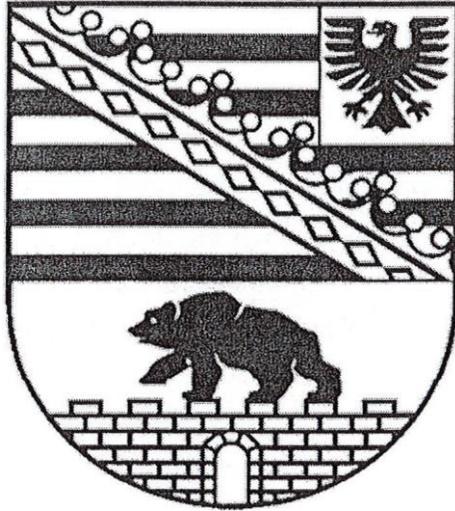


Landesrechnungshof  
Sachsen-Anhalt



Bericht

über die

## Überörtliche Prüfung der Kassenorganisation der Stadt Sangerhausen

Stellungnahme des  
Hauptverwaltungsbeamten der  
Stadt Sangerhausen

Aktenzeichen:

Az.:41/04314/87370/19 Dessau-Roßlau, 10. März 2021

## Inhaltsverzeichnis

I.	Zusammenfassung der wichtigsten Prüfungsfeststellungen.....	5
II.	Prüfungsverlauf und Prüfungsziel.....	6
III.	Prüfungsfeststellungen.....	6
1.	Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse.....	6
2.	Dienstanweisungen.....	7
3.	Programmprüfung in der Stadtkasse.....	10
3.1	<i>Zertifizierung</i> .....	10
3.2	<i>Anwendungsprüfung</i> .....	10
3.3	<i>Freigabeerklärung</i> .....	11
4.	Kassenverwaltung und Kassenaufsicht.....	12
5.	Ausnahmen vom Grundsatz der Einheitskasse.....	14
5.1	<i>Handvorschüsse</i> .....	16
5.2	<i>Einzahlungskassen</i> .....	17
6.	Abwicklung von Kassengeschäften ohne Abrechnung mit der Stadtkasse.....	19
7.	Prüfung der Handvorschüsse.....	20
IV.	Schlussfolgerungen.....	22

## Vorschriften und Abkürzungsverzeichnis

<b>ADV</b>	Automatisierte Datenverarbeitung
<b>AGA</b>	Allgemeine Geschäftsanweisung
<b>BGBI.</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BSI</b>	Bundesamt für Sicherheit und Informationstechnik
<b>DA Nr. 02/2021</b>	<b>Dienstanweisung</b> zur Einführung der zentralen Buchführung vom 12.03.2012
<b>DA Nr. 11/2010</b>	<b>Dienstanweisung</b> für die Stadtkasse Sangerhausen vom 01.12.2010
<b>DA Nr. 03/2014</b>	<b>Dienstanweisung</b> über die namentliche Festlegung zur Feststellungs-, Auftrags- und Anordnungsberechtigung für die Stadt Sangerhausen
<b>DA Nr. 05/2018</b>	<b>Dienstanweisung</b> zu Stundungen, Niederschlagungen und Erlass von Forderungen der Stadt Sangerhausen vom 13.11.2018
<b>DA Nr. 02/2019</b>	<b>Dienstanweisung</b> für den Vollstreckungsdienst des Fachdienstes Kasse
<b>DSG LSA</b>	Gesetz zum Schutz personenbezogener Daten der Bürger – Datenschutzgesetz Sachsen-Anhalt in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Januar 2016 (GVBl. LSA S. 24) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Februar 2018 (GVBl. LSA S. 10)
<b>GemKVO Doppik</b>	Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der Doppik (Gemeindekassen-Verordnung Doppik) vom 30. März 2006
<b>GG</b>	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBI. S. 1) zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.03.2019 (BGBI. I S. 404)

<b>GOB</b>	Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung
<b>GVBl.</b>	Gesetz und Verordnungsblatt
<b>KAB</b>	Kassenaufsichtsbeamter
<b>KomHREinfG</b>	Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens für die Kommunen des Landes Sachsen-Anhalt vom 22. März 2006 in der Fassung vom 26. Mai 2009 (GVBl. LSA S. 238,255) § 1 Abs. 1 Umstellung auf die doppelte Buchführung, Eröffnungsbilanzstichtag
<b>KomHVO</b>	Kommunalhaushaltsverordnung Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden, Landkreise und Verbandsgemeinden im Land Sachsen-Anhalt nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung vom 16. Dezember 2015 – Erstmalige Bewertung und Aufstellung der Eröffnungsbilanz
<b>KVG LSA</b>	Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 17. Juni 2014 zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2019 (GVBl. LSA S. 66)
<b>NKHR</b>	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen
<b>RdErl.</b>	Runderlass
<b>RPA</b>	Rechnungsprüfungsamt
<b>Verf ST</b>	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Juli 1992 zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 05. Dezember 2014 (GVBl. S. 494)
<b>VV GemKVO</b>	Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Gemeindekassenverordnung, RdErl. Des MI vom 20.12.1993 – 33 – 10310, MBl. LSA 1994, S. 918

## **I. Zusammenfassung der wichtigsten Prüfungsfeststellungen**

Der Landesrechnungshof hat in der Stadt Sangerhausen Folgendes festgestellt:

- **Die Jahresabschlüsse der Jahre 2014 bis 2018 fehlten.**
- **Wichtige Dienstanweisungen waren nicht vorhanden, veraltet oder fehlerhaft.**
- **Für die verwendete Kassensoftware war keine Anwendungsprüfung und keine Freigabeerklärung vorhanden.**
- **Es bestand eine große Anzahl von Handvorschüssen und Einzahlungskassen**
- **Die Prüftätigkeit des Kassenaufsichtsbeamten war nicht dokumentiert.**
- **Die Handvorschüsse wurden nicht vollständig im Vorschussbuch der einzelnen Haushaltsjahre gebucht und nicht mit der Stadtkasse abgerechnet**
- **Das Rechnungsprüfungsamt hat die Handvorschüsse und Einzahlungskassen gem. § 40 Abs. 3 GemKVO Doppik nicht jährlich geprüft.**

## **II. Prüfungsverlauf und Prüfungsziel**

Der Landesrechnungshof hat auf der Grundlage des § 137 KVG LSA eine Prüfung der Kassenorganisation der Stadt Sangerhausen durchgeführt.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf die Haushaltsjahre 2013 bis 2019.

Schwerpunkte der Prüfung waren:

- Organisation der Kassenaufsicht und Kassensicherheit sowie
- Kassenprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes.

Die örtlichen Erhebungen erfolgten in der Zeit vom 10. September bis 10. Oktober 2019. Ein abschließendes Gespräch fand am 10. Oktober 2019 statt. An diesem Gespräch nahmen die Prüferinnen des Landesrechnungshofes und der Fachbereichsleiter Finanz- und Personalverwaltung/Kassenaufsichtsbeamter teil.

Der Landesrechnungshof übersandte den Entwurf eines Prüfungsberichtes mit Schreiben vom ...

## **III. Prüfungsfeststellungen**

### **1. Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse**

Die Buchführung gehört gemäß § 1 Abs. 1 Gemeindehaushaltsverordnung Doppik (GemHVO Doppik) zu den Kassengeschäften.

