

Rechnungshof Rheinland-Pfalz



Geldwirtschaft
der Verbandsgemeindeverwaltungen

Az.: 6-7127-34

Speyer, 18. Juni 2001

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-------|-----------------------------|----|
| 1. | Allgemeines | 1 |
| 2. | Wesentliche Ergebnisse | 3 |
| 2.1 | Zahlungsverkehr | 3 |
| 2.2 | Vollstreckungswesen | 3 |
| 2.3 | Kasseneinnahmereste | 4 |
| 2.4 | Niederschlagungen | 4 |
| 2.5 | Kreditaufnahmen | 4 |
| 3. | Erhebungsverfahren | 5 |
| 3.1 | Auswahl | 5 |
| 3.2 | Örtliche Erhebungen | 6 |
| 4. | Zahlungsverkehr | 7 |
| 4.1 | Überblick | 7 |
| 4.2 | Barzahlungsverkehr | 8 |
| 4.2.1 | Örtliche Besonderheiten | 8 |
| 4.2.2 | Notwendigkeit von Barkassen | 9 |
| 4.2.3 | Organisatorische Hinweise | 10 |
| 4.3 | Kontenführung | 10 |
| 4.3.1 | Zahl der Geschäftskonten | 10 |
| 4.3.2 | Kontoführungskonditionen | 11 |
| 4.4 | Gelddisposition | 14 |
| 4.5 | Liquiditätsplanung | 15 |

| | | |
|-------|----------------------------------------------------|----|
| 4.6 | Geldanlagen | 16 |
| 4.6.1 | Tagesgeld | 17 |
| 4.6.2 | Festgeld | 17 |
| 4.6.3 | Gewährung von Darlehen an andere Kommunen | 18 |
| 4.6.4 | Sonstige Geldanlagen | 19 |
| 4.6.5 | Kassengeschäfte für Ortsgemeinden und Sonderkassen | 19 |
| 4.7 | Rücklagen | 21 |
| 4.7.1 | Dauer der Anlage | 21 |
| 4.7.2 | Zuständigkeit | 21 |
| 4.8 | Electronic-banking | 22 |
| 4.8.1 | Vorteile der Nutzung | 22 |
| 4.8.2 | Kassensicherheit | 22 |
| 5. | Vollstreckungswesen | 23 |
| 5.1 | Vollstreckungsinendienst | 23 |
| 5.2 | Vollstreckungsaußendienst | 24 |
| 5.2.1 | Bemessungsgrundlage | 24 |
| 5.2.2 | Zeitbedarf für Büroarbeiten | 25 |
| 5.2.3 | Personalbedarfsrichtwert | 26 |
| 5.2.4 | Fahr- und Arbeitszeit | 27 |
| 5.2.5 | Unerledigte Vollstreckungsaufträge | 27 |
| 5.3 | Gesamtpersonalbedarf | 28 |
| 5.4 | Stellenbewertung | 29 |
| 5.4.1 | Vollstreckungsinendienst | 29 |
| 5.4.2 | Vollstreckungsaußendienst | 29 |
| 5.5 | Kleinbetragsregelungen | 30 |
| 5.6 | Allgemeine Zahlungsaufforderungen | 31 |

| | | |
|-------|---------------------------------------------------|----|
| 5.7 | Vollstreckungsaufträge für Verwaltungsgebühren | 32 |
| 5.8 | Abgabenbescheide | 32 |
| 5.9 | Schriftliche Zahlungsaufforderung | 33 |
| 6. | Kasseneinnahmereste | 34 |
| 6.1 | Höhe der Kasseneinnahmereste | 34 |
| 6.2 | Restebereinigung | 35 |
| 6.3 | Erteilung von Kassenanordnungen | 36 |
| 7. | Niederschlagungen | 37 |
| 7.1 | Voraussetzungen | 37 |
| 7.2 | Nachweise | 37 |
| 7.3 | Befristete und unbefristete Niederschlagungen | 38 |
| 7.4 | Zuständigkeiten | 38 |
| 8. | Kreditaufnahmen | 40 |
| 8.1 | Kassenkredite | 40 |
| 8.2 | Kredite für Investitionen | 41 |
| 8.2.1 | Auswahl des Kreditgebers | 41 |
| 8.2.2 | Sondertilgungen | 42 |
| 8.3 | Prolongationen und Umschuldungen | 42 |
| 8.4 | Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) | 43 |
| 8.5 | Verbandsgemeindewerke | 44 |
| 8.6 | Zeitpunkt der Kreditaufnahmen | 44 |
| 8.7 | Laufzeit der Kredite | 44 |
| 8.8 | Beteiligung des Rats | 45 |
| 8.9 | Einsatz derivativer Finanzinstrumente | 45 |

Anlagenverzeichnis

- 1 Erhebungsbogen
- 2 Mittelbewirtschaftungsverfahren der Verbandsgemeinde Alzey-Land
- 3 Mittelbewirtschaftungsverfahren der Verbandsgemeinde Diez
- 4 Mittelbewirtschaftungsverfahren der Verbandsgemeinde Grünstadt-Land
- 5 Mittelbewirtschaftungsverfahren der Verbandsgemeinde Kirchberg (Hunsrück)
- 6 Mittelbewirtschaftungsverfahren der Verbandsgemeinde Lambrecht (Pfalz)
- 7 Mittelbewirtschaftungsverfahren der Verbandsgemeinde Maifeld
- 8 Mittelbewirtschaftungsverfahren der Verbandsgemeinde Prüm
- 9 Mittelbewirtschaftungsverfahren der Verbandsgemeinde Rüdesheim
- 10 Mittelbewirtschaftungsverfahren der Verbandsgemeinde Saarburg
- 11 Mittelbewirtschaftungsverfahren der Verbandsgemeinde Trier-Land
- 12 Leitzinssatz der Europäischen Zentralbank
- 13 Leit- und Basiszinssatz der Bundesbank
- 14 Zinssätze für Kommunalkredite
- 15 Vordrucke "Neuaufnahme/Prolongation eines Kommunalkredits"

Die umfangreichen Anlagen sind im Internet nicht abrufbar.

1. Allgemeines

1.1 Neben den eigenen Aufgaben der Verbandsgemeinde (§ 67 GemO) führt die Verbandsgemeindeverwaltung auch die Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden in deren Namen und in deren Auftrag. Zu diesen Geschäften zählen insbesondere

- die Kassen- und Rechnungsgeschäfte einschließlich der Kassenanordnungen sowie
- die Vollstreckungsgeschäfte (§ 68 Abs. 1 GemO).

Die Kasse der Verbandsgemeinde bildet mit den Kassen der Ortsgemeinden eine einheitliche Kasse (§ 68 Abs. 4 GemO).

1.2 Der Rechnungshof hat aufgrund des § 110 Abs. 4 GemO in Verbindung mit § 111 LHO den Zahlungsverkehr, das Vollstreckungswesen, die Kasseneinahmereste, die Niederschlagung von Forderungen und die Kreditaufnahmen querschnittsmäßig bei zehn Verbandsgemeinden geprüft. In die Prüfung waren die Verbandsgemeinden Alzey-Land, Diez, Grünstadt-Land, Kirchberg (Hunsrück), Lambrecht (Pfalz), Maifeld, Prüm, Rüdesheim, Saarburg und Trier-Land einbezogen.

Die Prüfung wurde von Ltd. Ministerialrat Götz geleitet. Mit der Durchführung war Oberrechnungsrat Leisen beauftragt. Die örtlichen Erhebungen wurden vom September bis November 2000 durchgeführt. Sie beschränkten sich auf Stichproben.

1.3 Ziel der Prüfung war, wirtschaftliche Verfahren für die Finanzverwaltung zu ermitteln und die notwendige personelle Ausstattung für eine sachgerechte und rationelle Erledigung der Vollstreckungsaufgaben festzustellen. Dabei wurden auch Erkenntnisse aus turnusmäßigen Prüfungen des Rechnungshofs einbezogen.

Die Personalbedarfsrichtwerte für das Vollstreckungswesen sollen eine Orientierungshilfe für die Verbandsgemeindeverwaltungen und die Prüfungs- und Aufsichtsbehörden bei der Beurteilung des Personalaufwands der Vollstreckungsbehörden sein. Örtliche Unterschiede im Aufgabenumfang und die ungleichen Strukturen der Verbandsgemeinden können im Einzelfall ergän-

zende methodische Untersuchungen zur Ermittlung des Bedarfs erfordern. Die sonstigen Hinweise und Anregungen sollten die Verwaltungen in eigener Zuständigkeit aufgreifen und nutzen.

Die Richtwerte und Hinweise können auch den verbandsfreien Gemeinden und Städten als Anhalt für die Ermittlung des erforderlichen Personalbedarfs und eine wirtschaftlichere Geldverwaltung dienen.

2. Wesentliche Ergebnisse

2.1 Zahlungsverkehr

Bei Verbandsgemeinden ist die Einrichtung einer Barkasse oder von Zahlstellen zweckmäßig. Bare Ein- und Auszahlungen bei kommunalen Kassen können nicht gänzlich ausgeschlossen werden (Nr. 4.1). Bargeldauszahlungen sind zur Verminderung des Risikos auf dringende Fälle zu beschränken (Nr. 4.2.2).

Einige Verbandsgemeinden erzielten für Guthaben auf Girokonten keine angemessenen Zinsen. Für die Kontenführung und die Buchungen entstanden unterschiedlich hohe Aufwendungen (Nr. 4.3).

Zur Vermeidung von Sollzinsen und zur Erzielung hoher Habenzinsen für Guthaben auf Girokonten ist eine tägliche Gelddisposition erforderlich (Nr. 4.4).

Zur Sicherstellung eines wirtschaftlichen Einsatzes der Geldmittel muss der Liquiditätsplanung stärkeres Gewicht beigemessen werden (Nr. 4.5).

Für Festgeldanlagen sind zur Erzielung günstiger Zinsen nicht nur Angebote der Hausbanken oder der örtlichen Geldinstitute einzuholen (Nr. 4.6.2). Eine sichere Geldanlage geht einer ertragreichen Anlage vor (Nr. 4.6.4).

Zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde hat in bestimmten Fällen ein Zinsausgleich zu erfolgen. Zwischen Verbandsgemeinde und Eigenbetrieb ist ein Zinsausgleich stets erforderlich (Nr. 4.6.5).

Bei der Anlage von Rücklagemitteln ist auf den voraussichtlichen Zeitpunkt des Mittelbedarfs abzustellen (Nr. 4.7.1).

Im elektronischen Zahlungsverkehr (Electronic-banking) muss das "Vier-Augen-Prinzip" wie beim herkömmlichen Zahlungsverkehr gewahrt werden (Nr. 4.8.2).

2.2 Vollstreckungswesen

Zeit- und Personalbedarf der Verbandsgemeinden sind beim Vollstreckungsinendienst gleich hoch wie beim Vollstreckungsaußendienst (Nr. 5.1).

Ein Viertel der Arbeitszeit eines Vollstreckungsbeamten reicht in der Regel für Büroarbeiten aus (Nr. 5.2.2). Ein Vollstreckungsbeamter kann jährlich rd. 2.400 Vollstreckungsaufträge abschließend erledigen (Nr. 5.2.3). Die Arbeitszeit der Außendienstkräfte sollte im Einzelfall Abend- und Samstagsarbeit ermöglichen (Nr. 5.2.4). Die unerledigten Vollstreckungsaufträge sollten nicht mehr als ein Viertel der Aufträge eines Jahres umfassen (Nr. 5.2.5).

Beamtenstellen im Vollstreckungsaußendienst sind nach Besoldungsgruppe A 8, Angestelltenstellen nach Vergütungsgruppe VII BAT zu bewerten (Nr. 5.4.2).

Vollstreckungsaufträge sind aus wirtschaftlichen Gründen erst ab einem Betrag von 20 DM zu erteilen (Nr. 5.5).

Durch allgemeine und durch schriftliche Zahlungsaufforderungen lässt sich der Außendienstaufwand mindern (Nr. 5.6 und 5.9).

2.3 Kasseneinnahmereste

Ein wirkungsvoller Vollstreckungsdienst verringert die Höhe der Kasseneinnahmereste (Nr. 6.1). Vor Bildung der Kasseneinnahmereste sind die Voraussetzungen für einzelfallbezogene Restebereinigungen zu prüfen (Nr. 6.2).

2.4 Niederschlagungen

Niederschlagungen sind regelmäßig bei Vorliegen der Voraussetzungen befristet vorzunehmen. Sie sind von der Kasse zu beantragen und zu überwachen (Nr. 7.2 und 7.3).

2.5 Kreditaufnahmen

Bei Kassenkrediten mit fester Laufzeit und Krediten sind Vergleichsangebote bei mehreren Geldinstituten einzuholen. Dies gilt auch bei Prolongationen und Umschuldungen (Nr. 8.1 bis 8.3).

Bei der Höhe der Kredite, die Verbandsgemeinden aufnehmen, ist der Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten nicht angebracht (Nr. 8.9).

