

C. Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

Haushalts- und kassenrechtliche Fragestellungen im unbaren Zahlungsverkehr und beim Einsatz von ePayment-Verfahren in der kommunalen Praxis

Verfasser: Tanja **Kreis**
Michael **Klimm**
Hugo **Dobler**

Inhaltsübersicht	Seite
1 Vorbemerkung	16
2 Rechtliche Grundlagen	16
3 Allgemeines zum Einsatz von Onlinebezahlverfahren	18
4 Fälle aus der kommunalen Praxis	20
5 Regelungen in einer Dienstanweisung	28
6 Schlussbemerkung und Ausblick	28

1 Vorbemerkung

Die Geschäftsstelle des BKPV wird schon seit einiger Zeit mit Anfragen zu elektronischen Bezahlverfahren nahezu überflutet und auch im Rahmen unserer Prüfungen werden wir immer mehr mit praktischen Fragen des ePayment konfrontiert.

Das kommunale Haushaltsrecht stammt aus einer Zeit, die diese aktuellen und modernen elektronischen Bezahlverfahren nicht abgebildet hat, ein Haushaltsrecht, das aber leider bis jetzt auch nicht dahingehend angepasst wurde. Der BKPV als überörtliches Prüfungs- und Beratungsorgan seiner Mitglieder muss daher den Spagat erbringen, die Einhaltung der Vorgaben des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts zu überprüfen, aber auch zeitgemäße, praktikable Lösungen anzubieten. Wir wollen in den nachfolgenden Ausführungen neben den gesetzlichen Grundlagen praktische Handlungsanweisungen für das ePayment geben. Damit wollen wir für kommunale Verwaltungen nach dem derzeitigen Kenntnisstand schwerpunktmäßig die haushalts- und kassenrechtlichen Vorgaben aufzeigen – wohl wissend, dass die Ausführungen aufgrund der schnelllebigen Entwicklungen in diesem Bereich möglicherweise schon bald wieder überholt sind. Aus diesem Grund ist geplant, in einem weiteren, späteren Geschäftsberichtsbeitrag die Thematik und unsere Erfahrungen zu aktualisieren und zu evaluieren. Es werden im Folgenden auch Aspekte aus anderen Rechtsgebieten angesprochen, deren abschließende rechtliche Würdigung diesen Artikel allerdings sprengen würde. Letztlich müssen diese Punkte von der Verwaltung vor Ort weiterverfolgt und geklärt werden. Dies gilt insbesondere auch für sicherheitstechnische Fragestellungen, die wir hier nur streifen können.

Zur Klarstellung ist ausdrücklich anzumerken, dass mit den folgenden Ausführungen keine Wertung oder Beurteilung der Online-Bezahldienste und der Firmenmodelle verbunden ist. Es geht ausschließlich um die Frage, welche Vorgaben des kommunalen Haushalts-, Kassen- und Wirtschaftsrechts beim Einsatz der ePayment-Verfahren einzuhalten sind.

2 Rechtliche Grundlagen

Es gibt mittlerweile zahlreiche Rechtsnormen, die mittel- oder unmittelbar ePayment-Verfahren zum Regelungsgegenstand haben oder damit im Zusammenhang stehen, z. B.: Onlinezugangsgesetz (OZG), Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG), Gesetz über die elektronische Verwaltung in Bayern (BayEGovG)¹, Zahlungsdiensterichtlinie PSD2².

Für den Einsatz und die Abwicklung von ePayment-Verfahren in kommunalen Kassen sind (nach wie vor) die Vorschriften des kommunalen Haushalts- und Kassenrechts maßgebend. Hierbei zeigen sich mehrere Probleme:

- In der Gemeindeordnung und in den Kommunalhaushaltsverordnungen (KommHV-Kameralistik/KommHV-Doppik) sind explizite Regelungen zum Einsatz von ePayment-Verfahren nicht enthalten.

¹ <http://www.bybn.de/digital/index.html> mit weiteren Verweisen und Links – gesichtet 14.03.2022

² Payment Services Directive 2,
<https://www.bundesbank.de/de/aufgaben/unbarer-zahlungsverkehr/psd2/psd2-775434>

- Auch beim Einsatz und der Verwendung von ePayment-Verfahren müssen die Grundsätze der (inneren und äußeren) Kassensicherheit und die sonstigen Kassengrundsätze beachtet werden.
- Die ePayment-Verfahren sind ursprünglich auf die Verbraucher und Online-Händler bzw. die Privatwirtschaft ausgerichtet. Auch wenn Online-Bezahldienste zum Teil mittlerweile Zahlungsdienste und gegebenenfalls erweiterte Dienstleistungen für kommunale Kunden anbieten, muss berücksichtigt werden, dass die ePayment-Verfahren nicht oder nicht zwangsläufig die kommunalen haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften umsetzen und es zu Hürden bei deren Einbindung kommen kann.

Es obliegt den Kommunen und kommunalen Körperschaften, die haushalts- und kassenrechtlichen Grundsätze zu beachten. Diese sind beim Zahlungsverkehr im Allgemeinen und beim unbaren Zahlungsverkehr im Speziellen folgende:

- Trennung von Anordnung und Vollzug (Art. 100 Abs. 2 Satz 3 GO i. V. mit § 38 Abs. 3 KommHV-Kameralistik/§ 34 Abs. 3 KommHV-Doppik)
- Grundsatz der Einheitskasse, d. h. grundsätzlich sollen alle Einzahlungen und Auszahlungen in der Kasse abgewickelt werden.³
- Die Annahme von Einzahlungen und die Leistung von Auszahlungen (sog. Zahlungsverkehr) sind gemäß § 38 Abs. 1 Nr. 1 i. V. mit § 42 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik/§ 34 Abs. 1 Nr. 1 i. V. mit § 38 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik ein originäres Kassengeschäft.
- Nach § 47 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/§ 43 Abs. 1 KommHV-Doppik ist der Zahlungsverkehr nach Möglichkeit unbar abzuwickeln.
- Die für die Abwicklung des unbaren Zahlungsverkehrs notwendigen Konten (in der Regel Giro- bzw. Kontokorrentkonten) sind für die Kasse einzurichten und auf den für Zahlungen notwendigen Umfang zu beschränken (vgl. VV Nr. 1 zu § 57 KommHV a.F.).
- Vier-Augen-Prinzip beim unbaren Zahlungsverkehr (§ 43 Abs. 3 KommHV-Kameralistik/§ 39 Abs. 3 KommHV-Doppik)
- Schriftliche oder bei automatisierten Verfahren auf elektronischem Wege übermittelte Kasenanordnung (§ 38 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik/§ 34 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik, § 87 Nr. 12, § 39 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Kameralistik/§ 98 Nr. 21, § 35 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Doppik), die vom Anordnungsbefugten zu erteilen ist (§ 38 Abs. 2 i. V. mit § 49 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/§ 34 Abs. 2 i. V. mit § 45 Abs. 1 KommHV-Doppik) und auf der die sachliche und rechnerische Richtigkeit festzustellen ist (§ 41 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/§ 37 Abs. 1 KommHV-Doppik)
- Vorliegen einer förmlichen Zahlungsanordnung (§ 39 KommHV-Kameralistik/§ 35 KommHV-Doppik)

Unabhängig von den vorstehenden Grundsätzen dürfen ePayment-Verfahren außerhalb der Kasse nur in den nach den Kommunalhaushaltsverordnungen vorgesehenen kassenmäßigen Einrichtungen abgewickelt werden (Zahlstellen – § 44 KommHV-Kameralistik/§ 40 KommHV-

³ Schreml/Bauer/Westner, Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht in Bayern, Stand Januar 2022, Erl. 2 zu Art. 100 GO

Doppik, Handvorschüsse, Einnahmekassen, Automaten – § 45 KommHV-Kameralistik/§ 41 KommHV-Doppik). Es muss aber immer einzelfallbezogen geprüft werden, ob diese vorstehenden Einrichtungen ein geeignetes Instrument für den Einsatz von ePayment-Verfahren darstellen. Diesen Aspekt werden wir im Folgenden noch näher erläutern.

Bereits im Januar 2018 wurde die Payment Services Directive 2 (PSD2) als neue Richtlinie für Zahlungsdienste mit dem Gesetz zur Umsetzung der Zweiten Zahlungsdiensterichtlinie (ZDUG) in Deutschland in nationales Recht umgesetzt. Bei der PSD2 handelt es sich um eine EU-Richtlinie zur Regulierung von Zahlungsdiensten und Zahlungsdienstleistern, die einerseits die Sicherheit im Zahlungsverkehr und den Verbraucherschutz erhöhen bzw. stärken, gleichzeitig aber auch Innovationen fördern und den Wettbewerb im Markt steigern soll.

Eine der wichtigsten Neuerungen durch Einführung der PSD2 ist die grundsätzliche Öffnung der Zahlungskonten bzw. Kontenschnittstellen für Drittanbieter. Dies ermöglicht dem Debitor, in diesem Fall dem Bürger als Zahler einer Verwaltungsleistung bzw. der Kommune im Rahmen des Beschaffungswesens, die Nutzung eines Drittanbieters zur Abwicklung von unbaren Zahlungen bzw. zum Abruf von Kontoinformationen bei gleichzeitiger Verpflichtung der kontoführenden Kreditinstitute bzw. Zahlungsdienstleister zur Bereitstellung der hierfür erforderlichen Schnittstellen.

Für die Kommune als Erbringerin der zu bezahlenden Leistung besteht der wesentliche Vorteil darin, dass für Verwaltungsdienstleistungen, die der Bürger online – beispielsweise über ein Bürgerserviceportal – beantragt und gegebenenfalls auch bezieht, ein wesentlich breiteres Spektrum an Zahlungsarten angeboten werden kann.

3 Allgemeines zum Einsatz von Onlinebezahlverfahren

Die nachstehenden Ausführungen gelten sowohl für den Einsatz von Onlinebezahlverfahren im Bereich der Verwaltungsdienstleistungen – beispielsweise über ein Bürgerserviceportal – als auch für Beschaffungen durch die Kommune bei Onlineshops.

Noch vor kurzem akzeptierten die Kommunen allenfalls EC-Kartenzahlungen mit Hilfe eines Bezahlterminals in ihren Bürgerbüros. Mittlerweile werden verschiedenste elektronische Zahlverfahren (z.B. Visa, giropay, PayPal) mit Hilfe eines virtuellen Terminals innerhalb der „elektronischen Behörde“ angeboten. Der Druck nach weiteren „modernen“ Bezahlmethoden seitens der Bürger und Kunden steigt stetig. Die Bezahlverfahren haben sich in den letzten Jahren grundlegend gewandelt (z. B. Bezahlen mit mobilen Endgeräten).

Die häufigsten Bezahlmethoden im E-Commerce⁴ sind (Sofort-)Überweisung, Lastschrift (SEPA-Verfahren) oder Kreditkarte.

PayPal und AmazonPay werden zwar häufig in der Aufzählung verschiedener „Bezahlmethoden“ angegeben, aber bei näherer Betrachtung kann man feststellen, dass es sich hierbei lediglich um einen Komfortservice (Plattform) für eine Lastschrift- und Kreditkartenzahlung handelt, welche der Bürger nach dem Login in seinem PayPal- oder Amazon-Account entsprechend auswählen kann. Diese „Bezahlmethoden“ sind nutzerkontoabhängige Verfahren.

⁴ Handel und zugehörige Zahlungstransaktionen, die im Internet stattfinden

Ergänzend ist zu erwähnen, dass die Zahlart „auf Rechnung“ nicht zu den E-Commerce-Methoden zählt, da die Rechnung per Post oder Email zugestellt und mittels Überweisung (beleghaft) oder mittels Online-Banking beglichen wird.