Kommunen hatten spätestens ab dem Haushaltsjahr 2013 ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung in ihrer Finanzbuchhaltung zu erfassen und zum Stichtag 1. Januar 2013 eine Eröffnungsbilanz aufzustellen.

Gesetzliche Grundlagen dafür sind

- § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen für die Kommunen,
- § 53 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) und
- § 114 Kommunalverfassungsgesetz (KVG LSA).

Die Stadt hat gemäß § 118 Abs. 1 bis 4 KVG LSA i. V. m. den §§ 41 bis 49 KomHVO für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Die Frist dafür beträgt nach § 120 Abs. 1 KVG LSA vier Monate nach Ende des Haushaltsjahres.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lag eine geprüfte und bestätigte Eröffnungsbilanz und ein noch nicht geprüfter Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2013 vor. Die Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 2014 bis 2018 fehlten.

Die gesetzlichen Fristen zur Erstellung der Jahresabschlüsse 2014 bis 2018 waren bereits abgelaufen. Da die Beurteilung der tatsächlichen Haushaltssituation der Stadt ohne Jahresabschlüsse nur sehr eingeschränkt möglich ist, fehlte der Stadt ein wesentliches Steuerungs- und Planungsinstrument für die künftige Haushaltsplanung.

**Der Landesrechnungshof erwartet von der Stadt Sangerhausen, die neuen Regelungen aus dem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Sport vom 15. Oktober 2020 zu nutzen, um die Rückstände bei den Jahresabschlüssen aufzuholen.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt einen Abbauplan zu erarbeiten um künftig**

- **Beanstandungen der Haushaltssatzung zu vermeiden und**
- **Die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten, die eine doppische Haushaltsführung eröffnet, im Sinne einer nachhaltigen Haushaltsbewirtschaftung nutzen zu können.**

*Die Stadt Sangerhausen hatte nach dem Prüfzeitraum durch den Landrechnungshof unter erheblichen Anstrengungen neben dem Tagesgeschäft und zeitig aufgestellter, rechtskonform und beanstandungsfreier Haushalte der Folgejahre die Jahresabschlüsse 2014 bis 2016 nachgeholt und arbeitet aktuell bereits am Jahresabschluss 2017.*

*Die Hinweise des Landesrechnungshofes werden zur Kenntnis genommen, wobei die Stadt Sangerhausen den Stillbruch durch verkürzte Jahresabschlüsse vorläufig nicht priorisiert, da insbesondere der Rechenschaftsbericht für die Nachbetrachtung eines Haushaltsjahres unentbehrlich bleibt.*

## 2. Dienstanweisungen

Gemäß Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) ist die öffentliche Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden. Das bedeutet, dass grundsätzlich alle in den Gesetzen vorgeschriebenen Regelungen von der Verwaltung angewendet bzw. umgesetzt werden müssen.

In Bezug auf die Einrichtung und Führung der Kasse heißt das konkret, dass sich die Kommune an die Regelungen aus der Gemeindekassenverordnung Doppik, dem Kommunalverfassungsgesetz und anderen übergeordneten Normen halten muss.

Um diese Vorgaben an die jeweiligen Bedingungen hinsichtlich Größe, Struktur, personelle und technische Ausstattung individuell anpassen zu können, hat jede Kommune eine Allgemeine Geschäftsordnung sowie ergänzende Dienst- / Arbeitsanweisungen (DA/AA) zu erlassen.

Wie diesen Erfordernissen im Einzelnen Rechnung getragen wird, obliegt im Rahmen ihrer Organisationshoheit gemäß Artikel 28 Grundgesetz (GG) und Art. 87 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt (Verf ST), immer der jeweiligen Kommune.

Im Rahmen seines Beratungsauftrages gibt der Landesrechnungshof jedoch regelmäßig Hinweise, welche die Kommunen unterstützen sollen, ihre Aufgaben wirtschaftlicher und zweckmäßiger zu erledigen.

Das Regelwerk muss

- regelmäßig aktualisiert werden,
- verbindlich in der Anwendung für alle Bediensteten sein,
- verständliche Formulierungen verwenden, um die Rechtssicherheit bei der Anwendung zu gewährleisten und
- alle Geschäftsvorfälle und Entscheidungen für Dritte nachvollziehbar, systematisch und einheitlich dokumentieren.

Die Stadt Sangerhausen hatte während des Prüfungszeitraums folgende Dienstanweisungen:

- DA Nr. 03/2009 Allgemeine Geschäftsanweisung (AGA) der Stadtverwaltung Sangerhausen,
- DA Nr. 11/2010 für die Stadtkasse Sangerhausen,
- DA Nr. 03/2014 über die namentliche Festlegung zur Feststellungs-, Auftrags- und Anordnungsberechtigung für die Stadt Sangerhausen,
- DA Nr. 2/2012 zur Einführung der zentralen Buchführung,
- DA Nr. 04/2014 über Handvorschüsse und Einzahlungskassen,
- DA Nr. 01/2003 über die Aufnahme von Kassenkrediten entsprechend der Ermächtigung durch die Haushaltssatzung unter Festsetzung des Höchstbetrages,
- DA Nr. 05/2018 über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen der Stadt Sangerhausen und
- DA Nr. 02/2019 für den Vollstreckungsdienst des Fachdienstes Kasse.

Der Landesrechnungshof prüfte die v. g. Dienstanweisungen auf Aktualität, Anwenderfreundlichkeit und Vollständigkeit. Er stellte dabei folgendes fest:

- Die Dienstanweisungen sind nicht immer auf dem aktuellen Stand (z. B. Dienstanweisung Nr. 11/2010 für die Stadtkasse Sangerhausen und die Dienstanweisung Nr. 04/2014 benennen noch die zuständigen Organisationseinheiten vor der Organisationsänderung).
- Teilweise sind Dienstanweisungen über 10 bzw. sogar 15 Jahre alt: z. B. Nr. 03/2009 „Allgemeine Geschäftsanweisung (AGA) der Stadtverwaltung Sangerhausen" und Nr. 01/2003 „über die Aufnahme von Kassenkrediten entsprechend der Ermächtigung durch die Haushaltssatzung unter Festsetzung des Höchstbetrages".

- Die Geschäftsabläufe in der Stadtkasse sind in mehreren Dienstanweisungen geregelt und darüber hinaus nicht vollständig. Aus Gründen der Übersichtlichkeit sollte die Anzahl der Dienstanweisungen auf das erforderliche Maß reduziert und dabei Themengebiete zusammengefasst werden. Gute Hinweise für die Formulierung einer einheitlichen Dienstanweisung für das gesamte Kassenwesen enthalten sog. „Musterdienstanweisungen<sup>1</sup>“.
- Darüber hinaus fehlten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen beispielsweise Regelungen über das automatisierte Verfahren und die elektronische Kommunikation. Zwar enthielt Ziffer 4.3 der „DA Nr. 2/2012 zur Einführung der zentralen Buchführung“ der Stadt Sangerhausen eine Regelung, dass die Anordnungen per PDF verschickt werden sollen. Diese Regelung ist jedoch nicht ausreichend. Gem. § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik soll der Hauptverwaltungsbeamte die Bedingungen für die Kommunen beim Einsatz automatisierter Verfahren, bei der Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen, der Buchführung, der Abwicklung des Zahlungsverkehrs und der Aufbewahrung von Büchern und Belegen sowie deren Sicherung und Kontrolle regeln.
- Weiterhin weist der Landesrechnungshof darauf hin, dass das am 19. Juni 2019 vom Landtag beschlossene E-Government-Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt die Einführung der elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung sowie das Angebot elektronischer Verwaltungsleistungen bis 2022 vorsieht.
- Die Regelung zu den Handvorschüssen in der „Dienstanweisung 04/2014 über Handvorschüsse und Einzahlungskassen“ widerspricht § 4 GemKVO, da sie Einzahlungskassen zu Handvorschüssen erklärt.