3. Erhebungsverfahren

3.1 Auswahl

Die Arbeitsschwerpunkte der Finanzabteilungen der Verbandsgemeinden im Bereich der Geldverwaltung werden im Wesentlichen bestimmt durch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen. Bei ständig unausgeglichenen Verwaltungshaushalten oder bei angespannter Haushaltslage sind Schwerpunkte die Beschaffung von Kassenkrediten, die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung der Investitionsmaßnahmen und die Schuldenverwaltung. Bei Kommunen, die Rücklagen bilden können, sind die Finanzabteilungen dagegen mehr mit der sicheren und ertragbringenden Anlage ihrer Geldmittel beschäftigt.

Der Rechnungshof hat bei der Auswahl der zehn Verbandsgemeinden, die in die Querschnittsprüfung einbezogen wurden, auf

- eine regionale Streuung,
- die Verschuldung der Verbandsgemeinden und deren Ortsgemeinden je Einwohner sowie
- die Größe der Verbandsgemeinden

geachtet.

Jeweils drei Kommunen waren weit über oder erheblich unter dem Landesdurchschnitt¹⁾ verschuldet. Bei vier Verbandsgemeinden entsprach die Verschuldung in etwa dem Durchschnittswert. Bei dieser Streuung waren alle Varianten der Geldbewirtschaftung in die Prüfung einbezogen.

Die ausgewählten Verbandsgemeinden (mit insgesamt 213.400 Einwohnern) führen die Kassengeschäfte von zusammen 226 verbandsangehörigen Gemeinden und Städten und einer Vielzahl von Eigenbetrieben (Sonderkassen), Forst-, Kindergarten- und Schulzweckverbänden, Jagd- und Fischereigenossenschaften sowie Stiftungen.

1) Durchschnittliche Verschuldung aller Verbandsgemeinden und deren Ortsgemeinden Ende 1999: 1.187 DM/Einwohner (Handbuch der Finanzstatistik Tabelle 422 Vorabdruck).

Mit Ausnahme der Verbandsgemeinde Lambrecht (13.700 Einwohner) hatten die Verbandsgemeinden zwischen 20.000 und 25.400 Einwohner.

3.2 Örtliche Erhebungen

Zur einheitlichen Erfassung der für die Beurteilung der Geldwirtschaft und der örtlichen Besonderheiten erforderlichen Angaben wurde den Verwaltungen im September 2000 ein Fragebogen (Anlage 1) zugeleitet.

Die Angaben wurden während der örtlichen Erhebungen mit dem jeweils Verantwortlichen (z.B. Leiter oder Sachbearbeiter der Finanzabteilung, Kassenverwalter, Vollstreckungsbeamten) erörtert und ggf. ergänzt. Ferner wurden Unterlagen ausgewertet und Verfahrensabläufe bei der Geldverwaltung besprochen.

Die jeweiligen Verfahren und Konditionen sowie die örtlichen Besonderheiten ergeben sich aus den Anlagen 2 bis 11. Diese wurden den Verbandsgemeinden im April 2001 im Entwurf zur Kenntnis gegeben. Hinweise und Einwendungen sind bei der Endfassung der Anlagen berücksichtigt worden.

4. Zahlungsverkehr

4.1 Überblick

Der Zahlungsverkehr der Kommunen erfolgt nach § 47 Nr. 7 GemKVO durch

- unbare Zahlungen
(Überweisungen oder Einzahlungen auf ein Konto der Verbandsgemeindekasse oder einer Sonderkasse bei einem Geldinstitut, Überweisungen oder Auszahlungen von einem solchen Konto und die Übersendung von Schecks oder Postschecks),
- Barzahlungen
(Übergabe oder Übersendung von Bargeld²⁾, Übergabe von Schecks und Postschecks),
- Verrechnungen
(Zahlungen, die durch buchmäßigen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben bewirkt werden, z.B. Aufrechnungen, Verrechnungen zwischen verschiedenen Buchungsstellen).

Der Zahlungsverkehr ist nach Möglichkeit unbar abzuwickeln (§ 13 Abs. 1 GemKVO). Dieser aus Gründen der Kassensicherheit und zur Erzielung rationeller Arbeitsverfahren getroffenen Regelung kann die Gemeinde jedoch nur nachkommen, wenn ihre Schuldner und Gläubiger sich mit der unbaren Zahlungsweise einverstanden erklären (vgl. §§ 269 und 270 BGB, - Bringschuld/Schickschuld -). Bare Ein- und Auszahlungen bei kommunalen Kassen können daher nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

²⁾ Bundesmünzen, -banknoten und fremde Geldsorten, § 47 Nr. 3 GemKVO.

4.2 Barzahlungsverkehr

4.2.1 Örtliche Besonderheiten

Anlagen 2 bis 11 Nr. 2.1 Bei sieben Verbandsgemeindekassen sind Barkassen eingerichtet, die Kassengeschäfte in z.T. erheblichem Umfang abwickeln. Die Bargeldgeschäfte beziehen sich im Wesentlichen auf

- die Einzahlung von Steuern, Verwaltungsgebühren, sonstigen Gebühren und Beiträgen - auch für die Werke -, Mieten, Geldbeträgen von Vollstreckungsaufträgen sowie
- die Auszahlung von Leistungen an Sozialhilfeempfänger und Asylbewerber sowie Reisekostenerstattungen und sonstige Erstattungen an Verwaltungsbedienstete.

Bei zwei Verwaltungen nahmen die Barkassen nur Einzahlungen entgegen. Auszahlungen erfolgten durch Barschecks an Sozialhilfeempfänger und Asylbewerber, wenn die Leistungen nicht auf ein Konto überwiesen werden konnten.

Eine Verwaltung hatte Zahlstellen bei Fachabteilungen nur zur Annahme von Bargeld und Schecks eingerichtet, Auszahlungen wurden nur unbar geleistet.

Bei zwei Verwaltungen war es möglich, Überweisungen mittels Electronic-cash-Geräten an Ort und Stelle vorzunehmen³⁾.

Die durchschnittlichen täglichen Kassenbestände der Barkassen lagen in dem dreimonatigen Untersuchungszeitraum zwischen 1.000 und 12.500 DM. Eine Barkasse wickelte jährlich Einnahmen von 1,2 Mio. DM und Ausgaben von 1,1 Mio. DM ab.

³⁾ Bei größeren Kommunen sind vereinzelt Geldeinzahlungsautomaten und bei Sozialämtern Geldauszahlungsautomaten eingesetzt. Erfahrungen aus den Prüfungen über den Einsatz dieser Geräte liegen dem Rechnungshof noch nicht vor.

4.2.2 Notwendigkeit von Barkassen

4.2.2.1 Im Hinblick auf die Technisierung und Automatisierung des Kassenwesens stellt sich die Frage, ob die Führung von Barkassen noch zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

Die Leiter der Finanzabteilungen und die Kassenverwalter haben bei den örtlichen Erhebungen übereinstimmend die Möglichkeit der Bareinzahlung als wirtschaftlich und vorteilhaft dargestellt. Nach ihrer Erfahrung erhöhte sich der Verwaltungsaufwand durch deutlich größere Fallzahlen in der Vollstreckung und eine Zunahme der Kasseneinnahmereste, wenn insbesondere Entgelte für Leistungen der Verwaltung nicht unmittelbar bei der Verwaltung bar entrichtet werden können.

Auch bei anderen Prüfungen des Rechnungshofs hat sich gezeigt, dass eine Barkasse oder zumindest eine Zahlstelle bei der Verbandsgemeindeverwaltung grundsätzlich zweckmäßig ist. Bei größeren Verwaltungen ist im Hinblick auf die räumlichen Verhältnisse zu entscheiden, ob eine Barkasse notwendig ist oder ob Zahlstellen in den Fachabteilungen zweckmäßiger sind.

4.2.2.2 Während für die Annahme von Bareinzahlungen keine Einschränkungen bestehen, sind zur Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Barauszahlungen folgende Hinweise zu beachten:

- Der durch Barauszahlungen verursachte Verwaltungsaufwand kann in vielen Fällen durch Umstellung der Zahlungen auf den Überweisungsverkehr wesentlich verringert werden.

Die öffentlichen Sparkassen sind grundsätzlich verpflichtet, für alle natürlichen Personen aus ihrem Geschäftsgebiet auf Antrag ein Konto zu führen (§ 2 Abs. 4 Sparkassengesetz).

- Einige Verwaltungen zahlen in erheblichem Umfang einmalige und laufende Sozialhilfeleistungen bar aus. Damit wollen sie erreichen, dass die Hilfeempfänger persönlich erscheinen.

Scheidet die Errichtung eines Girokontos aus grundsätzlichen Erwägungen aus oder ist das persönliche Erscheinen der Hilfeempfänger erwünscht, sollte die Sozialhilfe durch Übergabe eines Barschecks geleistet werden.

Bargeldauszahlungen sollten aus Gründen der Kassensicherheit grundsätzlich auf dringende Fälle beschränkt werden. Dadurch lassen sich der Bestand an Bargeld und das Risiko für das Kassenpersonal vermindern.

4.2.3 Organisatorische Hinweise

Der Barzahlungsverkehr ist im Aufgabengliederungsplan und im Geschäftsverteilungsplan vorzusehen. Der Zahlungsverkehr der Barkasse ist durch den Bürgermeister in der Dienstanweisung für die Kasse zu regeln⁴⁾. Es muss sichergestellt sein, dass die Barkasse innerhalb der Verbandsgemeindekasse so eingerichtet ist, dass der Geldbestand sicher aufbewahrt werden kann. Außerdem ist die Barkasse mit einer Registrierkasse auszustatten. Eine ausreichende Versicherung für Schäden durch Einbruch und Diebstahl sowie für den Geldtransport sollte abgeschlossen werden. Die tägliche Öffnungszeit der Barkasse sollte mit der allgemeinen Öffnungszeit der Verwaltung übereinstimmen.

4.3 Kontenführung

4.3.1 Zahl der Geschäftskonten

**Anlagen 2
bis 11
Nr. 2.2** Die geprüften Verwaltungen unterhielten bei Geldinstituten zwischen drei und sechs Girokonten⁵⁾, die meist auf entsprechende Initiative der örtlichen Geldinstitute eingerichtet worden waren⁶⁾.

Im Interesse einer straffen und wirtschaftlichen Liquiditätsplanung sollten Konten für den Zahlungsverkehr bei Geldinstituten auf den für eine zweckmäßige Abwicklung notwendigen Umfang beschränkt werden (VV Nr. 18.1 zu § 19 GemKVO).

Bei Verwaltungen, die an das Electronic-banking angeschlossen sind und ihre Konten jederzeit im Onlineverfahren aktualisieren können, hat die Zahl der Girokonten keine besondere Bedeutung mehr. Prüfungsfeststellungen zur Zahl der

4) Z.B. Höchstbetrag des Kassenbestands, Regelungen über die Verwaltung der Kassensmittel, die Quittungserteilung und zur Kassensicherheit.

5) 3 Konten (1), 4 Konten (3), 5 Konten (1) und 6 Konten (5).

6) Einige kreisfreie Städte verfügen bei allen örtlichen Geldinstituten über Girokonten.

Konten trifft der Rechnungshof nur in Ausnahmefällen (z.B. mehrere Girokonten bei einem Geldinstitut).

4.3.2 Kontoführungskonditionen

Für Guthaben auf Girokonten erzielten einige Verbandsgemeinden keine, andere bis zu 3,25 % Habenzinsen. Die Buchungen wurden in einigen Fällen unentgeltlich, sonst gegen Kostenberechnung (bis zu 0,70 DM/Buchung) vorgenommen. Für die Kontoführung entstanden bei einigen Geldinstituten keine Kosten, andere erhoben Kontoführungsgebühren bis zu 10 DM monatlich.

Übersicht über die Kontoführungskonditionen

| Verbandsgemeinde | Geldinstitut | | | | |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| | Habenzinsen Kosten je Buchung mtl. Kontoführungsgebühren | | | | |
| Alzey-Land | 0,5 % 0,18 – 0,35 DM keine | | 0,5 % 0,25 DM keine | 0,25% keine keine 0,5 % 0,35 DM keine | |
| Diez | | 3 % keine keine | 3 % keine keine | | 0 % keine keine |
| Grünstadt-Land | 2,5 % keine keine ⁷⁾ | | 2,25 % keine keine | 2,5 % keine keine | |
| Kirchberg | 1,5 % ⁸⁾ 2,5 % ⁹⁾ 0,03 – 0,25 DM 3,00 DM | | 1 % ⁸⁾ 2 % ⁹⁾ 0,03 – 0,25 DM 3,50 DM | | |
| Lambrecht (Pfalz) | 2,5 % 0,40 – 0,60 DM 3,00 DM | | 1 % keine keine | | |
| Maifeld | 2 % 0,10 – 0,50 DM 8,00 DM | | 2 % 0,00 – 0,37 DM 7,00 DM | 2 % 0,00 – 0,60 DM keine 3,25 % keine keine | |
| Prüm | 2 % keine keine | | 2 % keine keine | 2 % ¹⁰⁾ keine keine 0,5 % 0,50 DM keine 0 % 0,50 DM ja | |
| Rüdesheim | | 0,5 % 0,10 – 0,33 DM 4,00 DM | 0 % 0,25 DM keine keine 0,00 – 0,60 DM 5,00 DM | 0 % keine keine | |
| Saarburg | | 0,125 % 0,19 DM 10,00 DM | 0,125 % 0,19 DM 10,00 DM | | keine keine 10,00 DM |
| Trier-Land | | 0,125 % 0,19 – 0,63 DM 10,00 DM | 0,25 % keine 9,00 DM | 0,75 % 0,70 DM 5,00 DM | |

Postbankkonten sind nicht aufgeführt, da für sie keine Habenzinsen gewährt wurden und keine Buchungskosten oder Kontoführungsgebühren anfielen.