Häufig bedienen sich Kommunen eines Zahlungsauslösedienstleisters (auch „Payment-Service-Provider“, nachfolgend „PSP“⁵). Ein PSP fungiert als Schnittstelle zwischen dem Finanzverfahren der Kommune, den Banken, den Kreditkartennetzwerken und den angebotenen Bezahlmethoden. Für die Kommune ist der Einsatz eines PSP komfortabler, da durch die Kooperation mit dem PSP anstatt mit vielen einzelnen Vertragspartnern weitestgehend mit einem Anbieter verhandelt werden kann. Die PSP-Dienstleister schließen Verträge mit einzelnen Anbietern von Zahlungssystemen ab und bieten im Idealfall einen Schutz vor Zahlungsausfällen, da die Kommune ihr Geld sicher erhält und umgehend ihre Dienstleistung an den Bürger erbringen kann. Der Einsatz eines PSP ist mit Kosten (z. B. Einrichtungskosten, Bereitstellungsgebühren) verbunden, die je nach Anbieter unterschiedlich hoch sind. Wir empfehlen, hier einen Kostenvergleich zwischen den PSP-Anbietern anzustellen. Verschiedene PSP räumen darüber hinaus auch Sonderkonditionen ein, wenn es sich um eGovernment-Dienste bayerischer Kommunen handelt (wie z. B. das Bürgerserviceportal).

Das Angebot an Verwaltungsleistungen über Onlineportale bei gleichzeitiger Option, in diesem Zusammenhang anfallende Gebühren und Entgelte mittels elektronischer Zahlungen zu vereinnahmen, nimmt stetig zu. Die Entwicklergemeinschaft Bund-Länder hat hierfür beispielsweise eine integrierte Softwarelösung für den Zahlungsverkehr mit dem Produktnamen ePayBL⁶ geschaffen. Diese ermöglicht eine unmittelbare Kommunikation zwischen Onlineportalen bzw. -formularen sowie dem eingesetzten PSP und stellt gleichzeitig Schnittstellenstandards zu marktgängigen Finanzverfahren bereit.

Vorrangiges Ziel der Kommune sollte sein, dass ihre erbrachten Leistungen soweit möglich sofort und damit bereits vor der eigentlichen Leistungserbringung bezahlt werden können. Wegen der Zahlungsgarantie für die Kommune bestehen bei einigen Zahlungsarten Risiken.

Manche – teils im Ausland ansässige – ePayment-Anbieter werben mit so genannten „eGovernment-Modellen“ und unter anderem damit, dass die Verträge deutschem Recht und deutschem Gerichtsstand unterliegen würden. Im Zuge dessen weisen wir auch auf etwaige datenschutzrechtliche Risiken durch Zustimmung zu teils englischsprachigen und sich ständig ändernden allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) sowie auf fehlende Prüfungen durch nationale Instanzen (z. B. BaFin) ergänzend hin. Die Kommune hätte dies bei der Auswahl des Anbieters zu berücksichtigen.

⁵ Payment-Service-Provider (PSP) – Zahlungsdienstleister:
übernimmt (kostenpflichtig) die technische Anbindung der Kommune an die Zahlungsdienstleister (Banken) mit Integration und Abwicklung unterschiedlicher Zahlungsarten zum eingesetzten Finanzverfahren

⁶ ePayBL: (kostenlose) Softwarelösungen für den Zahlungsverkehr von der Entwicklergemeinschaft Bund-Länder

4 Fälle aus der kommunalen Praxis

Fallbeispiel 1

Die Kommune hat bereits einen PSP im Einsatz und möchte zusätzlich PayPal als weitere Bezahlmöglichkeit (ausschließlich für Einnahmen) anbieten.

Technische Aspekte und rechtliche Bewertung

Der Wunsch der Kommune, PayPal für ihre Einzahlungen einzubinden, bedingt dennoch ein separates, durch die Kommune (Kasse) verwaltetes PayPal-Konto (Account) und einen Einzelvertrag mit PayPal. Dies wird nach unserem derzeitigen Kenntnisstand nicht vom PSP geleistet bzw. wäre mit diesem abzuklären.

Der Zahlungsdienstleister PayPal bietet seit geraumer Zeit den Kommunen unter der Rubrik „eGovernment“ ein Preismodell für die Annahme von Einzahlungen⁷ an und beschreibt das Einrichten eines PayPal-Kontos (Geschäftskonto) für die Kommune⁸. Hierbei unterscheidet PayPal nicht, ob die Einnahme aus dem hoheitlichen oder nicht hoheitlichen Bereich der Kommune stammt. Die PayPal-Gebühren errechnen sich abhängig vom Transaktionsbetrag sowie vom monatlichen Netto-Transaktionsvolumen (Festgebühr und variable Gebühr). Die anfallenden PayPal-Gebühren werden nicht – wie bei einem Privat-Account – direkt bei Empfang der Transaktion zum Abzug gebracht, sondern es wird eine separate Monatsrechnung erstellt.

Der geplante Einsatzbereich der Bezahlmethode (z. B. gesamter hoheitlicher Bereich oder nur Bezahlmöglichkeit im Onlineshop) sowie das über PayPal abgewickelte Einnahme-Volumen wären zu berücksichtigen. Je höher das Betragsvolumen, welches man über PayPal abwickeln möchte, desto wichtiger wird ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mit anderen Bezahlmethoden, da mit dem Betragsvolumen auch die PayPal-Gebühren steigen. In welchem Umfang die Bezahlmethode PayPal von den Bürgern tatsächlich in Anspruch genommen wird, kann anfänglich sicher noch nicht konkret abgeschätzt werden und hängt unter anderem auch vom „Angebot“ weiterer Bezahlmöglichkeiten der Kommune ab.

Sofern die Kommune die Gebühren nicht in eine Leistung einpreisen kann (z. B. bei Ticketpreisen), würden diese Gebühren den allgemeinen Haushalt belasten.

Die Kommune sollte prüfen, ob der Einsatz von PayPal für sie wirklich eine sichere und wirtschaftliche Lösung als Bezahlsystem für die Bürger darstellt.⁹ Sofern sich die Kommune für den Einsatz von PayPal entscheidet, sollte sie mit ihrem PSP in Kontakt treten, ob dieser auch die Bezahlung per PayPal anbieten kann. Grundsätzlich wären in diesem Fall die Sollstellungen zum jeweiligen Zahlungsvorgang nach Möglichkeit über Schnittstellen in das von der Kommune eingesetzte Finanzverfahren zu übernehmen. Im ePayBL-Kernsystem ist dies grundsätzlich vorgesehen und somit technisch umsetzbar. Auf diese Weise könnte die vollständige und richtige Übergabe dieser Buchungsdaten technisch sichergestellt werden.