---

<sup>1</sup> Anlagen A Anlage 3 Ziffer 1. Anwendungsbereich, Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen, Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V.

Die DA muss

- klar zwischen Handvorschüssen und Einzahlungskassen unterscheiden und
- eindeutig regeln, welche Verfahrensvorschriften für Handvorschüsse und Einzahlungskassen jeweils gelten sollen.

Der Landesrechnungshof hält eine Überarbeitung der DA für dringend notwendig.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt,**

- **die fehlenden Dienstanweisungen erlässt,**
- **sämtliche Dienstanweisungen auf Aktualisierungsbedarf überprüft und ggf. aktualisiert,**
- **sachlich zusammengehörende Dienstanweisungen in einer Dienstanweisung Kasse zusammenzufasst,**
- **auf die Verwendung gesetzeskonformer Definitionen in den Dienstanweisungen achtet, um die Rechtssicherheit bei der Anwendung zu gewährleisten und**
- **die richtigen Bezeichnungen der zuständigen Organisationseinheiten verwendet.**

Um diese Vorgaben einzuhalten, empfiehlt der Landesrechnungshof, sich an den Formulierungen entsprechender Musterdienstanweisungen<sup>2</sup> zu orientieren.

*Der Hinweis des Landesrechnungshofes wird zur Kenntnis genommen. Die Überarbeitung der Dienstanweisungen ist unter Berücksichtigung der zum 1. April des Jahres in Kraft getretenen neuen Kommunalkassen- und Buchführungsverordnung (KomKBVO) in Vorbereitung. Diesbezüglich wurde bereits der Fachverband der Kommunalkassenverwalter kontaktiert, um sich an Musterdienstanweisungen zu orientieren.*

---

<sup>2</sup> Vgl. z. B. Musterdienstanweisung für das Kassenwesen – Anlagen A Anlage 3 Ziffer 1. Anwendungsbereich, Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen, Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V.

### **3. Programmprüfung in der Stadtkasse**

Der Programmprüfung unterliegen automatisierte Verfahren, die personenbezogene Daten erheben, verwalten und nutzen. Dazu zählen insbesondere Softwarelösungen, die für die Buchführung zur Anwendung kommen bzw. zu dieser über eine Schnittstelle der Zahlbarmachung dienen.

Die Programmprüfung des NKHR-Programms umfasst gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO Doppik einschließlich der vom MI gegebenen Hinweise (RdErl. vom 27. Mai 2009):

1. Zertifizierung der angewendeten Softwarelösung durch eine vom BSI zugelassene Zertifizierungsstelle,
2. Anwendungsprüfung (Vor-Ort-Prüfung durch die Nutzer) und
3. Freigabe durch den Oberbürgermeister oder durch einen von ihm beauftragten Bediensteten.

Den Kommunen ist es überlassen, wie sie sicherstellen, dass das jeweilige automatisierte Verfahren die vorgegebenen Voraussetzungen erfüllt.

#### *3.1 Zertifizierung*

Die Stadt Sangerhausen setzte im geprüften Zeitraum das EDV-Programm ab-data Web Finanzwesen (doppisch) Version 3.1 ein. Dieses wurde durch die Firma ab-data GmbH & Co. KG Velbert entwickelt. Die Sächsische Anstalt für kommunale Datenverarbeitung zertifizierte das Programm mit Prüfbericht vom 5. April 2017. Das Zertifikat ist gültig bis zum 11. April 2023.

### 3.2 Anwendungsprüfung

Die Anwendungsprüfung ist eine Vor-Ort-Prüfung durch die Nutzer. Um das Programm als geeignet und fachlich geprüft einzustufen, muss die Anwendungsprüfung zu folgenden Ergebnissen führen:

- Vollständige und richtige Erfassung, Eingabe, Verarbeitung und Ausgabe der Daten,
- nachvollziehbare Dokumentation von Dateneingaben und Änderungen,
- kein unbefugter Eingriff in das Programm,
- kein Verlust und keine unbefugte Veränderung der gespeicherten Daten,
- Sicherstellung der Lesbarkeit und maschinelle Auswertbarkeit der Daten in angemessener Frist bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen,
- Verfügbarkeit der Unterlagen, die für den Nachweis der richtigen und vollständigen Ermittlung der Ansprüche oder Zahlungsverpflichtungen sowie für die ordnungsgemäße Abwicklung der Buchführung und des Zahlungsverkehrs erforderlich sind (einschließlich eines Verzeichnisses über den Aufbau der Datensätze und der eingesetzten Programme und Verfahren bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen),
- Nachweis erforderlicher Berichtigungen der Bücher (die Protokolle werden wie Belege aufbewahrt bzw. digital hinterlegt),
- Nachprüfbarkeit von Signaturen bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfristen der Bücher, Abgrenzung der Programmverwaltung von der fachlichen Sachbearbeitung.

Die Dokumentation einer Anwendungsprüfung konnte die Stadt Sangerhausen dem Landesrechnungshof im Rahmen der örtlichen Erhebungen nicht vorlegen.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt zeitnah eine Anwendungsprüfung mit der entsprechenden Dokumentation durchzuführen.**

*Durch die Nutzung, der Möglichkeit die Rechte der einzelnen Benutzer in der Anwendung und im Verzeichnisdienst zu regeln, ist ein unbefugter Eingriff in das Programm abgesichert. Durch die konsequente Nutzung der Rollenvergabe werden die Rechte innerhalb der Anwendung ganz gezielt vergeben. Somit ist ein unbefugter Eingriff in das Programm und die unbefugte Veränderung von Daten unmöglich.*

*Die Daten werden komplett in einer SQL Serverdatenbank gehalten.*

*Diese Daten können jederzeit in alle möglichen Formate verwandelt werden und sind somit dauerhaft lesbar und die maschinelle Auswertbarkeit ist gegeben.*

*Um die Programmverwaltung von der fachlichen Sachbearbeitung abzugrenzen besteht in unserem Haus eine klare personelle Trennung bei der Zuordnung der administrativen und der sachbearbeitenden Tätigkeiten.*

*Die Administration und Verwaltung der HKR Anwendung obliegt ausschließlich den Mitarbeitern des IT-Service.*

*Eine Zertifizierung des HKR-Programmes liegt von der Sächsischen Anstalt für kommunale Datenverarbeitung vor. Eine weitere Anwendungsprüfung sehen wir als nicht erforderlich an.*

### 3.2 Freigabeerklärung

Für die Freigabe und Anwendungsgenehmigung muss eine gültige Zertifizierung i. V. m. einer Anwendungsprüfung vorliegen. Der Oberbürgermeister hat dafür Sorge zu tragen, dass die landesspezifischen Festlegungen eingehalten werden.