- 7) Über 500.000 DM gebührenfrei.
 8) Bis 200.000 DM.
 9) Über 200.000 DM.
 10) Über 50.000 DM.

Aus der Darstellung wird ersichtlich, dass die Bestände auf den Girokonten der Verbandsgemeinde Diez am günstigsten verzinst wurden. Kosten für Buchungen und für die Kontoführung entstanden nicht. Die Verbandsgemeinden Rüdesheim, Saarburg und Trier-Land hatten die ungünstigsten Kontoführungskonditionen. Hätten die Geldinstitute der Verbandsgemeinde Trier-Land die gleichen Konditionen eingeräumt, wie sie die Verbandsgemeinde Diez nutzen konnte, hätte sich im Jahre 2000 bei der Verbandsgemeinde Trier-Land ein finanzieller Vorteil von rd. 13.400 DM ergeben ¹¹⁾.

Die Übersicht lässt die folgenden Feststellungen zu:

- Im überregionalen Vergleich gibt es deutliche Unterschiede in der Höhe der Habenzinsen und der Kontoführungsgebühren.
- Die Zinshöhe beruht auf der Entscheidung des örtlichen Geldinstituts.
- Hohe Habenzinsen sind nicht ausschließlich abhängig von hohen durchschnittlichen Guthabenbeständen.
- Ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Habenzinsen und den Buchungskosten und Kontoführungsgebühren ist nicht zu erkennen.
- Gute Konditionen lassen sich im Einzelfall auf das Verhandlungsgeschick der Verwaltung, schlechte darauf zurückführen, dass die Verwaltung nicht günstigere nachgefragt hat. Einzelnen Verbandsgemeinden sind z.B. von allen örtlichen Geldinstituten gleich gute Konditionen eingeräumt worden (Verbandsgemeinden Diez und Maifeld).

Die Kassenverwalter sollten im Weg des interkommunalen Erfahrungsaustauschs zumindest auf Kreisebene die ihnen eingeräumten Kontoführungskonditionen vergleichen. Verwaltungen mit ungünstigen Konditionen sollten mit ihren Geldinstituten über eine Verbesserung verhandeln. Nach den Erfahrungen des Rechnungshofs aus seinen turnusmäßigen Prüfungen sind die Geldinstitute bei Verhandlungen durchaus bereit, höhere Habenzinsen zu gewähren und auf Buchungskosten und Kontoführungsgebühren ganz oder teilweise zu verzichten.

¹¹⁾ 6.700 DM höhere Habenzinsen und 6.700 DM durch Wegfall der Buchungskosten und der Kontoführungsgebühren.

4.4 Gelddisposition

Zur wirtschaftlichen Verwendung der Kassenmittel gehört die möglichst zinsgünstige Anlage aller vorübergehend nicht auf Girokonten benötigten Geldmittel. Diese Mittel sind so anzulegen, dass sie bei Bedarf verfügbar sind (§ 19 Abs. 1 Satz 3 GemKVO). Sie sind sicher und mit möglichst hohem Ertrag anzulegen (VV Nr. 18.1 zu § 19 GemKVO).

Anlagen 2 bis 11 Nr. 4 Bei einigen Verbandsgemeinden standen häufig erhebliche Geldmittel auf laufenden Konten längere Zeit bereit. Die Übertragung der Mittel auf höher verzinsten Girokonten anderer Geldinstitute oder die Anlage als Tagesgeld oder Festgeld hätten höhere Zinserträge erbracht. Günstige Habenzinsen machen Überlegungen zur Gelddisposition nicht entbehrlich, zumal für Tages- oder Festgeld höhere Zinsen zu erzielen sind.

Beispiele:

- Auf den laufenden Konten einer Verbandsgemeinde (einschließlich der Verbandsgemeindewerke) befanden sich in der Zeit vom 3. Juli bis 26. September 2000 bis zu 3,5 Mio. DM (im Tagesdurchschnitt 1,2 Mio. DM), die mit Zinssätzen von bis zu 2,5 % verzinst wurden. In dieser Zeit wären für wöchentliche Tagesgelder durchschnittlich 3,5 % Zinsen erzielbar gewesen, für monatliche Festgeldanlagen überwiegend 4 % Zinsen.

Zur Aufrechterhaltung der Kassenliquidität waren Bestände auf den laufenden Konten in diesem Umfang nicht erforderlich. Bei einer effektiven Liquiditätsplanung hätten im Jahr 2000 Zinsmehreinnahmen von - geschätzt - 10.000 DM erzielt werden können.

- Eine andere Verbandsgemeinde hatte im Zeitraum vom 3. Juli bis 29. September 2000 auf einem laufenden Konto im Tagesdurchschnitt 82.000 DM und auf zwei weiteren Konten insgesamt 78.000 DM. Für Guthaben auf diesen Konten wurden keine Habenzinsen gewährt. Die Guthaben auf einem Konto bei einem anderen Geldinstitut wurden dagegen mit 3 % verzinst.

Bei einer entsprechenden Umschichtung der Beträge auf dieses Konto wären allein in diesem Zeitraum Zinsmehreinnahmen von 700 DM zu erzielen gewesen.

Ferner waren auf dem Konto der Verbandsgemeindewerke vom 4. August bis 26. September 2000 mehr als 1,1 Mio. DM sowie auf Konten der Verbandsgemeinde bei zwei Geldinstituten vom 31. Juli bis 17. August 2000 jeweils mehr als 0,8 Mio. DM vorhanden.

In diesen Zeiträumen hätten Kassenmittel angelegt und Zinseinnahmen erzielt werden können, die über den gewährten Habenzinsen lagen.

Alle Verwaltungen hatten im Auswertungszeitraum auf ihren Girokonten (meist tageweise) Soll-Kontenstände, für die Sollzinsen (zwischen 4,75 und 13,75 %) zu entrichten waren.

Bei seinen turnusmäßigen Prüfungen hat der Rechnungshof in einigen Fällen festgestellt, dass auch für längere Zeiträume Sollzinsen anfielen, während auf anderen Konten Guthaben bestanden. Durch Umbuchungen hätten Konten ausgeglichen und Sollzinsen eingespart werden können.

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist vorrangig darauf zu achten, dass keine Sollzinsen anfallen. Guthaben sind von Konten mit geringer Verzinsung in zeitlichen Abständen auf besser verzinsten Konten zu übertragen oder als Tagesgeld oder Festgeld anzulegen.

4.5 Liquiditätsplanung

Die Gemeindekassen haben darauf zu achten, dass die für Auszahlungen erforderlichen Kassenmittel rechtzeitig verfügbar sind (§ 19 Abs. 1 Satz 1 GemKVO). Dabei sind die Guthaben auf den für die Zahlungen notwendigen Umfang zu beschränken. Vielfach erhalten die Kassen aber meist erst mit dem Zugang der Auszahlungsanordnungen Kenntnis darüber, dass Auszahlungen erforderlich sind. Um in jedem Falle zahlungsfähig zu sein, werden deshalb auf den Girokonten oft mehr Mittel vorgehalten als notwendig.

Von den zehn in die Prüfung einbezogenen Verwaltungen nahmen lediglich zwei eine (grobe) Liquiditätsplanung vor.

Eine vorausschauende längerfristige Liquiditätsplanung ist Voraussetzung für den wirtschaftlichen Einsatz der Kassenmittel und die rechtzeitige Aufnahme und Tilgung der Kassenkredite. Sie soll dazu dienen, für einen längeren

Zeitraum die Höhe der zu erwartenden und zu bewirtschaftenden Finanzmittel zu prognostizieren. Dazu sind die Girokontenbestände täglich mit den zu erwartenden Einzahlungen und dem Finanzbedarf des laufenden und des folgenden Tages sowie der nächsten Zeit zu ermitteln und zu vergleichen. Eine Erleichterung dabei bietet das Electronic-banking. Bestände sind auf Konten mit Soll-Salden zu übertragen. Wird insgesamt ein Liquiditätsüberschuss ermittelt, ist er entweder als Tagesgeld oder als Festgeld anzulegen.

Die Kassenverwalter sollten zur Sicherstellung eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes auf den laufenden Girokonten der Liquiditätsplanung stärkeres Gewicht beimessen. Damit die Kasse besser planen kann, haben die anordnungsberechtigten Stellen sie unverzüglich zu unterrichten, wenn mit größeren Ein- oder Auszahlungen zu rechnen ist (§ 19 Abs. 2 Satz 2 GemKVO). Diese Verpflichtung sollte in einer Dienstanweisung für das Anordnungswesen konkretisiert werden.

4.6 Geldanlagen

Anlagen 2 bis 11 Nr. 2.3 Nicht benötigte Kassenmittel sind sicher und mit möglichst hohem Ertrag anzulegen (VV Nr. 18.1 zu § 19 GemKVO). Für die Anlage der zur Aufrechterhaltung der Kassenliquidität zeitweise nicht benötigten Kassenmittel stehen mehrere Anlageformen zur Erzielung höherer Zinserträge als auf Girokonten zur Verfügung.

4.6.1 Tagesgeld

Die kürzeste Anlageform bildet das Tagesgeld. Es ist täglich verfügbar, der Tagesgeldzinssatz kann variieren. Dieser ist immer höher als der für Habenzinsen auf Girokonten.

Drei Verbandsgemeinden legten kein Tagesgeld an oder führten kein separates Tagesgeldkonto¹²⁾. Eine Verwaltung hatte zeitweise erhebliche Guthaben auf den laufenden Girokonten, die ohne Weiteres als Tagesgeld hätten angelegt werden können.

Kurzfristig nicht benötigte Kassenmittel sind - auch über das Wochenende - im Hinblick auf die einfache Dispositionsmöglichkeit einem Tagesgeldkonto bei der Hausbank zuzuführen¹³⁾. Eine permanente Einholung von Vergleichsangeboten für die Zinssätze ist grundsätzlich nicht erforderlich. Die Angemessenheit der Zinskonditionen sollte aber regelmäßig mit den in der Presse veröffentlichten Zinssätzen verglichen werden.

4.6.2 Festgeld

Beim Festgeld werden die freien Mittel den Geldinstituten für einen bestimmten Zeitraum (mindestens ein Monat) zu einem festen, verhandlungsabhängigen Zinssatz überlassen.

Eine Verwaltung legte vom 5. Mai 2000 bis zum 31. Januar 2001 Festgeld (4,6 Mio. DM) zu einem Zinssatz von 3,8 % an. Eine andere Verwaltung erhielt im September 2000 Festgeldzinsen von 4,45 %, zwei Verwaltungen im selben Monat dagegen Zinsen von 4,65 % (Anlagebetrag jeweils mehr als 1 Mio. DM). Die Mittel wurden zumeist bei den "Hausbanken" angelegt. Vergleichsangebote wurden z.T. nur bei den örtlichen Geldinstituten eingeholt.

Die Zinsen für Festgelder sind u.a. von dem sehr unterschiedlichen Liquiditätsbedarf der einzelnen Geldinstitute abhängig. Sie unterliegen z.T. starken Schwankungen. Um die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen, sollten die

¹²⁾ Eine Verwaltung hat darauf hingewiesen, die günstigen Habenzinsen (2 %) würden auf den Girokonten nur unter der Voraussetzung gewährt, dass kein Tagesgeld angelegt werde.

¹³⁾ Von einigen Geldinstituten werden - statt des Tages- und des Festgeldes - freie Mittel auf sog. Geldmarktkonten verzinst.

Verwaltungen bei längerfristigen Geldanlagen mehrere, nicht nur ortsansässige Geldinstitute zu einer Angebotsabgabe auffordern.

Die besonderen Beziehungen zwischen Kommunen und Sparkassen (z.B. Interesse der Gewährträger, Spenden), auf die häufig von Verwaltungen hingewiesen wird, können niedrigere Zinsen für Festgeldanlagen nicht rechtfertigen.

4.6.3 Gewährung von Darlehen an andere Kommunen

Zur Frage, ob eine Kommune liquide Mittel anderen Kommunen darlehensweise zur Verfügung stellen darf, hat sich das Ministerium des Innern und für Sport in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage¹⁴⁾ geäußert:

"Die Zulässigkeit des Abschlusses 'banküblicher Geschäfte' kommunaler Gebietskörperschaften untereinander ist abhängig von der Art und dem Umfang dieser Geschäfte. Was 'Bankgeschäfte' sind, ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG). Hierzu zählt nicht zuletzt die Gewährung von Gelddarlehen (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 KWG).