⁷ vgl. <https://www.paypal.com/de/webapps/mpp/e-government>

⁸ https://www.paypalobjects.com/marketing/web/de/de/e-government/2020-06-04_Leitfaden_Vertragsschluss_PayPal_v1.pdf

⁹ vgl. Ausführungen im Bericht der KGSt Nr. 03/2022 mit Anhängen

Beim Einbinden von PayPal hätte die Kommune ein virtuelles Konto bei PayPal einzurichten (Geschäftskonto bzw. Business-Account). Die Identität des PayPal-Kontos wird durch die E-Mail-Adresse des PayPal-Mitglieds definiert. Eine Kontonummer existiert nicht, sondern es ist ein Girokonto oder eine Kredit-/Debitkarte als Referenzzahlungsmittel zu hinterlegen. Wir empfehlen, die Einstellung „PayPal-Zahlungen per Händlerabbuchung“ zu deaktivieren. Dies verhindert, dass vom PayPal-Konto aus ein automatisierter Zugriff auf das Geschäftsgirokonto über Lastschriftzugriff erfolgt.

Um das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten, wäre bei der erstmaligen Konfiguration bzw. künftigen Änderungen der Kontoeinstellungen und der weiteren hinterlegten Einstellungen sowie generell beim Einloggen (z. B. Kontrolle der Umsätze etc.) die so genannte „**Zwei-Faktor-Authentifizierung**“ („Besitz und Wissen“) anzuwenden. Das heißt, dass im Rahmen einer Transaktion die Email-Adresse und das Passwort für das PayPal-Konto, im weiteren Schritt dann eine weitere Authentifizierung gefordert werden. Diese Freigabe kann – nach derzeitigem technischen Stand – auch über eine Authentifizierungs-App (auf einem Handy oder PC) oder über einen Anruf erfolgen. Wir empfehlen, ein zweiteiliges Passwort zu generieren (zwei Beschäftigten ist jeweils nur ein Teil bekannt) sowie die Zusendung eines jeweils einmaligen Sicherheitscodes auf ein dienstliches Smartphone (Smartphone wird von einem der Beschäftigten verwaltet). Bei der Wahl des Passworts, der generellen Absicherung des PayPal-Kontos sowie der sicheren Grundkonfiguration des oben genannten dienstlichen Smartphones verweisen wir ergänzend auf die vom BSI¹⁰ zu diesem Thema veröffentlichte Publikation.

Die Einstellung im PayPal-Konto sollte so vorgenommen werden, dass Einzahlungen automatisch dem Geschäftsgirokonto gutgeschrieben werden und kein Guthaben auf dem PayPal-Konto verbleibt.

Grundsätzlich sind – auch ohne Einbindung über einen PSP – die Nutzung des Online-Bezahlungssystems PayPal und die PayPal-Kontoverwaltung primär eine Kassenaufgabe, bei der die beim unbaren Zahlungsverkehr geltenden haushaltsrechtlichen Grundsätze zu beachten sind. Die kassenmäßige Abwicklung und der Zahlungsverkehr sollten der Kasse zugeordnet werden (vgl. § 42 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/§ 38 Abs. 1 KommHV-Doppik).

Ferner gilt es zu beachten, dass Einzahlungen (§ 38 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik/§ 34 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik) nur von der Kasse aufgrund einer schriftlichen oder bei automatisierten Verfahren auf elektronischem Wege (§ 87 Nr. 12, § 39 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Kameralistik/§ 98 Nr. 21, § 35 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Doppik) übermittelten Kassenanordnung getätigt werden dürfen, die vom Anordnungsbefugten zu erteilen ist (vgl. § 38 Abs. 2 i. V. mit § 49 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/§ 34 Abs. 2 i. V. mit § 45 Abs. 1 KommHV-Doppik). Die sachliche und rechnerische Richtigkeit ist hierbei zuvor festzustellen (§ 41 Abs. 2 Satz 1 KommHV-Kameralistik/§ 37 Abs. 2 Satz 1 KommHV-Doppik). Auf die Möglichkeit von allgemeinen Zahlungsanordnungen (§ 40 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 KommHV-Kameralistik/§ 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 KommHV-Doppik) und die Nachholung der sachlichen und rechnerischen Feststellung (§ 41 Abs. 2 Satz 2 KommHV-Kameralistik/§ 37 Abs. 2 Satz 2 KommHV-Doppik) wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

¹⁰ Sicher zahlen im E-Commerce – Fragen und Antworten zu Online-Bezahlverfahren, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, S. 34 ff., https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Broschueren/Sicher_zahlen_im_E_Commerce.pdf

Zur Wahrung des Grundsatzes der Bruttoveranschlagung (§ 7 Abs. 2 KommHV-Kameralistik/ § 10 Abs.2 KommHV-Doppik) wären die dem Girokonto vollständig gutgeschriebenen Einnahmen und die von PayPal separat in Rechnung gestellten Transaktionsgebühren im Haushalt getrennt voneinander zu verbuchen.

Von der Einrichtung eines weiteren Zahlweges im Tagesabschluss/Tagesabgleich kann unseiner Erachtens abgesehen werden, sofern auf dem PayPal-Konto kein Guthaben vorgehalten wird und der Account nur der Abwicklung von Einnahmen dient. Durch die umgehende Abbuchung von Guthaben auf das kommunale Girokonto und die täglichen Umsatzabfragen beim Online-Banking würde sich dies erübrigen.

Fallbeispiel 2

Die Kommune möchte im Kulturamt für ihren Ticketverkauf die Bezahlart PayPal anbieten und auch Rückerstattungen selbst veranlassen.