Die Programmfreigabe ist eine interne (schriftliche) Anweisung (vgl. § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik) und beinhaltet Angaben zu den einzelnen Modulen und der freigegebenen Version. Der Oberbürgermeister (bzw. die von ihm bestimmte Stelle) bestimmt darin gemäß § 12 Abs. 1 GemKVO Doppik die Rahmenbedingungen sowie den sich daraus erschließenden Verfahrensablauf und übernimmt mit der Programmfreigabe die Verantwortung für deren Einsatz. Demzufolge muss er sich auf eine für ihn nachvollziehbare Dokumentation der Anwendungsprüfung stützen und auf die gewonnenen Erkenntnisse der einzubeziehenden Fachbereiche verlassen können.

Nach § 6 DSGVO (technische und organisatorische Maßnahmen) war im geprüften Zeitraum die Dokumentation der Freigabe nach § 14 Abs. 2 DSGVO (Neufassung vom 13. Januar 2016) verpflichtend vorgeschrieben<sup>3</sup>. Gemäß den Informationen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sollte die Freigabeerklärung Folgendes umfassen:

---

<sup>3</sup> Das DSGVO ist am 25. Februar 2020 außer Kraft getreten. Aber auch nach der Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016) und dem DSAG LSA haben die Verantwortlichen entsprechende technische und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, um ein dem Risiko angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten (vgl. Datenschutz-Grundverordnung Art. 32).

- Bezeichnung und Versionsnummer der Software und ggf. des IT-Verfahrens,
- Bestätigung, dass die Abnahme (Ergebnis der Anwendungsprüfung) ordnungsgemäß vorgenommen wurde,
- Einschränkungen für die Nutzung (u. a. Benutzerkreis),
- Freigabedatum, ab wann die Software eingesetzt werden darf und
- die eigentliche Freigabeerklärung .

In der Stadt Sangerhausen lag eine Verfügung des Oberbürgermeisters vom 8. November 2019 vor. Darin legte er fest, dass die Stadtverwaltung weiterhin im Haushalts- und Kassenwesen die Software der Firma ab-data nutzen soll. Er begründet dies damit, dass die Stadt diese Software schon vor seiner Amtsübernahme genutzt hat und sie allen Anforderungen der Rechnungslegung und Buchführung entspricht.

Diese Verfügung stellt keine ordnungsgemäße Freigabeerklärung durch den Hauptverwaltungsbeamten dar, da die o. g. genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

Folglich lag keine ordnungsgemäße Programmfreigabe vor.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt, in einer Dienstanweisung festzulegen, welche Maßnahmen bei wesentlichen Änderungen von Rechtsvorschriften bzw. der Softwarelösung einzuleiten sind. Es sind insbesondere die Verfahrensbeteiligten und -verantwortlichen zu bestimmen.**

**Auch für die Folgeprüfungen empfiehlt der Landesrechnungshof, einen Vordruck zu entwickeln, der den beteiligten Akteuren gleichzeitig als Leitfaden dient und die wesentlichen Veränderungen zur Vorgängerversion sowie die Ergebnisse der durchzuführenden Anwendungsprüfung dokumentiert, um festzulegende Verfahrensschritte und Verantwortlichkeiten zu beachten und gleichzeitig das Prüfverfahren vollumfänglich zu dokumentieren.**

*Die Hinweise des Landesrechnungshofes werden zur Kenntnis genommen. Eine abschließende Dokumentation der Anwendungsprüfung ist mit dem zuständigen Referat Organisation und Wahlen, in Absprache mit dem IT-Service, in Vorbereitung.*

#### 4. Kassenverwaltung und Kassenaufsicht

Nach § 116 Abs.1 KVG LSA ist die Kommune verpflichtet, alle anfallenden Kassengeschäfte durch die Kommunalkasse erledigen zu lassen. Dazu hat sie einen Kassenverwalter und einen Stellvertreter zu bestellen (vgl. § 116 Abs. 2 KVG LSA). Der Kassenverwalter ist für die Regelung des Geschäftsablaufes in der Kommunalkasse verantwortlich (vgl. hierzu Ziff. 1 zu § 5 der Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Gemeindekassenverordnung<sup>4</sup>). Er teilt auch die Geschäfte auf die Bediensteten der Kommunalkasse auf. Die Aufsicht über die Kommunalkasse – als über die Tätigkeit des Kassenverwalters – hat der Hauptverwaltungsbeamte. Er überwacht grundsätzlich die Führung der Kommunalkasse (vgl. § 39 GemKVO Doppik i. V. m. § 116 Abs. 6 KVG LSA), kann jedoch die ihm obliegende Aufgabe einem sonstigen Bediensteten (Kassenaufsichtsbeamten) übertragen. Ist ein Kassenaufsichtsbeamter (KAB) bestellt, so nimmt dieser die Aufsicht über die Geschäftsführung der Kommunalkasse wahr (vgl. VV-GemKVO Ziff. 4 zu§ 5 der GemKVO vom 11.12.1991).

Der Kassenaufsichtsbeamte hat die Geschäftsführung der Kasse zu beaufsichtigen, also den Kassenverwalter zu kontrollieren. Er hat sich fortlaufend von der ordnungsgemäßen Erledigung der Kassengeschäfte zu überzeugen. Wenn Mängel auftreten, muss er unverzüglich für ihre Behebung sorgen. Auch die Vornahme der ordentlichen und ggf. auch außerordentlichen Kassenprüfung gehört zu den regelmäßigen Aufgaben des Kassenaufsichtsbeamten.

---

<sup>4</sup>W-GemKVO, RdErl. des MI vom 20.12.1993 MBl. LSA 1994, S. 918 zur Gemeindekassenverordnung vom 11.12.1991 (GVBl. LSA S. 518) der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass die W-GemKVO keine unmittelbare Anwendung für die GemKVO Doppik finden. Als Auslegungshinweise können diese jedoch nach wie vor herangezogen werden.

Die Verantwortung des Kassenaufsichtsbeamten für die ordnungsgemäße Kassenprüfung besteht unabhängig neben der laufenden Prüfung der Kassenvorgänge durch das Rechnungsprüfungsamt (RPA) gemäß § 140 KVG LSA und § 40 GemKVO Doppik.

Um die Aufgabe des Kassenaufsichtsbeamten ordnungsgemäß zu erfüllen, müssen die regelmäßigen ordentlichen und außerordentlichen Kassenprüfungen protokolliert werden.

Dem Landesrechnungshof lagen keine Schriftstücke über die Prüfung der Kasse durch den Kassenaufsichtsbeamten vor.

Das Rechnungsprüfungsamt stellte hierzu in seinem „Bericht über die unvermutete Prüfung der Stadtkasse gemäß § 140 Abs. 1 Nr. 4 KVG i. V. m. § 40 Abs. 1 GemKVO Doppik im Haushaltsjahr 2018“ unter Ziffer 4 „Abwicklung der Prüfungsfeststellungen des Prüfberichtes 2017“ Folgendes fest:

Es wird empfohlen, die durchgeführten Prüfungen bzw. die Wahrnehmung der Kassenaufsicht zu dokumentieren.

Eine Dokumentation erfolgt weiterhin nicht. Vielmehr bedient man sich des bzügl. der Wahrnehmung der Kassenaufsicht des Rechnungsprüfungsamtes .

Nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes ist die Kassenprüfung eine reine und weisungsfreie Prüfungsaufgabe gemäß § 139 Abs. 1 i.V.m. 140 Abs. 1 Nr. 3 KVG LSA.