Die Verwendung liquider Mittel zur Darlehensvergabe an andere Kommunen stellt haushaltsrechtlich eine Geldanlage im Sinne des § 78 Abs. 2 Satz 2 Gemeindeordnung (GemO) dar. Nach dieser Vorschrift ist bei Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen. Die Sicherheit der Anlage hat danach Vorrang vor der Rentabilität. Bei der Kreditgewährung an andere Gemeinden, Städte und Landkreise handelt es sich um eine sichere und damit grundsätzlich zulässige Anlageform, da über das Vermögen von kommunalen Gebietskörperschaften ein Konkursverfahren nicht stattfindet.

Gemäß § 85 Abs. 4 GemO dürfen Kommunen allerdings keine Bankunternehmen errichten. Unabhängig von ihrer Zulässigkeit im Einzelfall sind den kommunalen Gebietskörperschaften daher Bankgeschäfte mit anderen Gemeinden, Städten und Landkreisen verboten, wenn der Umfang dieser Geschäfte einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert (§ 1 Abs. 1 Satz 1 KWG)."

¹⁴⁾ Landtagsdrucksache 13/6077 vom 14. August 2000 (Antwort zu Nr. 2).

Gewährt eine Kommune im Einzelfall einer anderen Kommune ein Darlehen, sind die Darlehensbedingungen (z.B. Betrag, Laufzeit, Zinssatz, Zahlungstermin) schriftlich zu vereinbaren (§ 49 Abs. 1 GemO).

4.6.4 Sonstige Geldanlagen

Eine sichere Geldanlage geht einer ertragreichen Anlage vor (§ 78 Abs. 2 Satz 2 GemO, § 21 Abs. 1 GemHVO, VV Nr. 18.1 zu § 19 GemKVO). Ob und welche Sicherheitsleistungen zu fordern sind, ist nicht bestimmt. Die Kommunen haben deshalb bei sonstigen Geldanlagen (z.B. bei Geldvermittlungsgesellschaften) in jedem Fall in eigener Verantwortung zu prüfen, ob eine Absicherung des Rückzahlungsanspruchs (z.B. durch eine Bürgschaft oder sog. Patronatserklärung) geboten ist.

Bei Zweifeln an der Bonität des Unternehmens sollte von der Anlage abgesehen werden.

4.6.5 Kassengeschäfte für Ortsgemeinden und Sonderkassen

Die Verbandsgemeinde bildet mit den Kassen der Ortsgemeinden eine einheitliche Kasse im Sinne der §§ 107 und 108 GemO (§ 68 Abs. 4 GemO). Diese gemeinsame Kassenführung hebt die Eigenverantwortung der Ortsgemeinden für ihren Haushalt nicht auf. Daraus folgt, dass einerseits Kassenkreditzinsen von der Ortsgemeinde zu tragen sind, andererseits Erträge aus der Anlegung des Kassenbestands der Ortsgemeinde zufließen (VV Nr. 3 zu § 105 GemO).

Eine Verbandsgemeinde rechnete die durch die Girokontenführung (einschließlich Kassenkredite) angefallenen Zinsen nur mit dem Abwasserwerk ab. Eine andere Verbandsgemeinde nahm keinen Zinsausgleich vor, die Zinsen verblieben insgesamt bei der Verbandsgemeinde. Die übrigen Verbandsgemeinden verzinsten die Kassenbestände nach unterschiedlichen Kriterien.

Ein Ausgleich zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde hat stattzufinden, wenn entweder von einer Ortsgemeinde ein besonderer Aufwand verursacht wurde, der über eine Heranziehung von Mitteln, die für die Liquiditätshaltung ohnehin vorhanden sind, hinausgeht oder wenn aus der Anlegung von Mitteln einer Ortsgemeinde ein besonderer Ertrag erzielt wurde.

Eine taggenaue Berechnung von Soll- und Habenzinsen ist allerdings nicht erforderlich ¹⁵⁾.

Demgegenüber gelten für die gemeinsame Kassenführung der Verbandsgemeindekasse und der Sonderkasse eines Eigenbetriebs (Verbandsgemeindewerke) strengere Regeln. Nach § 11 Abs. 2 EigAnVO sind die positiven und negativen Kassenbestände von Eigenbetrieben, sofern sie bei der Verbandsgemeindekasse mitgeführt werden, angemessen zu verzinsen ¹⁶⁾. Dies folgt auch aus der Verpflichtung, die Eigenbetriebe nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu führen, woraus sich auch steuerrechtliche und entgeltrechtliche Konsequenzen ergeben können.

Der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz hat 1980 Grundsätze für die Berechnung des Zinsausgleichs veröffentlicht, die mit dem Ministerium des Innern abgestimmt worden waren. Die Grundsätze sind nach Auffassung des Ministeriums des Innern und für Sport weiterhin anwendbar ¹⁷⁾.

Ein Zinsausgleich kann somit zwischen Orts- und Verbandsgemeinde notwendig werden. Zwischen Verbandsgemeinde und Eigenbetrieb ist er vorzunehmen.

4.7 Rücklagen ¹⁸⁾

4.7.1 Dauer der Anlage

Mittel der Rücklagen sind sicher und ertragbringend anzulegen (§ 21 Abs. 1 GemHVO).

¹⁵⁾ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 8. März 1994 (AS 24, 391).

¹⁶⁾ Das gilt sinngemäß auch für Dritte (z.B. für Zweckverbände, Stiftungen und Vereine), deren Kassengeschäfte von der Verbandsgemeindekasse erledigt werden.

¹⁷⁾ Mitteilung Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz Nr. 219/1980 vom 3. Dezember 1980 und Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport vom 14. Mai 1997, Az.: 334/17002/3/105.

¹⁸⁾ Werden Rücklagemittel zur Kassenbestandsverstärkung genutzt, gelten die Regelungen für die Kassenmittel.

Drei Verbandsgemeinden verwalteten Anfang 2000 Rücklagen zwischen 19,7 und 26,6 Mio. DM. Die Mittel waren als Festgeld wie folgt angelegt:

- in acht Teilbeträgen, die bis auf einen jeweils halbjährlich kündbar waren,
- immer auf 90 Tage, kündbar nach 30 Tagen, oder
- je nach Kassenliquidität für ein, zwei oder drei Monate.

Bei einer vorausschauenden Planung hätten in Anbetracht der verfügbaren Kassenbestände Teilbeträge der Rücklagen längerfristig angelegt werden können. Erfahrungsgemäß lassen sich bei längerfristigen Anlagen höhere Zinseinnahmen erzielen.

Auch bei der Anlage von Mitteln der Rücklagen sind nach dem Haushaltsrecht sichere Anlageformen zu wählen, die einen möglichst hohen Ertrag bringen (bei gleichzeitiger Gewährleistung der Verfügbarkeit für ihren Zweck).

4.7.2 Zuständigkeit

Können Mittel der Rücklagen angelegt oder muss der Kassenbestand aus Rücklagemittel verstärkt werden, hat die Kasse unverzüglich die Weisung des Bürgermeisters einzuholen (§ 19 Abs. 3 GemKVO). Er legt fest, bis zu welcher Höhe die Kasse Rücklagemittel in Anspruch nehmen kann (VV Nr. 18.2 Satz 1 zu § 19 GemKVO).

Über die Bewirtschaftung der Rücklagen entschied ein Kassenverwalter selbständig.

4.8 Electronic-banking

4.8.1 Vorteile der Nutzung

Anlagen 2 bis 11 Nr. 5 Sieben Verbandsgemeindenkassen setzen für den Zahlungsverkehr Electronic-banking-Programme ein. Die erforderliche Software wurde den Verbandsgemeinden unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

Der Einsatz von Electronic-banking vereinfacht den Zahlungsverkehr. Der Transport von Disketten und das Abholen der Kontoauszüge entfallen. Etwaige

Buchungskosten werden reduziert. Die aktuellen Kontostände können zeitnah abgerufen werden. Kurzfristige Gelddispositionen sind leichter möglich.

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und einer effektiveren Liquiditätsplanung ist es zweckmäßig, den Zahlungsverkehr weitestgehend über Onlineverfahren abzuwickeln.

4.8.2 Kassensicherheit

Drei Kassenverwalter hatten Zugriff auf die geheim zu haltende persönliche Identifikationsnummer (PIN), die den Zugang zu den Girokonten ermöglicht, und die Transaktionsnummern (TAN), die die manuelle Unterschrift ersetzen. Ein Kassenverwalter hätte im elektronischen Zahlungsverkehr allein Überweisungen in unbeschränkter Höhe, die anderen hätten Überweisungen bis zu 1,5 Mio. DM und von 2,6 Mio. DM vornehmen können. Noch während der örtlichen Erhebungen wurden die Zugriffsrechte zur Gewährung der Kassensicherheit so geregelt, dass zwei Bedienstete nur gemeinsam Kassengeschäfte im Onlineverfahren durchführen können.

Im elektronischen Zahlungsverkehr muss eine gleich hohe Sicherheit bestehen wie im herkömmlichen Zahlungsverkehr. Die Mitwirkung von zwei Personen bei Geldumschichtungen auf den Konten der Verbandsgemeinde und bei Überweisungen auf fremde Bankkonten ist unabdingbar. Das "Vier-Augen-Prinzip" (§ 5 Abs. 3 GemKVO) muss gewahrt sein. Das ist durch die Dienstanweisung für die Kasse sicherzustellen.

5. Vollstreckungswesen

Die Aufgaben der Vollstreckungsbehörde¹⁹⁾ werden von Innen- und Außendienstkräften wahrgenommen. Die Prüfung bezog insgesamt die Arbeitszeit von rd. 20 Bediensteten ein:

**Anlagen 2
bis 11
Nr. 7**

| Verbandsgemeinde | Kräfte - % der Arbeitszeit einer Kraft - | | | Anteil Innendienst am Gesamtaufwand in % |
|------------------|---------------------------------------------|------------------|-----------|------------------------------------------|
| | Innendienst | Außendienst | insgesamt | |
| Alzey-Land | 50 | 100 | 150 | 33 |
| Diez | 45 | 200 | 245 | 18 |
| Grünstadt-Land | 120 | 100 | 220 | 55 |
| Kirchberg | 205 | 95 | 300 | 68 |
| Lambrecht | 120 | - ²⁰⁾ | 120 | - |
| Maifeld | 130 | 130 | 260 | 50 |
| Prüm | 75 | 70 | 145 | 52 |
| Rüdesheim | 110 | 80 | 190 | 58 |
| Saarburg | 160 | 90 | 250 | 64 |
| Trier-Land | 40 | 100 | 140 | 29 |
| Insgesamt | 1.055 | 965 | 2.020 | - |
| - ohne Lambrecht | 935 | 965 | 1.900 | 49 |

5.1 Vollstreckungsinendienst

Die Aufgaben des Vollstreckungsinendienstes, im Wesentlichen Vollstreckungsmaßnahmen in das bewegliche Vermögen (z.B. Forderungspfändungen) und in das unbewegliche Vermögen (z.B. Anträge auf Zwangsversteigerungen und auf Eintragung von Zwangshypotheken), die Abwicklung der fremden und der eigenen Amtshilfeersuchen sowie Abrechnungsarbeiten wurden bei neun Verwaltungen mit der Arbeitszeit von 9,35 Kräften erledigt. Die Innendienstarbeiten nahmen zwischen 18 und 68 % des Personalaufwands der Vollstreckungsbehörde in Anspruch.

¹⁹⁾ § 4 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVG) vom 8. Juli 1957 (GVBl. S. 101), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. November 1999 (GVBl. S. 407).

²⁰⁾ Die Vollstreckungsaufträge werden durch den Vollstreckungsbeamten des Landkreises erledigt.

Eine Ursache für die große Spreizung lag überwiegend am Umfang der Serviceleistungen für den Vollstreckungsaußendienst. Teilweise wurden die Vollstreckungsaufträge aufbereitet, Termine vereinbart und die tägliche Fahrtstrecke für die Vollstreckungsbeamten festgelegt.

Das Sichten, Ordnen und Einteilen der Arbeitsaufträge, die Planung des Außendienstes sowie telefonische Terminvereinbarungen mit Zahlungspflichtigen sind grundsätzlich Aufgaben der Außendienstkräfte. Sie haben diese Arbeiten in ihrer regelmäßigen Bürozeit wahrzunehmen.

Bei einer zweckmäßigen Aufgabenverteilung zwischen Innen- und Außendienstkräften kann als grober Erfahrungswert zur Ermittlung des Personalbedarfs für den Vollstreckungsdienst das Verhältnis von 1:1 herangezogen werden, da der Personal- und Zeitbedarf zwischen Innen- und Außendienst auf Verbandsgemeindeebene etwa gleich hoch ist²¹⁾.

5.2 Vollstreckungsaußendienst

5.2.1 Bemessungsgrundlage

Die Vollstreckungsaufträge (§ 21 LVwVG) erledigten bei neun Verbandsgemeinden 9,65 Außendienstkräfte (Vollstreckungsbeamte). Im Untersuchungszeitraum 1997 bis 1999 wurden rd. 22.500 Vollstreckungsaufträge erteilt. Die Kräfte wandten im Durchschnitt für Büroarbeiten²²⁾ etwa ein Viertel und für den Außendienst drei Viertel ihrer Arbeitszeit auf:

21) Bei größeren Kommunen, insbesondere bei großen kreisangehörigen Städten und bei kreisfreien Städten, kann sich ein höherer Zeitbedarf für den Vollstreckungsdienst ergeben.