Empfohlene Vorgehensweise

(zur Kontoeinrichtung vgl. Fallbeispiel 1)

- Das PayPal-Konto wäre als Geschäftskonto bzw. Business-Account einzurichten und von der Kasse zu führen und zu überwachen. Ein eigenes PayPal-Konto für das Fachamt ist nicht empfehlenswert, da bislang derartige Einzahlungen in der Regel auch auf den von der Kasse verwalteten Girokonten eingehen.
- Das Vier-Augen-Prinzip für den Zugang zu PayPal und dessen Einstellungen wäre über die Zwei-Faktor-Authentifizierung sicherzustellen (vgl. Fallbeispiel 1).
- Ein direkter Durchgriff auf das kommunale Girokonto bei der Durchführung von Rückerstattungen/Auszahlungen durch die Kasse ist notwendig.
- Schriftliche oder bei automatisierten Verfahren auf elektronischem Wege übermittelte Kasenanordnung bzw. Zahlungsanordnung bei der Leistung von Rückerstattungen bzw. Auszahlungen

Die Einhaltung der haushalts- und kassenrechtlichen Anforderungen bei der Zahlungsabwicklung unmittelbar über PayPal ist nur sehr schwer möglich. Die Zahlungsfreigabe über PayPal erfüllt zudem nicht die Anforderungen an das Schriftformerfordernis nach § 43 Abs. 3 KommHV-Kameralistik/§ 39 Abs. 3 KommHV-Doppik (keine elektronische Signatur nach § 87 Nr. 12 KommHV-Kameralistik/§ 98 Nr. 21 KommHV-Doppik). Die Trennung von Anordnung und Vollzug wäre gewährleistet, wenn der Kasse eine entsprechende Anordnung vor Auslösen des Bezahlvorgangs vorliegt und manuelle Unterschriften der am Zahlungsvorgang beteiligten Kassenbediensteten auf Zahlungsnachweisen angebracht werden.

Erfahrungsgemäß können Probleme bei der Rückerstattung auftreten, da die Kontodaten des Kunden bei Zahlungen über PayPal der Kasse nicht bekannt gegeben werden; daher müsste die Kasse PayPal als weitere Zahlart auswählen. Durch die Leistung einer Auszahlung durch die Kasse wird auf das kommunale Girokonto direkt „durchgegriffen“. Eine Rück-Überweisung im herkömmlichen Sinn entfällt hier in der Regel. Für diese Fälle empfehlen wir, PayPal als eigenen Zahlweg im Finanzverfahren einzurichten und im Tagesabschluss/Tagesabgleich darzustellen, um größtmögliche Transparenz herzustellen.

Sofern Rechnungssteller als Bezahlmöglichkeit (gegebenenfalls ausschließlich) nur PayPal vorsehen, empfehlen wir nachfolgende Vorgehensweise:

Die Kasse würde sich unter Anwendung der so genannten „Zwei-Faktor-Authentifizierung“ auf dem PayPal-Konto anmelden. In einem weiteren Schritt müssten dann „Geld senden“ ausgewählt und dann ausschließlich über die „Bezahlen von Waren und Dienstleistungen“-Funktion der entsprechende Rechnungsbetrag sowie die weiteren Rechnungsangaben (Re-Nr., Kunden-Nr. etc.) eingegeben werden. Somit kann die Zahlung der förmlichen Anordnung, die der Kasse im Vorfeld zugeleitet wurde, zugeordnet werden. PayPal bucht dann den eingegebenen Betrag vom hinterlegten Bankkonto ab. Um bei Auszahlungen das Vier-Augen-Prinzip zu gewährleisten, reicht unseres Erachtens die Zwei-Faktor-Authentifizierung aber nicht aus. Es kann nicht ohne weiteres sichergestellt werden, dass tatsächlich bei der Zahlungsausführung zwei Mitarbeiter (wie beispielsweise beim Online-Banking mit zwei Signaturkarten) beteiligt sind. Um dem Vier-Augen-Prinzip Rechnung zu tragen, wäre ein separater Freigabebeleg (in Papierform oder gegebenenfalls bei einem digitalen Anordnungsworkflow als digitaler Beleg) zu erstellen, welcher dann – vor Ausführung der Zahlung – von zwei Kassenmitarbeitern unterschrieben werden muss. Dieser Freigabebeleg wäre dann zusammen mit dem Aktivitätenprotokoll aus PayPal für die jeweilige Transaktion der Anordnung beizufügen und als Beleg nach § 71 KommHV-Kameralistik/§ 67 KommHV-Doppik zu behandeln. Die gesetzlichen Aufbewahrungsfristen des § 82 KommHV-Kameralistik/§ 69 KommHV-Doppik wären zu beachten.

Fallbeispiel 3

Eine Kommune möchte einem ihrer Fachämter die Möglichkeit einräumen, Beschaffungen mittels PayPal zu bezahlen.

Rechtliche Beurteilung

Die Kasse könnte hierfür ein weiteres/eigenes PayPal-Konto einrichten. Dieses weitere eingerichtete „Geschäftskonto“ bei PayPal wäre nicht auf Guthabenbasis zu führen, sondern dessen Bestand wäre auf 0 € zu belassen. Dieses Konto wäre wie ein Handvorschuss gemäß § 45 Abs. 1 KommHV-Kameralistik/§ 41 Abs. 1 KommHV-Doppik zu behandeln. Wir empfehlen, hierzu ein eigenes Girokonto für ausschließlich diesen Handvorschuss zu eröffnen und mit diesem separaten PayPal-Konto zu verknüpfen. Dieses Girokonto, auf welches dann über PayPal ein direkter Zugriff ermöglicht wird, wäre dann mit einem entsprechenden Handvorschuss zu befüllen. Die Ausreichung des Handvorschusses wäre bei der Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Kameralistik entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben im Vorschusskonto zu buchen (vgl. Schreml/Bauer/Westner, a. a. O., Erl. 3.1 zu § 67 KommHV-Kameralistik).