Der Hauptverwaltungsbeamte muss eigene Schwerpunkte in Bezug auf Kontrollart, -intensität und -häufigkeit setzen, um seiner individuellen Verantwortung für die Kasse gemäß § 116 Abs. 6 KVG LSA gerecht zu werden . Die sich daraus ergebenden Weisungen sind durch den KAB umzusetzen, nicht aber durch die Rechnungsprüfung.

Der Landesrechnungshof folgt dieser Auffassung. Die Stadt Sangerhausen hat die Aufgabe des Kassenaufsichtsbeamten nicht von der weisungsfreien Aufgabe des RPA ordnungsgemäß getrennt. Die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben durch den Kassenaufsichtsbeamten nach § 116 Abs. 6 KVG wurde nicht dokumentiert und ist daher nicht nachweisbar.

**Der Landesrechnungshof erwartet von der Stadt, dass sie künftig**

- **zwischen den Prüftätigkeiten von Kassenaufsichtsbeamten und Rechnungsprüfungsamt differenziert sowie**
- **die durchgeführten Prüfungen ordnungsgemäß dokumentieren lässt.**

*Die Stadt Sangerhausen hatte sich bisher des eigenen Rechnungsprüfungsamtes bedient unvermutete Kassenprüfungen durchzuführen. Im Ergebnis des Abschlussgespräches zum Prüfbericht ist zwischenzeitlich ein Kassenaufsichtsbeamter bestellt worden, der die Aufgaben künftig in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsamt wahrnehmen wird.*

## **5. Ausnahmen vom Grundsatz der Einheitskasse**

Die Kommunalkasse hat alle Kassengeschäfte der Kommune zu erledigen (vgl. § 116 Abs. 1 S. 1 KVG LSA). Damit wird die Kommunalkasse zur Einheitskasse. Sie ist als die zentrale Organisationseinheit in der Kommune grundsätzlich für alle zahlungsrelevanten Aufgaben zuständig. Die Zahlungsabwicklung ist dabei in der Regel an das Kassenpersonal und an die Kassenräume gebunden, um ein hohes Maß an Sicherheit im Umgang mit Zahlungsmitteln zu gewährleisten<sup>5</sup>. Ausnahmen hiervon sind nur in wenigen Fällen erlaubt, die in der GemKVO Doppik ausdrücklich genannt sind.

---

<sup>5</sup> Handbuch KRW, 21. Erg. Stand Januar 2017, Kap. 3.1.

Zur Erledigung von Zahlungsverkehr können gemäß § 3 GemKVO Doppik Zahlstellen als Teile der Gemeindekasse eingerichtet werden. Im Interesse einer möglichst weitgehenden Zusammenfassung und wirtschaftlichen Erledigung der Kassengeschäfte der Gemeinde kommen Zahlstellen jedoch nur in Betracht, soweit dies aus zwingenden Gründen erforderlich ist. Entbehrliche Zahlstellen sind unverzüglich aufzulösen (vgl. Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Gemeindekassenverordnung (W-GemKVO) Ziff. 2. zu § 3 der GemKVO vom 11. 12. 1991)<sup>6</sup>. Der Oberbürgermeister regelt die Aufgaben der einzelnen Zahlstellen (§ 3 S. 3 Gem- KVO).

Weiterhin können zur Leistung geringfügiger Zahlungen, die regelmäßig anfallen, einzelnen Organisationseinheiten oder einzelnen Bediensteten Handvorschüsse gewährt werden (vgl. § 4 Abs. 1 GemKVO Doppik).

Für die Annahme von Zahlungen können außerhalb von Zahlstellen Einzahlungskassen (Geldannahmestellen) errichtet werden (vgl. § 4 Abs. 2 S. 1 GemKVO Doppik). Allerdings ist bei der Einrichtung von Handvorschüssen und Einzahlungskassen immer zu berücksichtigen, dass sie eine Ausnahme vom Grundsatz der Einheitskasse sind. Handvorschüsse und Einzahlungskassen sollen dazu dienen, die Kassen der Kommune von der Abwicklung und Buchung einer hohen Anzahl an kleinen Zahlungsvorgängen zu entlasten. Allerdings steht der hohe Aufwand für die Abrechnung und die Kontrolle der Handvorschüsse und der Einzahlungskassen im Spannungsverhältnis zu dieser Entlastung (Grundsatz der wirtschaftlichen Erledigung der Kassengeschäfte).

---

<sup>6</sup> VV-GemKVO, RdErl. des MI vom 20.12.1993 MBl. LSA 1994, S. 918 zur Gemeindekassenverordnung vom 11.12.1991 (GVBl. LSA S. 518). Der Landesrechnungshof weist an dieser Stelle darauf hin, dass die W-GemKVO keine unmittelbare Anwendung für die GemKVO Doppik finden. Als Auslegungshinweise können diese jedoch nach wie vor herangezogen werden.

Des Weiteren steigt durch eine große Anzahl von Handvorschüssen und Einzahlungskassen die Unübersichtlichkeit und Fehleranfälligkeit. Auch sind die Verwalter der Handvorschüsse und Einzahlungskassen keine Kassenbediensteten, sondern unterstehen in organisatorischer und in fachlicher Hinsicht dem jeweiligen Dienststellenleiter, in dem die der Handvorschuss bzw. die Einzahlungskasse eingerichtet wurde<sup>7</sup>.

Die Stadt Sangerhausen hat die „Dienstanweisung 04/2014 über Handvorschüsse und Einzahlungskassen“ erlassen. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens (30. September 2014) enthielt diese Dienstanweisung eine Übersicht über die eingerichteten 21 Handvorschüsse und 59 Einzahlungskassen. Danach erfolgte eine Vielzahl von Änderungen der entsprechenden Berechtigungen (Kassenführer/in und Stellvertreter/in). Als Beispiel hat die Stadt dem Landesrechnungshof die 23. Änderung vom 23. Juli 2018, die 27. Änderung vom 15. Januar 2019 und die 29. Änderung vom 15. Juli 2019 übersandt.

Parallel zu den schriftlichen Änderungen dieser Dienstanweisung hatte die Stadt eine Datenbank erarbeitet. Der Landesrechnungshof konnte während der örtlichen Erhebungen Einsicht in die Datenbank nehmen. In ihr waren 59 Datensätze zu den Handvorschüssen und 198 Datensätze zu den Einzahlungskassen enthalten (Stand September 2019).

### *5.1 Handvorschüsse*

Handvorschüsse zur Leistung der in § 4 genannten Zahlungen sind auf das unabweisbare Maß zu beschränken. Der Oberbürgermeister bestimmt die Dienststellen und die Bediensteten, denen Handvorschüsse zur Verfügung gestellt werden sowie die Höchstbeträge und regelt die Abrechnung (vgl. VV-GemKVO Ziff. 1. zu § 4 der GemKVO vom 11.12.1991).

---

<sup>7</sup> Handbuch KRW, 21. Erg. Stand Januar 2017, Kap. 3.5.1

Über Handvorschüsse dürfen nur solche Zahlungen abgewickelt werden, die regelmäßig anfallen, betragsmäßig gering sind und zweckmäßigerweise sofort bar geleistet werden (vgl. VV- GemKVO Ziff . 2. zu § 4 der GemKVO vom 11.12.1991).