22) In der Regel Empfang neuer Aufträge, Sichten, Ordnen, Einteilen der Aufträge, Fertigen von Berichten, Abrechnen und Abliefern von kassierten Beträgen, interne Rücksprachen u.ä.

| Verbands- gemeinde | Durchschnittliche Aufträge 1997 - 1999 | | Aufgewandte Arbeitszeit einer Vollzeitkraft | | |
|-----------------------|-------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------|-------------|--------|
| | erteilt | erledigt oder erfolglos | Bürodienst | Außendienst | Gesamt |
| - in % - | | | | | |
| Alzey-Land | 2.151 | 1.546 | 20 | 80 | 100 |
| Diez | 4.113 | 3.147 | 50 | 150 | 200 |
| Grünstadt-Land | 2.299 | 1.469 | 10 | 90 | 100 |
| Kirchberg | 2.825 | - ²³⁾ | 25 | 70 | 95 |
| Maifeld | 3.129 | 2.728 | 5 | 125 | 130 |
| Prüm | 2.133 | 1.650 | 20 | 50 | 70 |
| Rüdesheim | 1.789 | 1.650 | 20 | 60 | 80 |
| Saarburg | 1.883 | 1.888 | 40 | 50 | 90 |
| Trier-Land | 2.150 | 2.438 | 40 | 60 | 100 |
| Insgesamt | 22.472 | - | 230 | 735 | 965 |

Aufzeichnungen über die jährlich erledigten oder erfolglos abgeschlossenen Vollstreckungsaufträge lagen nicht in allen Fällen vor. Ferner waren bei den geprüften Verwaltungen aufgrund verschiedener Datenverarbeitungsprogramme die Aufgaben des Innen- und Außendienstes unterschiedlich abgegrenzt. Nachträgliche Ermittlungen ergaben wegen fehlender statistischer Unterlagen mehrfach keine schlüssigen Ergebnisse.

Für die Berechnung des Personalbedarfs wird deshalb wie bisher²⁴⁾ von der Zahl der jährlich erteilten Vollstreckungsaufträge (ohne die unerledigten Aufträge des Vorjahres) ausgegangen.

5.2.2 Zeitbedarf für Büroarbeiten

Der Zeitaufwand für Büroarbeiten lag bei den geprüften Verwaltungen zwischen 4 (Verbandsgemeinde Diez) und 44 % (Verbandsgemeinde Saarburg) der Arbeitszeit der Vollstreckungsbeamten. Ursache hierfür waren unterschiedliche Aufgabenzuordnungen. Zum Teil wurden Aufgaben, die den Außendienstkräften oblagen, von Bediensteten des Vollstreckungsdienstes wahrgenommen (z.B. Einsatzplanung, tägliche Zuteilung der Aufträge). Bei

²³⁾ Keine Aufzeichnungen vorhanden. Von einer manuellen Auszählung wurde abgesehen.

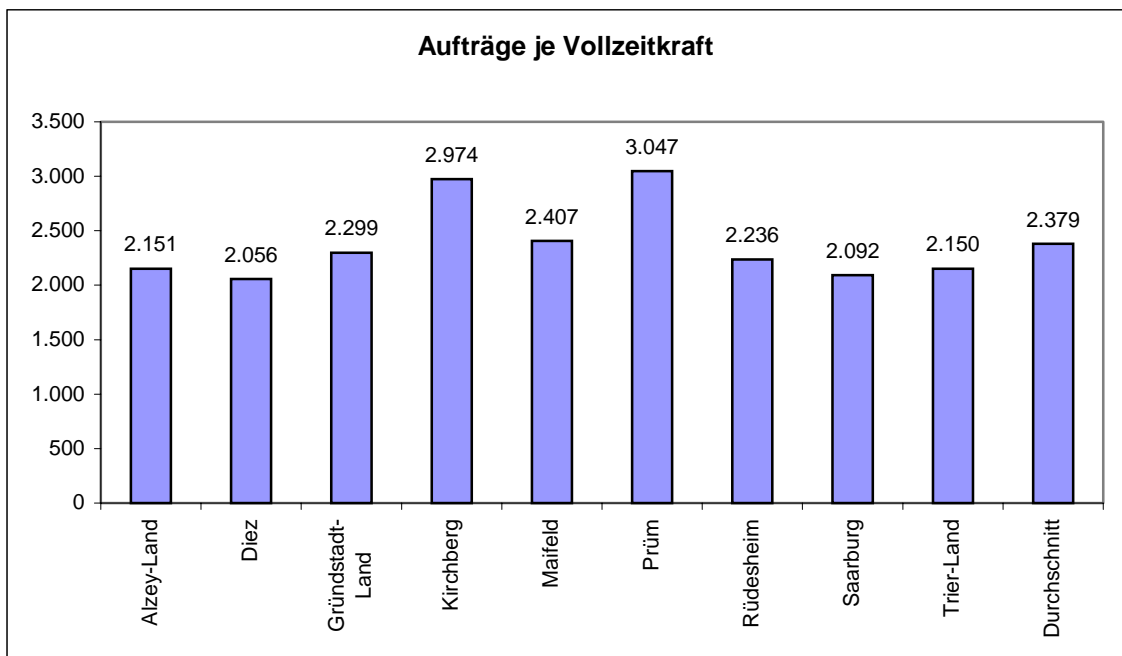
²⁴⁾ Vgl. Gutachten "Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen", Az.: 6-1007-765, Anlage 10, Sachgebiet 4.4, Spalte 9.

Verwaltungen mit hohen Zeitanteilen für Büroarbeiten oblagen die Planung und Durchführung des Außendienstes ausschließlich den Vollstreckungsbeamten.

Bei einer zweckmäßigen Organisation des Vollstreckungswesens sollte der durchschnittliche Zeitanteil für Büroarbeiten der Vollstreckungsbeamten etwa ein Viertel ihrer Arbeitszeit nicht übersteigen.

5.2.3 Personalbedarfsrichtwert

Die Auswertung der Zahl der im Jahresdurchschnitt erteilten Vollstreckungsaufträge - umgerechnet auf die volle Arbeitszeit eines Vollstreckungsbeamten - ergab im Durchschnitt 2.379 Aufträge je Kraft (zwischen 2.056 und 3.047):



In den Verbandsgemeinden Kirchberg und Prüm (jeweils sehr viele Ortsgemeinden und großes Verbandsgemeindegebiet) war die Arbeitsquote am höchsten. Die unterschiedlichen Werte sind u.a. durch die Arbeitsorganisation der Verbandsgemeindekasse, das Engagement der Vollstreckungsbeamten, die Zahlungsmoral der Schuldner, die Struktur der Verbandsgemeinden und den Arbeitsanfall bedingt.

Der bisherige Richtwert des Rechnungshofs, wonach ein Vollstreckungsbeamter im Bereich einer Verbandsgemeinde jährlich etwa 2.400 Aufträge abschließend bearbeiten kann, ist durch die Querschnitts-

prüfung als nach wie vor zutreffend bestätigt worden. Bei Personalbedarfsberechnungen sind deshalb weiterhin 2.400 Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft und Jahr zugrunde zu legen. Der Zeitanteil für die Büroarbeiten wird dabei mit etwa 25 % und für den Außendienst mit 75 % angenommen.

5.2.4 Fahr- und Arbeitszeit

Die Außendienstkräfte legten jährlich eine Wegstrecke zwischen 3.000 und 16.000 km zurück. Hierfür wandten die Bediensteten nach einer überschlägigen Berechnung etwa zwischen 5 und 17 % ihrer Arbeitszeit auf.

Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der jährlichen Fahrleistung der Bediensteten, der Größe des Verbandsgemeindegebiets und dem Aufgabenumfang sowie der wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung konnte aus den erhobenen Daten nicht festgestellt werden. Vielmehr hat sich gezeigt, dass einige Verwaltungen bei sachgerechter Vorbereitung im Bürodienst und zweckmäßigen Routenplanungen einem Vollstreckungsbeamten mehr Aufträge erteilen können, ohne den Zeitaufwand für die Fahrten zu erhöhen.

Berufstätige Zahlungspflichtige sind häufig nicht während der üblichen Bürozeit zu erreichen. Die Arbeitszeit der Vollstreckungsbeamten sollte deshalb abweichend von der gewöhnlichen Arbeitszeit der Verwaltungsbediensteten festgesetzt werden, sodass im Einzelfall auch am späten Abend oder samstags Außendienst möglich wird.

In der Regel fanden zwei oder drei Vollstreckungsversuche statt.

Auch bei Personalbedarfsermittlungen ist grundsätzlich der Aufwand von bis zu drei Vollstreckungsversuchen zu berücksichtigen.

5.2.5 Unerledigte Vollstreckungsaufträge

Über die laufende Entwicklung der Zahl der unerledigten Aufträge waren nicht alle Kassenverwalter im Bilde. Anfang November 2000 lagen bei den Vollstreckungsbeamten insgesamt etwa 12.760 unerledigte Aufträge vor:

| Verbandsgemeinde | im Durchschnitt erteilte Aufträge pro Jahr | Bestand ²⁵⁾ am Stichtag | Anteil des Bestands am Jahresumfang in % | nachrichtlich: Kasseneinnahmereste 1999 in Mio. DM ²⁶⁾ |
|------------------|--------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Alzey-Land | 2.151 | 1.400 | 65 | 1,4 |
| Diez | 4.113 | 4.450 | 108 | 1,1 |
| Grünstadt-Land | 2.299 | 320 | 14 | 0,9 |
| Kirchberg | 2.825 | 540 | 19 | 0,3 |
| Lambrecht | 374 | 70 | 19 | 0,9 |
| Maifeld | 3.129 | 2.200 | 70 | 1,5 |
| Prüm | 2.133 | 550 | 26 | 0,7 |
| Rüdesheim | 1.789 | 2.000 ²⁷⁾ | 112 | 1,2 |
| Saarburg | 1.883 | 430 | 23 | 0,2 |
| Trier-Land | 2.150 | 800 | 37 | 0,5 |
| Insgesamt | 22.846 | 12.760 | 56 | - |

Die Kassenverwalter sollten aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit, der zeitnahen Bearbeitung und zur Verminderung der jährlichen Kasseneinnahmereste darauf achten, dass die Zahl der unerledigten Aufträge eine vertretbare Höhe nicht übersteigt (etwa ein Viertel der Jahresaufträge). Bei Arbeitsspitzen sollte ausnahmsweise der Vollstreckungsdienst zeitlich befristet Büroarbeiten der Vollstreckungsbeamten mit übernehmen, sodass vermehrt Außendienstarbeiten erledigt werden können.

5.3 Gesamtpersonalbedarf

Bei einer jährlichen Arbeitsquote von 2.400 Vollstreckungsaufträgen je Kraft, einem Arbeitszeitanteil von 25 % für Büroarbeiten der Vollstreckungsbeamten und einem Verhältnis von 1:1 zwischen dem Personalbedarf für den Innendienst und den Außendienst errechnet sich bei den geprüften Verwaltungen (ohne Lambrecht) folgender Personalbedarf für die Vollstreckungsbehörde:

²⁵⁾ Zum Teil nachträglich überschlägig ermittelt.

²⁶⁾ Ohne Fehlbeträge aus Vorjahren (Verwaltungshaushalt).

²⁷⁾ Durch Neubesetzung der Stelle bedingt.

| Verbands- gemeinde | Aufträge/ Jahr | % der Arbeitszeit einer Kraft | | | | | |
|-----------------------|-------------------|-------------------------------|-------------|------------------|-------------|-------------------------------------|-------------|
| | | Aufwand (Ist) | | Bedarf (Soll) | | Mehrbedarf (+)/ Minderbedarf (-) | |
| | | Innendienst | Außendienst | Innendienst | Außendienst | Innendienst | Außendienst |
| Alzey-Land | 2.150 | 50 | 100 | 90 | 90 | + 40 | - 10 |
| Diez | 4.120 | 45 | 200 | 170 | 170 | + 125 | - 30 |
| Grünstadt-Land | 2.300 | 120 | 100 | 95 | 95 | - 25 | - 5 |
| Kirchberg | 2.830 | 205 | 95 | 120 | 120 | - 85 | + 25 |
| Maifeld | 3.130 | 130 | 130 | 130 | 130 | - | - |
| Prüm | 2.140 | 75 | 70 | 90 | 90 | + 15 | + 20 |
| Rüdesheim | 1.790 | 110 | 80 | 75 | 75 | - 35 | - 5 |
| Saarburg | 1.890 | 160 | 90 | 80 | 80 | - 80 | - 10 |
| Trier-Land | 2.150 | 40 | 100 | 90 | 90 | + 50 | - 10 |
| Insgesamt | 22.490 | 935 | 965 | 940 | 940 | + 5 | - 25 |

Sofern sich bei Vollstreckungsbehörden insgesamt Überhänge ergeben und "kw"-Vermerke ausscheiden, sind die Zeitreserven zur Erledigung sonstiger Kassen- oder Außendienstaufgaben zu nutzen.

