Stelle schriftlich aufrechterhalten wird (vgl. Bronner, a.a.O. Rz. 9 zu § 6). Inhaltliche (sachliche) Bedenken sind z.B. durchaus begründet, wenn bei der Auszahlung von Geldanlagen nicht sofort durch **Sperrvermerk** oder Vereinbarung sichergestellt wird, daß die **Rückzahlung** nach Ablauf der Anlagefrist nur wieder auf ein (Geschäfts-)Konto der **Gemeindekasse** erfolgen darf. Gerade das Fehlen einer solchen Bestimmung war in dem eingangs angesprochenen Fall ausschlaggebend dafür, daß die veruntreuten Gelder nach zunächst (noch) korrekter Überweisung des Anlagebetrags durch die Gemeindekasse an ein seriöses örtliches Kreditinstitut diese später ohne weiteres Zutun der Gemeindekasse (vom damaligen Bürgermeister) auf andere (ausländische) Anlagekonten transferiert werden konnten.

## 5 Zusammenfassung

Nach Auffassung der Gemeindeprüfungsanstalt sind die kassen- und vermögensrechtlichen Vorschriften des Gemeindewirtschaftsrechts, die in über 20-jähriger Anwendung bundesweit bisher zu keinem vergleichbaren Vorgang geführt haben, nach wie vor geeignet, die in § 91 Abs. 2 Satz 2 GemO bei Geldanlagen der Gemeinden vorgeschriebene „ausreichende“ Sicherheit zu gewährleisten, **wenn sie beachtet werden.**

Den Verantwortlichen im nicht immer risikofreien Bereich der gemeindlichen (Geld-)Vermögensverwaltung sollte allerdings stets bewußt sein, daß die kassenrechtlichen Sicherheitsvorschriften hier nur teilweise gelten und als (internes) Ordnungsrecht im übrigen nur die Gemeinde selbst binden. Mehr als bisher sollte deshalb darauf geachtet und zwin-



gend auch vertraglich sichergestellt werden, daß bei Dritten angelegtes Geldvermögen nach Fälligkeit ausnahmslos wieder an die **Gemeindekasse** zurückfließt.

SG 30