Für Handvorschüsse ist die Führung eines Vorschussbuches gemäß § 30 Abs. 1 GemKVO Doppik vorgeschrieben. Die Handvorschüsse können nur auf Grund einer Auszahlungsanordnung gewährt werden . Sie sind im Vorschussbuch als Ausgabe zu buchen und bleiben dort solange vorgemerkt, bis sie zurückgegeben oder auf Grund entsprechender Anordnungen als endgültige Ausgabe verrechnet werden (vgl. VV- GemKVO Ziff. 3. zu § 4 der GemKVO vom 11.12.1991). Wenn kein anderer Zeitpunkt bestimmt wird, ist über die Handvorschüsse monatlich, spätestens zum Jahresabschluss abzurechnen. Das Vorschussbuch ist jährlich neu zu führen. Das ergibt sich aus dem Umkehrschluss der Regelung im Abs. 4 letzter Satz des § 30 GemKVO Doppik. Die in den Absätzen 2 und 3 des § 30 GemKVO Doppik enthaltenen weiteren Bücher dürfen danach über mehrere Jahre geführt werden.

Die „ DA 04/2014 über Handvorschüsse und Einzahlungskassen“ regelte in Ziffer 8 die Verpflichtung zur Abrechnung der Handvorschüsse mit der Stadtkasse.

Der Landesrechnungshof hat die Handvorschüsse und die dazugehörigen Buchungen und Abrechnungen aufgrund der hohen Anzahl nur stichprobenhaft geprüft und stellte dabei Folgendes fest:

- Im geprüften Zeitraum wurden in der Stadt 28 Handvorschüsse bewilligt (10 Bürokassen und 18 für Wechselgeld) mit einem Gesamtvolumen von 3.550,00 Euro. Tatsächlich wurden jedoch 29 Handvorschüsse mit einem Gesamtvolumen von 2.200,00 Euro ausgereicht.

D.h. ein Handvorschuss wurde ohne Bewilligung ausgereicht.

- Die Vorgaben zur Buchung der Handvorschüsse nach § 30 GemKVO Doppik wurden nicht immer eingehalten.
  - o Der Landesrechnungshof hat festgestellt, dass bei der Auszahlung eines Handvorschusses in Höhe von 50,00 Euro im Haushaltsjahr 2017 der Auszahlungsanordnung eine nicht mehr gültige Berechtigung des betreffenden Kassenverwalters beilag. Bei der Auszahlung der Handvorschüsse muss eine aktuelle Berechtigung vorliegen. Die Aktualität der Berechtigung des Kassensführers des Handvorschusses war vor Auszahlung des Handvorschusses von der Stadtkasse zu prüfen. Dies gehört zum ordnungsgemäßen Verwaltungsablauf.
  - o In Absprache mit dem Oberbürgermeister sollten entgegen Nr. 8 der DA 04/2014 über Handvorschüsse und Einzahlungskassen ab dem Haushaltsjahr 2017 die Handvorschüsse nicht mehr am Jahresende beim Fachdienst Kasse eingezahlt werden.
  - o Im Haushaltsjahr 2018 wurden zwei Handvorschüsse zusätzlich zu den oben genannten 29 ausgereicht und die Auszahlung im Vorschussbuch 2018 gebucht. Nur einer wurde am Ende des Jahres 2018 wieder zurückgegeben und entsprechend im Vorschussbuch 2018 gebucht.
  - o Im Haushaltsjahr 2019 gab es keine Buchungen im Vorschussbuch, auch keine Übertragungen aus den Vorjahren.

Die Buchungen der Handvorschüsse im Vorschussbuch sind u.a. eine Voraussetzung für den ordnungsgemäßen Nachweis des Bargeldbestandes im jeweiligen Jahresabschluss. Sie müssen daher nach Jahren getrennt und vollständig im Vorschussbuch der einzelnen Haushaltsjahre gebucht werden und sind mit der Stadtkasse abzurechnen.

**Der Landesrechnungshof fordert von der Stadt, die Anzahl der Handvorschüsse zu überprüfen und auf das notwendige Maß zurückzuführen, um sicherzustellen, dass die Handvorschüsse zukünftig wieder ordnungsgemäß gebucht werden.**

### *5.2 Einzahlungskassen*

Für die Einzahlungskassen gelten die Regelungen für Handvorschüsse sinngemäß (vgl. § 4 Abs. 2 S. 2 GemKVO Doppik).

Wie oben erwähnt enthielt die „Dienstanweisung 04/2014 über Handvorschüsse und Einzahlungskassen“ zum Zeitpunkt des Inkrafttretens (30. September 2014) eine Übersicht über die eingerichteten 21 Handvorschüsse und 59 Einzahlungskassen.

Im geprüften Zeitraum hatte sich die Anzahl der Einzahlungskassen auf 94 erhöht und war für ein zulässige Zahlungsvolumen von insgesamt 464.750,00 Euro eingerichtet. Die Einzahlungskassen wurden auf viele Organisationseinheiten verteilt. Sie wurden für folgende Zahlungsfälle eingerichtet:

1. Private Telefongebühren
2. Wohngeldrückerstattungen
3. Einnahmen Parkausweise
4. Veräußerung von Anlagevermögen
5. .Verschiedene Verwaltungsgebühren
6. Einnahmen aus Verkäufen
7. Buß- und Verwarngelder
8. Eintrittsgelder in verschiedenen öffentlichen Einrichtungen
9. Nutzungsentgelt Obdachlosenunterkünfte
10. Leerung Parkuhren und -automaten
11. Einnahmen aus Vollstreckung pro Person
12. Telefongeld / Getränkergeld / Vespergeld / Papiergeld – in den verschiedenen Grundschulen und Kitas

*Die Überprüfung der Reduzierung der Anzahl der Handvorschüsse ist in Arbeit. Eine ordnungsgemäße Verbuchung im Sinne der gesetzlichen Vorgaben wird künftig sichergestellt.*

13. Einnahmen aus Verkäufen / Pensionen / Kostenerstattungen im Tierheim
14. Gebühren für Nutzung der Waschstraße
15. Einnahmen Getränke

Die Einzahlungskassen mit den Nummern 1 bis 7 befanden sich in demselben Gebäude der Stadtverwaltung, in dem auch die Stadtkasse untergebracht ist, z.T. sogar auf der gleichen Etage. Die Zentralisierung der Kassengeschäfte dient u.a. der möglichst wirtschaftlichen und sicheren Erledigung der Kassengeschäfte der Gemeinde. Dazu gehört auch die Bindung der Kassengeschäfte an die Kassenräume und das Kassenpersonal. Einzahlungskassen sollten der Verwaltungspraktikabilität dienen und den Zahlungspflichtigen unzumutbare Wege zur Stadtkasse ersparen. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, wenn sich Einzahlungskassen und die Stadtkasse im gleichen Gebäude, z.T. sogar auf der gleichen Etage befinden. Der Landesrechnungshof sieht in diesen Fällen keine Notwendigkeit für die Einrichtung von Einzahlungskassen.