Die Verfügungsbefugnis des Berechtigten für das PayPal-Konto bleibt auf das Guthaben des jeweiligen Girokontos beschränkt. Der Fachbereich wäre für die Abrechnung mit der Kasse zuständig. Der Handvorschuss wäre regelmäßig mit der Hauptkasse abzurechnen (§ 45 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Kameralistik, VV Nr. 2 zu § 45 KommHV a.F./§ 41 Abs. 1 Satz 2 KommHV-Doppik) sowie in die Kassenprüfungen mit einzubeziehen (vgl. Schreml/Bauer/Westner, a. a. O., Erl. 6 zu § 45 KommHV-Kameralistik/Erl. 6 zu § 41 KommHV-Doppik).

Jede PayPal-Zahlung sollte separat per Email bestätigt werden. Hierzu empfiehlt es sich, beim PayPal-Konto die Email-Adresse des Fachamtes einzurichten, damit eine ordnungsgemäße Belegführung und Überwachung der PayPal-Transaktionen gewährleistet wird. Dies fungiert als interne organisatorische Kontrolle.

Ergänzende Anmerkungen

Diese Möglichkeit der Mittelbewirtschaftung sollte unseres Erachtens nur bei ausgewählten Bereichen eingeführt werden und es sollte ein strenger Maßstab angelegt werden, ob tatsächlich ein Handvorschuss in dieser speziellen Form notwendig, sachgerecht und wirtschaftlich ist. Für größere Umsätze ist die Einrichtung eines Handvorschusses nicht geeignet.

Hinweise zur Einrichtung des separaten Girokontos

- Bei der Überweisung auf das separate Girokonto (Ausreichung Handvorschuss) wären die üblichen kassenrechtlichen Vorgaben zu beachten (z. B. Vier-Augen-Prinzip, vgl. § 43 Abs. 3 KommHV-Kameralistik/§ 39 Abs. 3 KommHV-Doppik).
- Von diesem Girokonto wären dann ausschließlich unbare Zahlungen über PayPal abzuwickeln. Eine Abhebung von Geldbeträgen durch das Fachamt (mit Bankkarten) wäre hier auszuschließen. Diesbezüglich wären gemeinschaftliche Verfügungsberechtigungen ausschließlich für die Kassenmitarbeiter über dieses Girokonto einzurichten. Das Bezahlen von Waren und Dienstleistungen über PayPal durch das Fachamt zieht lediglich Lastschriftabbuchungen von diesem Girokonto nach sich und ermöglicht keine Onlineüberweisungen von und auf das Girokonto, welche für die Kasse im Rahmen der (Wieder-)Befüllung und gegebenenfalls notwendigen Abbuchungen am Jahresende notwendig sind.
- Der über den Handvorschuss verfügbare Mitarbeiter hätte diesen regelmäßig mit der Kasse abzurechnen (Intervall gegebenenfalls umsatzabhängig festgelegt). Die einzelnen Belege/Rechnungen sowie die jeweiligen Transaktionsprotokolle wären der Abrechnung beizulegen und zu archivieren. Die Kasse würde den Handvorschuss bzw. das Guthaben nach der jeweiligen Abrechnung wieder auf den ausgereichten Betrag „auffüllen“. Am Jahresende wäre der Handvorschuss abzurechnen/abzuwickeln und im folgenden Jahr entsprechend den vorstehenden Ausführungen wieder auszureichen (vgl. § 45 Abs. 1 Sätze 1 und 2 KommHV-Kameralistik/§ 41 Abs. 1 Sätze 1 und 2 KommHV-Doppik; VV Nrn. 1 und 2 zu § 45 KommHV a.F.; Schremel/Bauer/Westner, a. a. O., Erl. 1 ff. zu § 45 KommHV-Kameralistik und Erl. 1 ff. zu § 41 KommHV-Doppik).
- Sofern ein PayPal-Konto im Rahmen eines Handvorschusses außerhalb der Kasse bewirtschaftet werden soll, wäre es nicht in den Tagesabschluss/Tagesabgleich aufzunehmen.

Fallbeispiel 4

Die Kommune möchte in ihrem Bürgerbüro (in der Regel Zahlstelle) neben Barzahlung und EC-Karte auch PayPal (oder auch Apple Pay/Google Pay) anbieten.

Empfohlene Vorgehensweise

(zur Kontoeinrichtung vgl. Fallbeispiel 1)

- Sofern vor Ort schon ein PSP im Einsatz ist, sollten diese Bezahlmethoden integriert werden. Dies sollte in der Regel kein Problem darstellen, da marktgängige PSP grundsätzlich die API¹¹ von Google Pay bzw. Apple Pay in ihren webbasierten Plattformen integriert haben.

¹¹ Eine API (Application Programming Interface) ist eine Anwendungsprogrammier-Schnittstelle, die die Kommunikation mit dem jeweiligen Anbieter bzw. Herausgeber und deren Integration in andere Services ermöglicht.

- Haushaltsrechtliche Abwicklung analog der EC-Zahlung
- Bezahlungsmöglichkeiten wären in der Dienstanweisung für die Zahlstelle zu ergänzen.
- Bezahlung über z. B. PayPal, Apple Pay oder Google Pay würde als unbare Zahlung im Fachverfahren ausgewiesen werden.
- Betrag würde direkt dem Girokonto der Kommune gutgeschrieben werden.
- Abrechnung der Zahlstelle mit der Hauptkasse würde in identischer Form wie bisher erfolgen (Tagesabschluss der Zahlstelle mit den ausgewiesenen Beträgen getrennt nach Zahlart).
- Dienste wie Google Pay bzw. Apple Pay kommunizieren grundsätzlich über Nahfeldkommunikation (NFC). Um Zahlungen über Google Pay bzw. Apple Pay akzeptieren zu können, muss das in der Zahlstelle eingesetzte Kartenterminal vollständig für kontaktlose Zahlungen mittels NFC eingerichtet sein. Darüber hinaus muss die Akzeptanz der beiden Zahlarten vertraglich mit dem Anbieter des jeweiligen Terminals vereinbart werden.
- Beim Einsatz von EC-Terminals in Zahlstellen sollte darauf geachtet werden, dass diese mittels ZVT-Schnittstelle¹² angesprochen werden können. Hierbei wird der zu bezahlende Betrag vom Kassensystem an das EC-Terminal überstellt. Eine manuelle Erfassung des zu entrichtenden Betrags am Terminal selbst und damit eine mögliche Fehlerquelle können somit entfallen.