5.4 Stellenbewertung

5.4.1 Vollstreckungsinendienst

Im Vollstreckungsinendienst waren Beamte der Besoldungsgruppen A 6 bis A 11 und Angestellte der Vergütungsgruppen VII bis IVa BAT tätig. Einige Bedienstete nahmen mit geringen Zeitanteilen Aufgaben als Zuarbeiter oder als Sachbearbeiter wahr. Ein Teil der Aufgaben oblag dem Kassenverwalter oder seinem Stellvertreter.

Die sachgerechte Bewertung der Stellen kann daher nur aufgrund der örtlich wahrzunehmenden Gesamttätigkeiten im Einzelfall ermittelt werden.

5.4.2 Vollstreckungsaußendienst

Die Stellen der Vollstreckungsbeamten waren Ende 2000 nach

- Besoldungsgruppen A 6 bis A 9 S oder
- Vergütungsgruppen VII bis Vc

ausgewiesen und entsprechend besetzt. Zu Vollstreckungsbeamten sollen nur Personen bestellt werden, die Beamte im Sinne des Landesbeamtengesetzes sind. Die Bestellung von besonders befähigten Angestellten ist jedoch nicht ausgeschlossen²⁸⁾.

Stellen für Vollstreckungsbeamte sind nach der Modellbewertung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle nach Besoldungsgruppe A 8 ausgewiesen²⁹⁾.

Die Modellbewertung des Gemeinde- und Städtebunds Rheinland-Pfalz ("Gemeinde 21") hat die Stellen in allen Größenklassen nach Besoldungsgruppe A 7 oder Vergütungsgruppe VII Fallgr. 1b (mit Bewährungsaufstieg nach VIb Fallgr. 1b) ausgewiesen.

Eine höhere Stellenbewertung kann dann in Betracht kommen, wenn den Bediensteten sonstige höherwertige Außen- oder Innendienstarbeiten in zeitlich relevantem Umfang übertragen sind (z.B. Vollzugsarbeiten für die Ordnungsverwaltung, Arbeiten des Vollstreckungsinnendienstes). Diese Stellen sind gesondert zu bewerten. Zu hoch ausgewiesene Stellen sind mit "ku"-Vermerken zu versehen.

5.5 Kleinbetragsregelungen

Einige Verbandsgemeindeverwaltungen vollstrecken auch Forderungen über Kleinbeträge (meist Nebenforderungen oder Restbeträge). Zwei Verwaltungen buchen Beträge unter 6,10 DM aus (Erlass)³⁰⁾ oder rechnen sie der nächsten Forderung gegen denselben Schuldner zu.

Grundsätzlich sind die Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen (§ 25 GemHVO). Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit kann davon abgesehen werden, Ansprüche von weniger als 10 DM geltend zu machen, es sei denn, es handelt sich um Verwaltungsgebühren oder Benutzungsgebühren, Bußgelder

²⁸⁾ § 3 Abs. 1 Landesverordnung zur Durchführung des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes vom 7. Dezember 1990, zuletzt geändert durch Verordnung vom 2. Oktober 1996 (GVBl. S. 369).

²⁹⁾ KGSt-Gutachten "Stellenplan - Stellenbewertung", 6. Auflage 1982, S. 173.

³⁰⁾ Ihr Anteil ist gemessen an den sonstigen Einnahmen gering.

oder Zahlungen aufgrund besonderer Rechtsvorschriften, allgemeiner Tarife oder allgemein festgesetzter Entgelte (§ 33 GemHVO). Von der Festsetzung, Erhebung, Nachforderung oder Erstattung von Abgaben kann bei einem Betrag unter 20 DM abgesehen werden (§ 4 KAG). Bei "Zug-um-Zug-Geschäften", d.h. wenn die anfallende Gebühr vor oder nach Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung bei einer Zahlstelle sofort eingezahlt werden kann, sind auch Kleinbeträge einzuziehen, da der Verwaltungsaufwand nicht unverhältnismäßig hoch ist³¹⁾.

Der Aufwand für Vollstreckungsmaßnahmen steht bei Beträgen unter 20 DM in keinem wirtschaftlichen Verhältnis zum geschuldeten Betrag. Rückständige Beträge unter 20 DM sollten deshalb nicht beigetrieben werden, soweit in Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist.

Kleinbeträge sollten der nächsten Forderung gegen denselben Schuldner zugerechnet werden. Erst wenn der Zahlungspflichtige einen Betrag von mehr als 20 DM schuldet, sollte ein Vollstreckungsauftrag erteilt werden. Dies sollte in einer Dienstanweisung geregelt werden.

5.6 Allgemeine Zahlungsaufforderungen

Vor den jeweiligen Fälligkeitsterminen für Steuern und Abgaben fordern zwei Verbandsgemeindeverwaltungen in ihren amtlichen Veröffentlichungsorganen allgemein zur Zahlung auf. Die Veröffentlichungen verursachen nur geringe Sachkosten.

Die Verwaltungen erklärten, die Veröffentlichung bewirkten, dass Zahlungen geleistet und somit Mahn- und Vollstreckungskosten vermieden würden.

Den übrigen Verbandsgemeindeverwaltungen wird anheim gestellt, das Verfahren zu erproben.

³¹⁾ Vgl. Landkreistag Rheinland-Pfalz, Sonderrundschreiben S 229/1995.

5.7 Vollstreckungsaufträge für Verwaltungsgebühren

Die Anzahl der Vollstreckungsaufträge für Verwaltungsgebühren (z.B. Reise-gewerbekarten, Gewerbean- und -abmeldungen, Gestattungen und Konzessionen) war bei einer Verbandsgemeindeverwaltung auffallend hoch.

Werden Erlaubnisse oder Genehmigungen den Antragstellern erst nach Zahlung der Gebühren ausgehändigt, entfallen Mahnungen und Vollstreckungen.

Gebührenpflichtige Verwaltungsentscheidungen sollten den Betroffenen grundsätzlich erst Zug um Zug gegen Entrichtung der Gebühren übergeben werden.

5.8 Abgabenbescheide

Alle geprüften Kommunen erheben jeweils mit den Grundsteuerbescheiden beispielsweise auch Tierseuchenkassen- und Landwirtschaftskammerbeiträge, Ortskirchensteuern, Beiträge für die Wiederaufbaukasse der rheinland-pfälzischen Weinbaugebiete, Abgaben an den Deutschen Weinfonds und Abgaben zur besonderen Förderung des in Rheinland-Pfalz erzeugten Weines. Zwei Verbandsgemeinden erheben mit dem gleichen Bescheid auch die Entgelte für die Lieferungen und Leistungen der Verbandsgemeindewerke (z.B. Wassergeld, Kanalgebühren).

Werden die Entgelte für die Werke zusammen mit den kommunalen und sonstigen Abgaben erhoben, mindert sich die Zahl der Personenkonten, Abbuchungen, Mahnungen und Vollstreckungen. Auch Portokosten werden eingespart.

Eine gemeinsame Erhebung der Abgaben und Entgelte sollte angestrebt werden, soweit die Datenverarbeitung und die Verwaltungsabläufe eine Zusammenfassung zulassen und die Bescheide fristgerecht erteilt werden können. Unter Umständen müssen zuvor die Fälligkeitstermine der einzelnen Abgaben einander angepasst werden. Die jährliche Aufwandminderung je Verbandsgemeinde wird auf mehr als 10.000 DM geschätzt.

5.9 Schriftliche Zahlungsaufforderung

Die Kasse einer Verbandsgemeinde forderte bei Amtshilfeersuchen die Schuldner vor Vollstreckungsmaßnahmen nochmals schriftlich zur Zahlung auf (jährlich 1.150 Zahlungsaufforderungen).

Nach Feststellungen des Rechnungshofs verfahren einige andere Vollstreckungsbehörden, die nicht in die Querschnittsprüfung einbezogen waren, ebenso. Begründet wird dies damit, dass ein Teil der säumigen Schuldner auf die Aufforderung reagiere und der Vollstreckungsaußendienst so entlastet werde. Die zusätzlichen Portokosten fielen im Hinblick auf den entbehrlichen Verwaltungsaufwand für die Vollstreckung dabei nicht ins Gewicht.

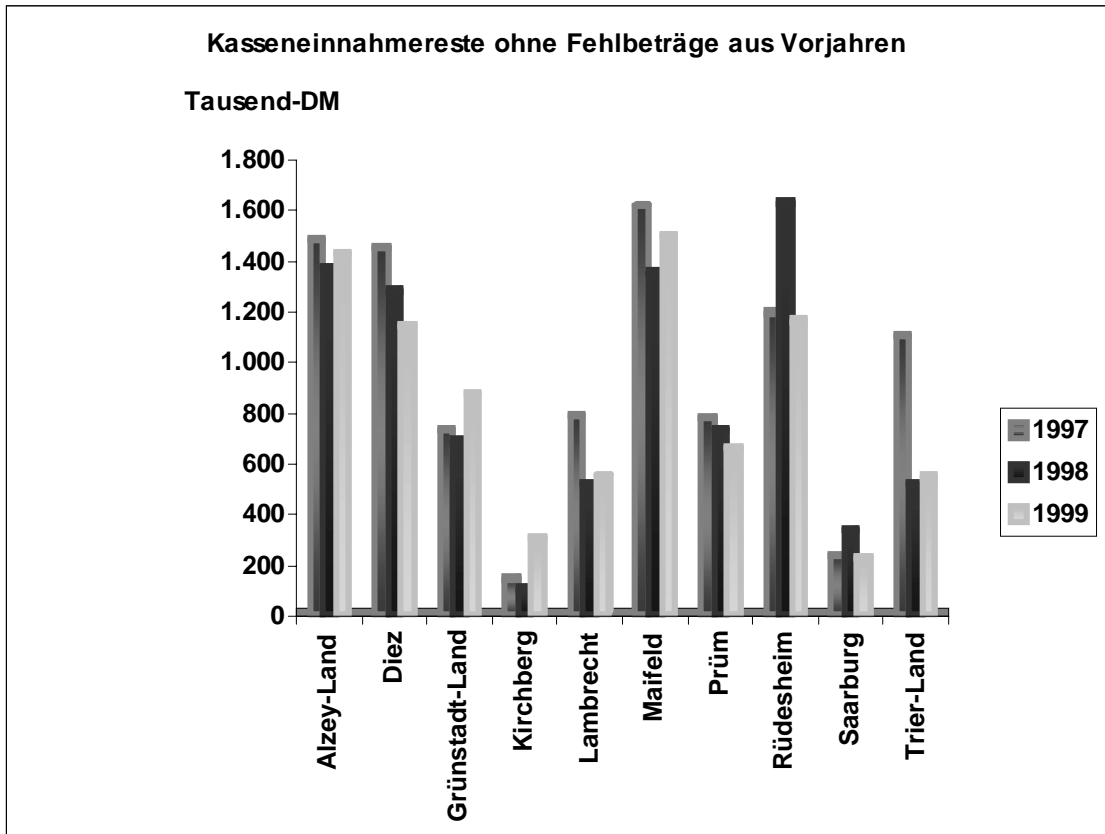
Die Vollstreckungsbehörden sollten dieses Verfahren zunächst probeweise übernehmen und bei positiver Erfahrung generell einführen.

6. Kasseneinnahmereste

6.1 Höhe der Kasseneinnahmereste

Die jährlichen Kasseneinnahmereste³²⁾ des Verwaltungshaushalts (ohne Fehlbeträge aus Vorjahren) beliefen sich bei den Verbandsgemeinden und den verbandsangehörigen Ortsgemeinden auf Beträge zwischen 0,1 und 1,6 Mio. DM. Sie resultierten u.a. aus Verwaltungsgebühren, Mieten, Kostenersätzen, Rückzahlungen von Sozialhilfeleistungen. Bei den Ortsgemeinden betrafen die Kasseneinnahmereste überwiegend die Grund- und Gewerbesteuern, Kindergartenbeiträge und Mieten.