Die Stadt richtete bei 8 Bediensteten des Ordnungsamtes Einzahlungskassen für einen Höchstbetrag in Höhe von jeweils 50.000 € ein. Diese Einzahlungskassen wurden errichtet, um den genannten Bediensteten, die auch außerhalb der regulären Öffnungszeiten der Kommunalverwaltung Dienst hatten, zu ermöglichen, Bargeld anzunehmen. In der Vergangenheit war ein Bediensteter des Ordnungsamtes bei einer Wohnungsöffnung durch die Polizei mit anwesend, bei der Bargeld in Höhe von 50.000 Euro sichergestellt wurde. Die Polizei übergab das Geld an den Bediensteten des Ordnungsamtes, um es über das Wochenende im Tresor des Rathauses aufzubewahren.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes handelt es sich bei der zeitweisen Aufbewahrung von durch die Polizei sichergestelltem Geld nicht um eine Einzahlung in eine Einzahlungskasse, sondern um einen Fall der Verwahrung. Die Ein- und Auslieferungen bei der Verwahrung von Wertgegenständen erfolgen in der Regel durch schriftliche Buchungsanordnung durch einen Kassenbediensteten. Die Regelung eines Verwahrvorgangs über eine Einzahlungskasse mit hoher Ermächtigung (hier 50.000 Euro) stellt eine Umgehung der Verwahrvorschriften dar. Weiterhin sollte die Stadt prüfen, ob eine Verwahrung von durch die Polizei beschlagnahmten Wertgegenständen im Beispielfall überhaupt durch die Stadt erfolgen sollte oder ob es für diese Fälle speziellere Regelungen nach der Strafprozessordnung bzw. dem Strafgesetzbuch gibt.

**Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, die Anzahl ihrer Einzahlungskassen im Hinblick auf die absolute Notwendigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu reduzieren.**

#### **6. Abwicklung von Kassengeschäften ohne Abrechnung mit der Stadtkasse**

In § 13 Abs. 2 GemKVO Doppik ist festgelegt, dass Zahlungsmittel nur in den Räumen der Gemeindekasse und nur von den damit beauftragten Bediensteten angenommen und ausgezahlt werden dürfen. Außerhalb dieser Räume dürfen Zahlungsmittel nur mit Hilfe von Automaten oder von solchen Personen angenommen oder ausgezahlt werden, die hierzu besonders ermächtigt sind. Handvorschüsse und Einzahlungskassen sind monatlich, spätestens zum Jahresabschluss mit der Stadtkasse abzurechnen § 4 Abs. 1 Satz 2 GemKVO Doppik. Wenn die Zahlungen mit Hilfe von Automaten angenommen oder geleistet werden, gilt diese Vorschrift entsprechend (vgl. § 4 Abs. 3 GemKVO Doppik).

*Die Überprüfung der Anzahl der Einzahlungskassen, mit dem Ergebnis einer Reduzierung, ist in Vorbereitung.*

In der „Dienstanweisung Nr. 11/2010 für die Stadtkasse Sangerhausen“ hatte die Stadt unter Pkt. 4.3 „Geldverwaltung“ geregelt, dass Handvorschüsse und Einnahmekassen über die Barkasse der Stadt Sangerhausen abgewickelt werden. Der Geldtransport und das Einzahlen bei der Bank oblag ausschließlich der Verantwortung der Kassenleiterin (vgl. Pkt. 4.7 der Dienstanweisung Nr. 11/2010).

Die Stadt hatte mit der SALEG über den Parkplatz Innenstadt Süd am 31. März 1992 einen Treuhändervertrag abgeschlossen. Aus der dienstlichen Verfügung des Oberbürgermeisters der Stadt Sangerhausen vom 8. November 2019 geht hervor, dass die SALEG als Sanierungsträger den Parkplatz an der Marktsüdseite sanieren sollte. Die dort eingenommenen Parkgebühren sind als zweckgebundene Einnahmen auf das Treuhandkonto der SALEG einzuzahlen.

Die Leerung der Parkautomaten am Parkplatz Innenstadt Süd erfolgte im Jahr 2014 durch die in der Anlage zur Dienstanweisung 04/2014 über Handvorschüsse und Einzahlungskassen auf Seite 3 benannten Mitarbeiter/innen<sup>8</sup>. Die Parkgebühren wurden anschließend durch einen Zählautomaten gezahlt und dokumentiert. Dieser Zählautomat befand sich außerhalb der Kassenräume und wurde durch Mitarbeiter/innen bedient, welche nicht Kassenpersonal waren. Die Parkgebühren wurden, nach der Zählung und Dokumentation, direkt bei der Bank auf das Treuhandkonto der SALEG eingezahlt. Eine Abrechnung bei der Stadtkasse erfolgte nicht.

Die Leerung der Parkautomaten durch die kassenfremden Mitarbeiter war in der Dienstanweisung 04/2014 über Handvorschüsse und Einzahlungskassen geregelt<sup>9</sup> und insofern nicht zu beanstanden. Die Mitarbeiter waren durch die Regelung in der DA dazu gemäß § 13 Abs. 2 GemKVO Doppik besonders ermächtigt.

---

<sup>8</sup> Stand der gewählten Stichprobe 2014

<sup>9</sup> Stand der gewählten Stichprobe 2014

Die Parkgebühren hätten jedoch mit der Stadtkasse abgerechnet werden müssen (vgl. § 4 Abs. 1 Satz 2 GemKVO Doppik / Pkt. 4.3 Dienstanweisung Nr. 11/2010 i. V. m. Nr. 8 der Dienstanweisung 04/2014). Der Geldtransport und das Einzahlen auf das Treuhandkonto der SALEG bei der Bank oblag ausschließlich der Verantwortung der Kassenleiterin (vgl. Pkt. 4 .7 der Dienstanweisung Nr. 11/2010).

**Der Landesrechnungshof erwartet die Änderung der Verfahrensweise unter Beachtung der GemKVO Doppik und der Dienstanweisungen.**

*Die Abwicklung der Kassengeschäfte bezüglich der Parkautomaten wird als Aufgabe der Verwaltungsorganisation einer Überprüfung unterzogen. Die Ergebnisse der Festlegung müssen dann mit entsprechender Dienstanweisung neu geregelt werden.*

## **7. Prüfung der Handvorschüsse**

Gem. § 40 Abs. 3 GemKVO Doppik sind Handvorschüsse einmal jährlich unvermutet zu prüfen. Gleiches gilt gem. § 4 Abs. 2 GemKVO Doppik auch für die Einzahlungskassen. Die Prüfungen nach § 40 GemKVO Doppik sind von den laufenden Prüfungen der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung und Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt (vgl. § 140 Abs . 1 Nr. 3 KVG LSA) zu unterscheiden.

Zuständig für die Vornahme der Kassenprüfung nach § 40 GemKVO Doppik ist der Hauptverwaltungsbeamte. Dieser kann zweckmäßigerweise den Leiter oder einen anderen Bediensteten der Dienststelle, bei der der Handvorschuss verwaltet wird, mit dieser Aufgabe beauftragen<sup>10</sup>. Dieser ist für die ordnungsgemäße Verwaltung und Verwendung des Handvorschusses verantwortlich<sup>11</sup>. Er hat eine entsprechende Prüfung der Handvorschüsse vorzunehmen und zu dokumentieren, um diese nachweisen zu können.