Fallbeispiel 5

Die Kommune möchte die Bezahlart „Klarna“ für ihre Bürger/Kunden anbieten.

Rechtliche Beurteilung

Die Bezahlart „Klarna“ kann derzeit nach unseren Feststellungen lediglich für den Bereich der Einnahmen im nicht hoheitlichen Bereich eingesetzt werden. Als Bezahlungsmöglichkeiten für den Kunden bietet Klarna „Pay Later“ (Zahlen auf Rechnung, d. h. die Kommune erhält das Geld nach einer bestimmten Zeit von Klarna überwiesen), „Slice it“ (Ratenzahlung, d. h. das Geld wird von Klarna unmittelbar auf das Konto der Kommune überwiesen) und „Pay Now“ an (d. h. direkte Zahlung über Klarna vom Käufer auf das Konto der Kommune mittels Onlinebanking – Sofortüberweisung, Lastschrift oder Kreditkarte).

Nach den Auskünften der Klarna-Kundenberatung entstehen der Kommune keine Kosten für die Einrichtung oder Kontoführung. Es existiert aber ein eigenes Gebührenmodell für die Kommunen, das je nach Umsatz (Warenkorb) und Bezahlart (z. B. direkte Zahlung über Klarna auf das kommunale Konto) gestaffelt ist.

¹² Eine Schnittstelle über das ZVT-Kassenprotokoll verbindet EC-Terminal und das zugrundeliegende Kassensystem. Das ZVT-Protokoll hat sich in Deutschland als Standard etabliert.

Nachdem die Kommune nicht nur bei Ratenzahlung, sondern auch beim Rechnungskauf die Zahlungsforderung im Rahmen des Factoring an Klarna abtritt, nehmen die Bürger/Kunden die Rolle des „Debitors“ gegenüber Klarna ein. Der Kunde bezahlt seine Rechnung direkt an Klarna, nicht an die Kommune. Der Kunde stimmt beim Zahlungsvorgang den AGB und datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Anbieters zu; die Kundendaten werden bei Klarna gespeichert. Sofern der Rechnungsbetrag vom Kunden an Klarna nicht beglichen wird, versendet Klarna eine Mahnung und setzt im weiteren Verlauf auch ein Inkassounternehmen zur Forderungseintreibung ein.

Die Kommune selbst erhält von Klarna – sofort bzw. zeitnah – den Betrag ausgezahlt. Für die Kommune ist der Vorgang anschließend abgeschlossen.

Ohne eine abschließende Prüfung vorgenommen zu haben, sehen wir in der Einschaltung von Klarna eine Abtretung von Forderungen der Kommune an einen Dritten. Klarna führt im Bedarfsfall auch Vollstreckungsmaßnahmen durch. Dies sehen wir kritisch. Wegen der Problematik der Übertragung des Forderungsmanagements auf Dritte verweisen wir auf die IMBek vom 20.01.2009, AllIMBI S. 90 ff. Nr. 8. Inwieweit die Einschaltung von Klarna einen Fall des Übertragens von Kassen- und Rechnungsgeschäften nach Art. 101 GO darstellen könnte, haben wir nicht abschließend geprüft.

Die Kommune sollte hier generelle Überlegungen – auch unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten (Gebühren) – anstellen, ob sie ihren Bürgern/Kunden die Möglichkeit des Rechnungs- bzw. Ratenkaufs überhaupt anbieten möchte. Unseres Erachtens wäre als Zahlart nur Pay Now geeignet, die die direkte Zahlung über Klarna vom Käufer auf das Konto der Kommune mittels Onlinebanking (Sofortüberweisung, Lastschrift oder Kreditkarte) ermöglicht. Diese Zahlart bieten aber unseres Wissens auch andere Anbieter an (z.B. giropay).

Grundsätzlich stehen wir dem Einsatz von Klarna kritisch gegenüber, da diese Bezahlmethode nicht uneingeschränkt auf die Bedürfnisse von Kommunen ausgerichtet ist.

Fallbeispiel 6

Das Schulreferat einer Stadt beglich im Prüfungszeitraum die Rechnungen für Bestellungen über rd. 500 T€ bei zahlreichen Internethändlern über eine Amazon-VISA-Karte bzw. ein PayPal-Konto, bei dem die vorstehende VISA-Karte als Zahlungsmittel hinterlegt war. Sowohl der verwendete Account bei Amazon, die VISA-Karte als auch das PayPal-Konto lauteten auf den Namen eines Mitarbeiters aus dem Schulreferat.

In den von uns geprüften Fällen waren bei den Bestellungen das Amtsgebäude bzw. die Schulen als Lieferadresse hinterlegt. Lieferbestätigungen durch die Empfänger der Waren befanden sich nicht durchgängig bei den Kassenbelegen. Die anfallenden Beträge erstattete die Stadtkasse aufgrund von Einzelauszahlungsanordnungen auf ein Bankkonto des Mitarbeiters, wobei die Stadt regelmäßig in Vorleistung ging, indem die Auszahlung unmittelbar nach Aufgabe der Bestellung angeordnet wurde.

Rechtliche Beurteilung

Auch bei der Nutzung von Online-Zahlungsdiensten sind die haushalts- und kassenrechtlichen Grundsätze zu beachten. Die Stadtkasse erledigt nach Art. 100 Abs. 1 GO alle Kassengeschäfte der Stadt. Zu den originären Kassengeschäften gehört nach § 42 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Kameralistik/§ 38 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik unter anderem die Leistung bargeldloser Aus-

zahlungen. Die Kassengeschäfte sind zudem von den Fachaufgaben zu trennen (§ 37 Abs. 1 Nr. 10 KommHV-Kameralistik/§ 33 Abs. 1 Nr. 10 KommHV-Doppik). Eine bargeldlose Auszahlung für die Stadt durch einen Mitarbeiter außerhalb der Stadtkasse wäre lediglich ausnahmsweise aus einem Handvorschuss zur Leistung geringfügiger Zahlungen zulässig (vgl. § 45 Abs. 1 Satz 1 KommHV-Kameralistik/§ 41 Abs. 1 Satz 1 KommHV-Doppik). Die Voraussetzungen hierfür liegen in Anbetracht des Umfangs der Zahlungen nicht vor. Wir haben empfohlen, die Beschaffungen unter Inanspruchnahme der privaten Zahlungsmittel einzustellen.