**Anlagen 2
bis 11
Nr. 1.1
und 1.2**

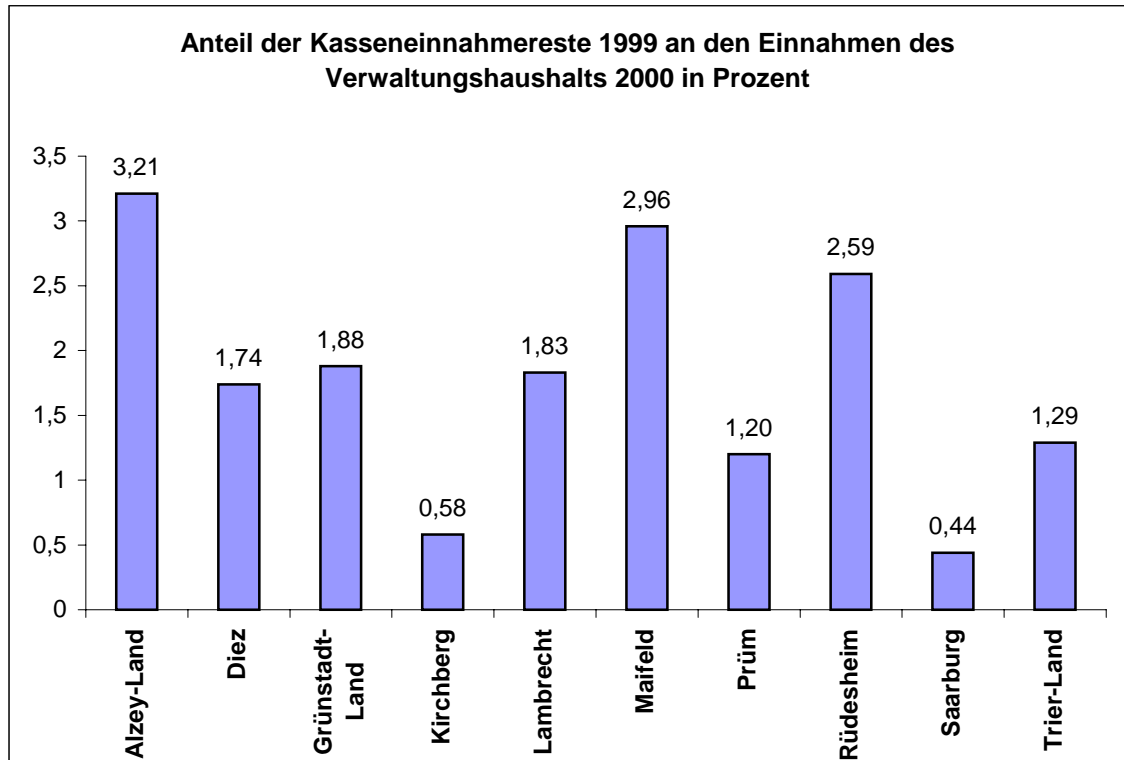


Die Kasseneinnahmereste bei vier Verbandsgemeinden, bei denen die Zahl der unerledigten Vollstreckungsaufträge überdurchschnittlich hoch war (Verbandsgemeinde Alzey-Land, Diez, Maifeld und Rüdesheim), beliefen sich in allen Jahren auf 1,1 bis 1,6 Mio. DM. Bei zwei Verbandsgemeinden mit

³²⁾ Die Beträge, um die die Soll-Einnahmen höher sind als die Ist-Einnahmen (§ 45 Nr. 18 GemHVO).

vertretbaren Rückständen in der Vollstreckung (Verbandsgemeinde Kirchberg und Saarburg) betragen sie nur 0,1 und 0,3 Mio. DM.

Auch der Vergleich der prozentualen Anteile der Kasseneinnahmereste 1999 an den Einnahmen der Verwaltungshaushalte 2000 zeigt bei den Verwaltungen das gleiche Ergebnis, die Kasseneinnahmereste sind besonders hoch oder gering. Ihr Anteil lag zwischen 0,4 und 3,2 %.



Ein wirkungsvoller Vollstreckungsdienst vermindert die Kasseneinnahmereste. Unbereinigte Kasseneinnahmereste führen dazu, dass die Zuführungen zu den Rücklagen und die Berechnung der freien Finanzspitze nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen.

6.2 Restebereinigung

Vor Bildung von Kasseneinnahmeresten nahmen zwei Verwaltungen pauschale und nahm eine Verwaltung einzelfallbezogene Restebereinigungen vor. Die übrigen Verwaltungen bereinigten die Forderungen vor Bildung von Kasseneinnahmeresten nicht.

Kasseneinnahmereste, die voraussichtlich nicht eingehen, sind durch Niederschlagungen zu bereinigen und bei der Ermittlung des Jahresergebnisses von den Solleinnahmen abzusetzen (VV Nr. 4 zu § 40 GemHVO).

6.3 Erteilung von Kassenanordnungen

Vier Verbandsgemeinden stellten Sozialhilferückersatzforderungen erst nach Zahlungseingang zum Soll.

Einnahmen dürfen nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO grundsätzlich nur aufgrund einer Annahmeanordnung angenommen werden. Die zur Sollstellung erforderlichen Zahlungsanordnungen sind unverzüglich zu erteilen, sobald die Verpflichtung zur Leistung, der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen (§ 7 Abs. 2 GemKVO). Nur so ist es möglich, den Eingang der Forderungen zu überwachen und notwendige weitere Maßnahmen (z.B. Mahnung und Vollstreckung) zu veranlassen. Die kassenmäßigen Abschlüsse und die Haushaltsrechnungen waren insoweit unvollständig, da fällige Einnahmen fehlten (§ 39 Nr. 1 und § 40 Abs. 1 GemHVO).

Für fällige Forderungen sind Annahmeanordnungen zu erteilen.

7. Niederschlagungen

7.1 Voraussetzungen

Anlagen 2 bis 11 Nr. 8 Bei der Niederschlagung wird der Forderungsbetrag durch Abgangsanordnung abgesetzt. Die Niederschlagung ist eine verwaltungsinterne Maßnahme, durch die die Weiterverfolgung eines fälligen Anspruchs befristet oder unbefristet zurückgestellt wird, ohne auf ihn selbst zu verzichten.

Eine Verbandsgemeindeverwaltung mit jeweils überdurchschnittlich hohen Kasseneinnahmeresten schlug in den letzten Jahren nur zwei Forderungen mit einem Gesamtbetrag von rd. 6.000 DM nieder, obwohl die Voraussetzungen auch für weitere Forderungen vorlagen.

Ansprüche dürfen niedergeschlagen werden, wenn

- feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird, oder
- die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen.

Forderungen, mit deren Erfüllung nicht mehr gerechnet werden kann, sind niederschlagen, um zu vermeiden, dass sie als Kasseneinnahmereste mitgeführt werden.

7.2 Nachweise

Zur Überwachung der niedergeschlagenen Beträge sind in geeigneter Form Nachweise zu führen (§ 32 Abs. 2 GemHVO).

Nachweise über befristete oder unbefristete Niederschlagungen wurden nicht bei der Verbandsgemeindekasse, sondern bei der jeweiligen Fachabteilung geführt, die auch die Niederschlagungen überwacht. Bei einer Verwaltung überwachte die Finanzabteilung die Niederschlagungen.

Der Kasse obliegen die Mahnung, Beitreibung und Einleitung der Zwangsvollstreckung. Niederschlagungen der Hauptforderungen sind daher grundsätzlich von der Kasse zu beantragen und zu überwachen. Sie hat die Nachweise über

die niedergeschlagenen Forderungen zu führen und nach Ablauf der Niederschlagungsfrist das Beitreibungsverfahren fortzusetzen.

7.3 Befristete und unbefristete Niederschlagungen

Bei einer Verbandsgemeinde wurden alle Forderungen unbefristet niedergeschlagen. Nach Auffassung der Verwaltung stand immer endgültig fest, dass die Einziehung der Forderung keinen Erfolg haben werde. Es wurde eine Niederschlagskartei geführt, die aber zumindest in den letzten zehn Jahren nicht mehr überprüft worden war.

Niederschlagungen, die erfolgen, weil feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird, sollten befristet werden. Die Einziehung ist erneut zu versuchen, wenn sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass sie Erfolg haben könnte. Stehen die Kosten der Beitreibung einer Forderung außer Verhältnis zu ihrer Höhe oder steht endgültig fest, dass die Einziehung auch in Zukunft keinen Erfolg haben wird, soll die Forderung unbefristet niedergeschlagen werden. Eine Überwachung hierfür ist nicht erforderlich (VV Nr. 4 zu § 32 GemHVO).

Niederschlagungen sind grundsätzlich zu befristen und zu überwachen. Ist die künftige Einziehung einer Forderung erfolgversprechend, sind verjährungsunterbrechende Maßnahmen vorzunehmen. Andernfalls sind die befristeten Niederschlagungen in unbefristete umzuwandeln.

7.4 Zuständigkeiten

Eine Verwaltung schlug die Forderungen auf der Grundlage von Rats- oder Ausschussbeschlüssen unbefristet nieder. Eine andere Verwaltung nahm alle Niederschlagungen - ohne ausdrückliche Festlegung - befristet vor. Dienst-anweisungen, in der u.a. das Niederschlagungsverfahren geregelt ist, lagen nicht bei allen Verwaltungen vor.

Befristete Niederschlagungen obliegen der Verwaltung. Für die unbefristete Niederschlagung ist bei unerheblichen Beträgen die Verwaltung, sonst der Gemeinderat oder ein von ihm beauftragter Ausschuss zuständig. Soweit die Verwaltung zuständig ist, soll durch Dienstanweisung sichergestellt werden,

dass Niederschlagungen im Benehmen mit dem Kassenverwalter erfolgen (VV Nr. 6 zu § 32 GemHVO). Die Verbandsgemeindeverwaltung hat für die Führung der Verwaltungsgeschäfte grundsätzlich Beschlüsse des Ortsgemeinderats oder eine Entscheidung des Ortsbürgermeisters einzuholen (VV Nr. 2.1 zu § 68 GemO). Wenn z.B. im Sinne einer gefestigten, von der Ortsgemeinde gebilligten Verwaltungsübung verfahren wird, kann das Einverständnis unterstellt werden.

Das Niederschlagungsverfahren sollte in einer Dienstanweisung geregelt werden.

8. Kreditaufnahmen

8.1 Kassenkredite

Anlagen 2 bis 11 Nr. 1.5 Soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, können zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben Kassenkredite aufgenommen werden (§ 105 GemO). Kassenkredite können als Kontokorrentkredite, als Tages- oder Festbetragskredite aufgenommen werden. Kontokorrentkredite werden entsprechend den Zahlungsverpflichtungen beansprucht und bei Zahlungseingängen zurückgeführt. Tageskreditaufnahmen sind in der Regel günstiger als Kontokorrentkredite. Ein Festkredit ist regelmäßig dann aufzunehmen, wenn für einen bestimmten Zeitraum (länger als ein Monat) Kassenverstärkungsmittel in kalkulierbarer Höhe benötigt werden. Der Zinssatz liegt in der Regel nicht unerheblich unter dem Zinssatz für Kontokorrentkredite.

Die Verbandsgemeinde Alzey-Land schloss über den Höchstbetrag der Kassenkredite zu Beginn des Haushaltsjahrs mit der Hausbank einen Vertrag mit einem festgeschriebenen Zinssatz - 5,75 % im Jahr 2000 -, der für in Anspruch genommene Kredite berechnet wurde. Die Verbandsgemeinde Trier-Land nahm im Jahr 2000 nur Tageskredite für Beträge ab 500.000 DM auf. Dafür mussten im Oktober 2000 zwischen 5,25 und 5,57 % Zinsen gezahlt werden.

Feste Kassenkredite nahmen auf:

| Verbandsgemeinde | Zeitraum | Betrag | Zinssatz % |
|------------------|---------------------|-------------|------------|
| Diez | 18.09. – 18.10.2000 | 2,0 Mio. DM | 5,12 |
| | 27.09. – 27.10.2000 | 1,5 Mio. DM | 5,27 |
| Lambrecht | Oktober 2000 | 2,0 Mio. DM | 4,90 |
| Maifeld | 06.10. – 06.11.2000 | 4,0 Mio. DM | 4,82 |
| Saarburg | 01.08. – 30.10.2000 | 3,0 Mio. DM | 4,65 |

Bei dem günstigeren Zinssatz der Verbandsgemeinde Saarburg hätte die Verbandsgemeinde Diez rd. 1.500 DM weniger Zinsen entrichten müssen³³⁾.

³³⁾ Die auf den laufenden Konten erzielten Habenzinsen sind nicht berücksichtigt.

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 93 Abs. 2 GemO) sind auch bei der Aufnahme von Kassenkrediten zu beachten. Danach ist es bei Krediten mit festen Zinssätzen geboten, nicht nur von den ortsansässigen Geldinstituten Vergleichsangebote einzuholen. Kontokorrent- oder Tagesgeldkredite sollten mit den "Hausbanken" zu einem an den Marktzinsen orientierten und anhand der Presse überprüften Zinssatz vereinbart werden.

8.2 Kredite für Investitionen

8.2.1 Auswahl des Kreditgebers

Anlagen 2 bis 11 Nr. 6

Vor der Neuaufnahme von Krediten forderten alle Verwaltungen schriftlich - zum Teil per Fax - oder mündlich mehrere Geldinstitute oder Finanzdienstleistungsunternehmen zur Abgabe eines Angebots zu verschiedenen Konditionen (z.B. Annuität, Zinsfestschreibung für 3, 5 oder 10 Jahre) auf. Bei Kreditbeträgen unter 200.000 DM holte eine Verbandsgemeinde in der Regel Angebote von zwei Geldinstituten ein. Eine andere ließ sich bei Kreditbeträgen unter 500.000 DM nur von zwei ortsansässigen Geldinstituten Angebote unterbreiten. Eine weitere Verwaltung forderte bei allen Kreditaufnahmen nur drei ortsansässige Geldinstitute auf, Angebote abzugeben.

Es ist nicht gerechtfertigt, nur ortsansässige Kreditinstitute zur Angebotsabgabe aufzufordern. Die günstigsten Konditionen können regelmäßig nur festgestellt werden, wenn möglichst viele Geldinstitute und Finanzdienstleistungsunternehmen am Wettbewerb beteiligt werden.