---

<sup>10</sup> Vgl. VV-GemKVO Ziffer 3 zu § 40

<sup>11</sup> HD Schmid, in Schmid u.a., Kommentar zum KVG LSA, § 116 Rn. 83

Nach Ziffer 4 der „Dienstanweisung 04/2014 über Handvorschüsse und Einzahlungskassen " der Stadt Sangerhausen unterstehen die jeweiligen Kassenführer der Handvorschüsse und Einzahlungskassen unter der Aufsicht des Fachbereichsleiters. Eine schriftliche Dokumentation der Prüfung der Handvorschüsse durch die Fachbereichsleiter lag dem Landesrechnungshof nicht vor. Die Stadt Sangerhausen hatte vielmehr nur in Punkt 9 der „Dienstanweisung 04/2014 über Handvorschüsse und Einzahlungskassen" geregelt, dass das zuständige Rechnungsprüfungsamt sicherzustellen hat, dass mindestens einmal innerhalb eines Haushaltsjahres eine unvermutete Prüfung der Handvorschüsse durchgeführt wird. Das Rechnungsprüfungsamt übergab dem Landesrechnungshof eine Übersicht über die Anzahl der ab 2010 durchgeführten Prüfungen. Daraus geht hervor, dass jährlich nicht alle Handvorschüsse und Einzahlungskassen sondern nur Stichproben geprüft wurden. Diese Prüfungen wurden unter Verwendung von Vordrucken dokumentiert.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wurden die Prüfungen nach § 40 Abs. 3 Gem- KVO nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Die Stichprobenprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes können die Kassenprüfungen des Kassenaufsichtsbeamten in der Regel nicht ersetzen. Eine generelle Übertragung der Prüfungstätigkeit des Kassenaufsichtsbeamten als Aufgabe auf das Rechnungsprüfungsamt ist nicht zulässig. Die Kassenprüfung der Handvorschüsse durch den Kassenaufsichtsbeamten nach § 40 Abs. 3 GemKVO Doppik ist grundsätzlich unabhängig von der Prüfungstätigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung durchzuführen. Die Kassenprüfung des Kassenaufsichtsbeamten dient der Überwachung der Kassengeschäfte in Wahrnehmung der Aufsichtspflicht/Organisationsverantwortung des Dienstvorgesetzten. Das Rechnungsprüfungsamt ist organisatorisch nicht in diese Struktur eingebunden.

Als Finanzkontrollorgan der Kommune ist es bei der Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Prüfung weisungsfrei und unabhängig<sup>12</sup> und stellt damit eine zusätzliche Kontrollfunktion neben der regulären Dienstaufsicht dar.

Unabhängig davon wäre das Rechnungsprüfungsamt derzeit personell gar nicht in der Lage, die Handvorschüsse und Einzahlungskassen der Stadt vollständig zu prüfen. Mit der derzeitigen Personalausstattung des Rechnungsprüfungsamtes ist bereits dessen originäre Aufgabenerfüllung nach §§ 140 - 142 KVG LSA akut gefährdet. Zumindest ein Verwaltungsprüfer ist neben dem technischen Prüfer als Mindestausstattung erforderlich<sup>13</sup>. Erschwerend kommt die hohe Anzahl an Handvorschüssen und Einzahlungskassen hinzu.

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Sangerhausen zukünftig die Prüfung der Handvorschüsse und Einzahlungskassen gem. § 40 Abs. 3 GemKVO Doppik ordnungsgemäß durchführt und dokumentiert. Weiterhin sollte die angemessene Personalausstattung des Rechnungsprüfungsamtes sichergestellt werden.**

*Die Hinweise des Landesrechnungshofes zur Prüfung der Handvorschüsse und Einzahlungskassen werden künftig beachtet. Auch dies wird mit einer Dienstanweisung geregelt.*

*Bezüglich der Personalausstattung des Rechnungsprüfungsamtes ist aus jetziger Sicht unter Berücksichtigung der sinkenden Einwohnerzahl keine Veränderung geplant.*

---

<sup>12</sup> Vgl. § 139 Abs. 1 KVG LSA.

<sup>13</sup> <sup>13</sup> Vgl. Bericht über die überörtliche Prüfung der Stadt Sangerhausen mit dem Schwerpunkt Personalprüfung vom 22. April 2020, Seite 46

#### **IV. Schlussfolgerungen**

**Die Stadt Sangerhausen muss dringend die fehlenden Jahresabschlüsse erstellen und durch das Rechnungsprüfungsamt prüfen lassen.**

**Die Stadt sollte nach Auffassung des Landesrechnungshofes im Bereich Kassenwesen**

- **die fehlenden Dienstanweisungen erlassen,**
- **sämtliche Dienstanweisungen mit Datum vor dem Jahr 2014 aktualisieren,**
- **sachlich zusammengehörende Dienstanweisungen in einer Dienstanweisung Kasse zusammenfassen,**
- **gesetzeskonforme Formulierungen verwenden, um eine rechtssichere Anwendung der Dienstanweisungen zu gewährleisten und**
- **die richtigen Bezeichnungen der zuständigen Organisationseinheiten verwenden.**

**Zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und vollständigen Dokumentation der Anwendungsprüfung empfiehlt der Landesrechnungshof, einen Vordruck zu erarbeiten, der wie ein Leitfaden alle Verfahrensschritte beinhaltet und entsprechende Zuständigkeiten integriert, um bei jeder Folgeversion die erneute Anwendungsprüfung zu erleichtern und deren Vollständigkeit zu gewährleisten.**

**Der Landesrechnungshof hält es für notwendig, durch entsprechende Regelungen künftig sicherzustellen, dass bei der Beschaffung und bei wesentlichen Änderungen der Software deren Programmprüfung vollständig und nachvollziehbar nachgewiesen wird. Die Freigabeentscheidung ist schriftlich zu dokumentieren.**

*Zu den Schlussfolgerungen des Landesrechnungshofes wurde zuvor in den Prüfbemerkungen Stellung bezogen. Eine nochmalige Zusammenfassung ist an dieser Stelle entbehrlich.*

**Der Landesrechnungshof erwartet von der Stadt, dass sie künftig**

- **die zwischen den Prüftätigkeiten von Kassenaufsichtsbeamten, Fachbereichsleiter und Rechnungsprüfungsamt differenziert sowie**
- **die durchgeführten Prüfungen ordnungsgemäß dokumentiert.**

**Der Landesrechnungshof empfiehlt der Stadt, die Anzahl ihrer Handvorschüsse und Einzahlungskassen im Hinblick auf die absolute Notwendigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu reduzieren.**

- **Der Oberbürgermeister hat die erforderlichen Regelungen für eine ordnungsgemäße Verwaltung der Handvorschüsse und Einzahlungskassen zu treffen. Dabei ist die regelmäßige Buchung, Abrechnung und Kontrolle zu gewährleisten.**
- **Diese Dienstanweisungen sind von den Mitarbeitern der Kasse entsprechend umzusetzen.**
- **Die Stadtkasse hat vor der Abrechnung und Auszahlung der Handvorschüsse die Berechtigungen der Kassenführer zu prüfen.**
- **Die Handvorschüsse sind nach Jahren getrennt und vollständig im Vorschussbuch der einzelnen Haushaltsjahre zu buchen und mit der Stadtkasse abzurechnen.**

**Der Landesrechnungshof erwartet, dass die Stadt Sangerhausen zukünftig die Prüfung der Handvorschüsse und Einzahlungskassen gem. § 40 Abs. 3 GemKVO Doppik ordnungsgemäß durchführt und dokumentiert. Weiterhin sollte die angemessene Personalausstattung des Rechnungsprüfungsamtes sichergestellt werden.**