Aufgrund unserer Empfehlung hat die Stadt selbst ein Amazon Business-Konto mit monatlicher Rechnungsstellung eingerichtet und verwendet für die Bezahlung eine Kreditkarte, bei deren Einsatz die haushalts- und kassenrechtlichen Grundsätze beachtet und in einer Dienstanweisung geregelt wurden (§ 48 Abs. 4 KommHV-Kameralistik/§ 44 Abs. 4 KommHV-Doppik).

Allgemeine Hinweise

Im Rahmen unserer Prüfungstätigkeit treffen wir häufig an, dass Beschaffungen teilweise über E-Commerce-Plattformen abgewickelt werden. Hierbei werden für Beschäftigte außerhalb der Kasse Accounts eingerichtet und zur Begleichung der Zahlungsverpflichtungen aus den Bestellvorgängen eine Bankverbindung der Kommune hinterlegt. Die offenen Forderungen seitens des Onlinehändlers werden dann per Lastschrift vom Konto der Kommune abgebucht.

Aufgrund des zeitlichen Auseinanderfallens der Lastschrift auf dem Konto der Kommune und der Anordnung der Auszahlung wird die Abbuchung auf dem Konto der Kommune bereits vor dem Vorliegen einer entsprechenden förmlichen Auszahlungsanordnung valutiert. Der Zahlungsverkehr wird bereits durch das Abschließen des Bestellvorgangs und damit durch einen Beschäftigten außerhalb der Kasse ausgelöst.

Die Kommune sollte daher bei der Leistung von Auszahlungen, die durch Beschaffungsvorgänge über E-Commerce-Plattformen veranlasst werden, die Bezahlungsweise mittels Lastschriftverfahren grundsätzlich nicht verwenden. Neben Sicherheitsbedenken lassen sich insbesondere die haushaltsrechtlichen Sicherheitsvorschriften wie Trennung von Anordnung und Vollzug, Funktionstrennung, Vier-Augen-Prinzip und Kassenzwang nicht oder nur mit erheblichem organisatorischen Aufwand umsetzen. Im Bedarfsfall wäre auf so genannte Business-Accounts bei E-Commerce-Plattformen, die eine Zahlung auf Rechnung ermöglichen, zurückzugreifen.

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass wir vermehrt feststellen, dass Mitarbeiter über ihren privaten Account Bestellungen tätigen und die Rechnungen dann bei der Kommune einreichen, um sich die privaten Auslagen erstatten zu lassen. Dies ist sicherlich in Ausnahmefällen (bei geringen Beträgen) zu tolerieren, birgt aber zunehmend Risiken.

Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Artikels war der Prüfungsverband mit einem Fall konfrontiert, bei dem verschiedene Mitarbeiter einer Gemeinde über private Accounts unter Angabe der privaten Anschriften als Lieferadressen Gegenstände des privaten Lebensbereichs im erheblichen Umfang anschafften und sich als „dienstlich veranlasst“ von der Gemeinde erstatten ließen.

Um Missbrauch vorzubeugen, empfehlen wir, dass solche Erstattungen nur in Ausnahmefällen zugelassen und Bestellungen generell über die Kommune abgewickelt werden sollten. Ergänzend weisen wir darauf hin, dass Beschaffungen durch Mitarbeiter im eigenen Namen und auf deren Rechnung im Regelfall die Geltendmachung der (Gewährleistungs-)Rechte seitens der Kommune erheblich erschweren bzw. bis zum faktischen Ausschluss führen (können).

Abschließend möchten wir darauf hinweisen, dass Beschaffungen über E-Commerce-Plattformen nicht immer die wirtschaftlichste Art der Beschaffung darstellen. Die Kommune sollte dahingehend – unabhängig von der ePayment-Thematik – die Notwendigkeit von Beschaffungen über Onlineshops prüfen und kritisch hinterfragen.

5 Regelungen in einer Dienstanweisung

Generell wären die Einrichtung und Nutzung von Onlinebezahlssystemen und/oder E-Commerce-Plattformen in einer Dienstanweisung entsprechend den örtlichen Verhältnissen zu regeln (§ 86 KommHV-Kameralistik/§ 97 KommHV-Doppik). Hierbei wären konkret unter anderem die Einsatzbereiche von Onlinebezahlssystemen, die Abrechnungsmodalitäten sowie die entsprechenden Bewirtschaftungsbefugnisse festzulegen.

Beim Einsatz von Kassensystemen, -automaten und/oder EC-Terminals wäre darüber hinaus darauf zu achten, dass diese nicht unbefugt genutzt werden können (§ 43 Abs. 1 Nr. 3 KommHV-Kameralistik/§ 39 Abs. 1 Nr. 3 KommHV-Doppik). Das Nähere über die Absicherung dieser Systeme sollte ebenfalls in einer Dienstanweisung geregelt werden.

6 Schlussbemerkung und Ausblick

Wenn die Kommunen künftig verpflichtend ihre Verwaltungsdienstleistungen online anbieten und auch eigene Onlineshops usw. betreiben wollen, müssen sie fortan verschiedene Zahlungsmöglichkeiten anbieten, da die Bürger mittlerweile oft sehr viel Wert auf eine Auswahl unterschiedlicher Zahlungsmöglichkeiten und einen medienbruchfreien Verwaltungsprozess legen. Unter Abwägung von Aspekten zum Datenschutz, der effizienten Einbindung in die IT-Umgebung, zur Wirtschaftlichkeit als auch zur Bedienerfreundlichkeit für Bürgerinnen und Bürger sollte die Kommune aber stets in einem überlegten Auswahlprozess hinterfragen, ob sie tatsächlich den bunten Blumenstrauß an Zahlungsmöglichkeiten anbieten möchte bzw. muss.

Gezielt weniger ist oft mehr.