Vor der Aufnahme von Krediten sollten deshalb regelmäßig möglichst viele Geldinstitute und Finanzdienstleistungsunternehmen schriftlich mit einer einheitlichen Darstellung der geforderten Konditionen zur Abgabe von Angeboten aufgefordert werden³⁴⁾. Die hierfür bei einer Verwaltung genutzten Vordrucke sind in Anlage 15 dargestellt. Sie können als Arbeitshilfe genutzt werden.

Die Angemessenheit der angebotenen Konditionen und die Entwicklung der Zinssätze kann aus den Übersichten "Leitzinssatz der Europäischen Zentral-

³⁴⁾ Eine Verbandsgemeinde forderte bei größeren Krediten mehr als 20 Geldinstitute oder Finanzdienstleistungsunternehmen zur Abgabe von Angeboten auf.

bank", "Basiszinssatz der Bundesbank" und "Zinssätze für Kommunalkredite" (Anlagen 12 bis 14) ermittelt werden.

8.2.2 Sondertilgungen

Eine Verbandsgemeindeverwaltung fordert die Kreditinstitute auch auf, anzugeben, ob und zu welchen Konditionen Sondertilgungen möglich sind. Sondertilgungen werden entweder gar nicht, uneingeschränkt bei unverändertem Zinsniveau oder nur gegen Abstandszahlungen zugelassen.

Anfragen nach Sondertilgungen sind dann angebracht, wenn davon ausgegangen werden kann, dass eine außerordentliche Tilgung möglich ist. Sondertilgungen sollten aber grundsätzlich nicht zur Bedingung gemacht werden; Kreditinstitute können nicht für einen bestimmten Zeitraum kalkulieren, sie werden dieses Wagnis bei den Zinssätzen berücksichtigen.

Sind Sondertilgungen zu erwarten, sollten die Kreditinstitute aufgefordert werden, auch anzugeben, ob und unter welchen Bedingungen diese zugelassen werden.

8.3 Prolongationen und Umschuldungen

Nach Ablauf der Zinsbindungsfrist für Kredite holten zwei Verbandsgemeinden Vergleichsangebote für die Verlängerung der Kredite ein. Zwei andere Verbandsgemeinden forderten in diesen Fällen keine neuen Angebote an, sondern verlängerten die Zinsfestschreibung bei dem bisherigen Kreditinstitut. Eine Verwaltung verglich vor dem erneuten Abschluss den von der Bank mitgeteilten Zinssatz mit den am Markt angebotenen Zinssätzen und verhandelte nach.

Auch bei Prolongationen sind die Vorteile des Wettbewerbs zu nutzen, ggf. sind Umschuldungen (§ 45 Nr. 29 GemHVO) vorzunehmen. Verhandlungsergebnisse sollten in den Kreditunterlagen dokumentiert werden.

Anfang 1996 hatte eine Verwaltung versucht, Kredite der Verbandsgemeinde und aller Ortsgemeinden (rd. 18,5 Mio. DM) mit einer Zinsbindung von 6 % umzuschulden. Sie bat die Gläubiger um Mitteilung, ob und ggf. unter welchen

Konditionen eine Ablösung der Kredite zum 1. April 1996 möglich sei. Die Kommunen beabsichtigten, die Kredite in einer Summe zurückzuzahlen.

Nur ein Teil der Geldinstitute gab hierzu Angebote ab. Einige forderten Vorfälligkeitsentschädigungen. Die Verwaltung stellte diese Entschädigungen den Einsparungen durch geringere Zinsen gegenüber. Aufgrund des Vergleichsergebnisses wurden insgesamt rd. 3,9 Mio. DM Ende März 1996 umgeschuldet.

Kreditverträge, insbesondere diejenigen, die in den Hochzinsphasen geschlossen wurden, sind regelmäßig mit dem Ziel einer Umschuldung zu überprüfen.

8.4 Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau gewährt Kommunen, Zweckverbänden und kommunalen Eigengesellschaften im Rahmen bestimmter Förderprogramme (z.B. KfW-Infrastrukturprogramm, KfW-Umweltprogramm) Darlehen für kommunale Investitionen. Der Zinssatz liegt regelmäßig etwa 0,5 % unter dem Marktzinssatz.

Zwei Verbandsgemeindeverwaltungen prüften vorrangig, ob Maßnahmen durch Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau finanziert werden können. Zwei andere Verbandsgemeindeverwaltungen verwiesen darauf, dass die Inanspruchnahme derartiger Kredite u.a. wegen der Gesamtfinanzierung des Vermögenshaushalts problematisch sei, weil der jeweilige Kreditbedarf nur schwerlich einzelnen Maßnahmen zugeordnet werden könne.

Das Prinzip der Gesamtdeckung steht der Aufnahme eines solchen zweckgebundenen Kredits nicht entgegen. Die Zweckbindung kann durch Haushaltsvermerk kenntlich gemacht werden.

Die Zinsvorteile der Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau sollten bei Investitionsmaßnahmen genutzt werden.

8.5 Verbandsgemeindewerke

Die Kreditaufnahme für die Werke wird bei einigen Verbandsgemeindeverwaltungen durch die Finanzabteilungen verwaltungsmäßig abgewickelt. Bei anderen obliegt die Kreditsachbearbeitung den Bediensteten der Verbandsgemeindewerke

Eine optimale Schuldenverwaltung erfordert u.a. aktuelle Information über Förderprogramme und die fortlaufende Beobachtung der Marktzinsen. Diese Aufgaben sollten innerhalb einer Verwaltung einem Bediensteten übertragen werden.

Die Kreditsachbearbeitung für die Werke sollte von den Finanzabteilungen wahrgenommen werden (gegen Kostenerstattung).

8.6 Zeitpunkt der Kreditaufnahmen

Die Kreditaufnahmen erfolgten während des laufenden Haushaltsjahrs oder erst bei Aufstellung der Haushaltsrechnung.

Kredite dürfen erst dann aufgenommen werden, wenn sie nach der Liquiditätslage der Kasse erforderlich sind (vgl. VV Nr. 3.5 zu § 96 GemO).

Wenn dies wirtschaftlicher ist, können zur rechtzeitigen Leistung von Ausgaben des Vermögenshaushalts vorübergehend auch Kassenkredite verwendet werden (VV Nr. 2 zu § 105 GemO). Damit ließe sich die Kreditaufnahme aufschieben. Es sollte erwogen werden, ob durch eine Bündelung von Krediten zu einem Gesamtbetrag günstigere Konditionen zu erzielen wären.

8.7 Laufzeit der Kredite

Die Laufzeit von Krediten sollte mit der Nutzungsdauer der Investitionen im Einklang stehen. Im Hinblick auf das Gesamtdeckungsprinzip im Vermögenshaushalt ist danach auf ein ausgewogenes Verhältnis von kürzeren und längeren Laufzeiten zu achten. In Hochzinsphasen sollten Kredite möglichst kurzfristig oder mit einem variablen Zinssatz aufgenommen werden.

Um Haushaltsbelastungen durch Kreditzinsen möglichst kalkulierbar zu halten, ist sowohl bei Neuaufnahmen von Krediten als auch bei Prolongationen darauf zu achten, dass die Zinsbindungsfristen nicht alle zum gleichen Zeitpunkt auslaufen und so eine starke Schwankung des Zinsaufwands bewirken.

8.8 Beteiligung des Rats

In einer Verbandsgemeinde beschließt der Gemeinderat mit der Haushalts- oder Nachtragshaushaltssatzung, dass der Bürgermeister im Rahmen der Kreditermächtigung über die Kreditaufnahme entscheidet. Ähnliche Regelungen enthalten die Hauptsatzungen anderer Verbandsgemeinden. Die Verwaltung einer Verbandsgemeinde nahm Kredite auf, ohne dass eine besondere Ermächtigung des Rats vorlag.

Die Aufnahme eines Kredits ist kein Geschäft der laufenden Verwaltung. Sie bedarf der Zustimmung des Rats (§ 64 i.V.m. § 32 GemO). Die Geldinstitute halten sich in aller Regel nur sehr kurzfristig (maximal einen Tag) an ihre Angebote. Da die Zustimmung des Rats in der Regel nur mit einer zeitlichen Verzögerung zu erreichen ist, sollte der Bürgermeister ermächtigt werden, Kredite nach Einholung mehrerer Angebote bei dem preisgünstigsten Kreditinstitut nach pflichtgemäßem Ermessen aufzunehmen.

8.9 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Bei Kreditbeschaffungen wurden von den geprüften Verbandsgemeinden bisher keine derivativen Finanzinstrumente eingesetzt.

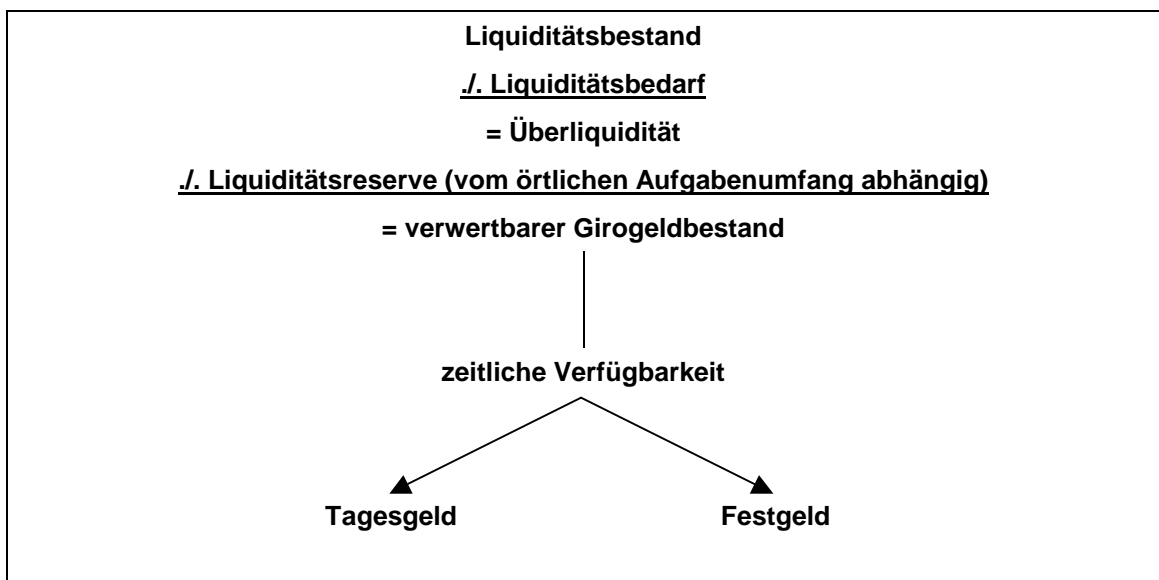
Derivative Finanzinstrumente sind auf den Finanzmärkten gehandelte - "künstlich" geschaffene - Produkte, die aus originären Basisprodukten (z.B. Aktien, Kredite, Schuldverschreibungen) abgeleitet sind³⁵⁾.

³⁵⁾ Derivative Produkte haben sich zunächst im Bereich des Handels als Termin- und Optionsgeschäfte entwickelt. Dort ergab sich die Notwendigkeit, Geschäfte aktuell abzuschließen und erst später abzuwickeln (Termingeschäft) oder sich das Recht auf ein späteres Geschäft zu sichern (Option). Diese Zielrichtungen wurden in Form von Finanzderivaten auf Geschäfte an Finanzmärkten übertragen und haben sich dort in vielfältiger Weise entwickelt.

Zinsderivate dienen dazu, Zahlungsströme (im Wesentlichen Zinszahlungen) zu verändern (Austausch mit anderen Zahlungsströmen) oder sich das Recht auf einen Austausch zu sichern. Darüber hinaus werden Derivate auch abgeschlossen, um für künftige Geschäfte bereits zum aktuellen Zeitpunkt bestimmte Konditionen festzulegen. Damit ist es z.B. möglich, Risiken der Zinsentwicklung entgegenzuwirken, steuernd einzugreifen und auch Erträge zu erzielen.

Zugleich entsteht das Risiko zusätzlicher finanzieller Belastungen, die sich aus der Abhängigkeit von künftigen Entwicklungen (insbesondere der Zinsen) ergeben. Ähnliche Risiken bestehen zwar auch bei Entscheidungen im Rahmen des klassischen Kreditgeschäfts (z.B. über die Laufzeit und über die Festlegung fester oder variabler Zinsen). Das Risikopotential bei derivativen Geschäften ist jedoch insbesondere wegen der Vielschichtigkeit und der daraus erwachsenden Anforderungen an Steuerung und Bewertung von Finanzderivaten besonders ausgeprägt³⁶⁾.

Im Hinblick auf die erwähnten Risiken und die bei Verbandsgemeinden in relativ geringem Umfang anfallenden Kreditgeschäfte sollten die Verbandsgemeinden keine derivativen Finanzinstrumente einsetzen.



³⁶⁾ Vgl. Oster, Sonderfinanzierungen - Einsatz von Derivaten bei kommunalen Gebietskörperschaften (Gemeinde und Stadt, Beilage 3/2001 zu Heft 4).