

Telefon: 089/233 - 21113
Telefax: 089/233 - 98921113

Stadtkämmerei
Geschäftsleitung

**Antrag auf eine außerordentliche Prüfung durch den Bayerischen Kommunalen Prüfungs-
verband zur rechtlichen Bewertung der Kassenorganisation und Erteilung von Empfehlun-
gen dazu;
Genehmigung der Auftragserteilung und Finanzierung durch Mittelumschichtung**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10078

Beschluss des Finanzausschusses vom 21.11.2017 (VB)
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag des Referenten	2
1. Ausgangslage	2
2. Kosten und Finanzierung, Vergabeverfahren	4
II. Antrag des Referenten	5
III. Beschluss	6

I. Vortrag des Referenten

1. Ausgangslage

Aus verwaltungsökonomischen Gründen strebte die Stadtkämmerei 1995 die Zusammenlegung der Stadtkasse und des Stadtsteueramtes an. Der damalige Oberbürgermeister hatte deshalb mit Schreiben vom 24.05.1995, AZ BOB-Wo, der Regierung von Oberbayern (ROB) und dem Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbandes (BKPV) dieses Vorhaben zur rechtlichen Genehmigung angezeigt. Mit den Schreiben vom 14.06.1995 der ROB, AZ 213-1516 KHM 95, und des BKPV, AZ I/I – 950.220, wurden von dort keine Einwände gegen diese Zusammenlegung erhoben, vorausgesetzt dem Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug wird Folge geleistet.

Die damals zur Abwicklung des Organisationsvorhabens eingerichtete Projektgruppe kam zu dem Ergebnis, dass die Zusammenlegung den rechtlichen Vorgaben der Trennung von Anordnung und Vollzug entspreche (Art. 100 GO, § 42 KommHV-K; jetzt § 38 KommHV-Doppik).

Zudem wurden diverse Synergieeffekte identifiziert: Einsparpotenzial bei Sach- und Personalkosten, die Beseitigung von ablauforganisatorischen Mängeln, den Wegfall des aufwändigen Informationsaustausches zwischen den Ämtern sowie weitere nicht quantifizierbare Vorteile wie z.B. die Verbesserung des Services gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, die künftig für ihr steuerliches Anliegen nur noch eine Ansprechpartnerin bzw. einen Ansprechpartner kontaktieren mussten.

Daraufhin wurden die Stadtkasse und das Stadtsteueramt als Kassen- und Steueramt organisatorisch zusammengefasst. Kreditorenbuchhaltung und Zahlungsverkehr wurden in der Abteilung 1, die Festsetzung der Kommunalsteuern und die Debitorenbuchhaltung in der Abteilung 2 angesiedelt. Neben der zentralen Kassenabteilung des Kassen- und Steueramts wurden dezentral in den Referaten eine Vielzahl von Zahlstellen zur Abwicklung des täglichen baren Zahlungsverkehrs eingerichtet. In den späteren Jahren erfolgten weitere, kleinere organisatorische Veränderungen wie die Zuordnung der Versicherungen als Unterabteilung 4 zur Abteilung 1 des Kassen- und Steueramts.

Im Zuge der überörtlichen Rechnungsprüfung vom 12.12.2011 bis 19.02.2013 stellte der BKPV nun fest, der Grundsatz der Einheitskasse werde nicht ausreichend beachtet. Den dezentralen „Kassenvorständen“ seien weitreichende Kassenaufgaben (insbesondere die Buchhaltung) übertragen worden, wodurch die Trennung von Anordnung und Vollzug nicht ausreichend befolgt werde. Weiter führt er an, dass dadurch die Kassensicherheit nicht durchgängig gewährleistet sei.

Rechtliche Grundlage bilde hier der Art. 100 Abs. 1 GO. Demnach seien alle Kassengeschäfte zentral von einer organisatorisch selbständigen Gemeindekasse abzuwi-

ckeln. Zumindest seien die Kassenaufgaben ausreichend gegenüber den Fachaufgaben abzugrenzen. Die Verwaltung der Landeshauptstadt München hingegen verfüge über eine Vielzahl von Dienststellen, die Buchführungsaufgaben neben ihren originären Aufgaben wahrnehmen.

Weiter führt der BKPV in seiner rechtlichen Beurteilung auf, die originären Kassenaufgaben seien gem. § 38 Abs. 1 Nr. 1 KommHV-Doppik (die Annahme von Einzahlungen und die Leistung von Auszahlungen) grundsätzlich nicht an andere Dienststellen innerhalb der Verwaltung übertragbar (siehe auch Schreml/Bauer/Westner, a.a.O., Erl. 2 zu Art. 100 GO). In Ausnahmefällen, die auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken seien, könnten besonders ermächtigte Personen die Annahme bzw. Auszahlung von Zahlungsmitteln (§ 98 Nr. 67 KommHV-Doppik) wahrnehmen.

Der Prüfungsverband kam zu dem Ergebnis, dass die Stadt die „Kasseneinrichtungen unter Beachtung der seit 01.01.2007 geltenden Rechtslage und [der jeweiligen] Ausführungen neu zu ordnen“ habe. (Vgl. TZ 52 des Prüfungsberichtes der überörtlichen Rechnungsprüfung BKPV (G62312), Seite 112) Weiter schreibt er: „Um dem Grundsatz der Einheitskasse gerecht zu werden, wäre es u.E. auch möglich, die dezentralen Buchhaltungen zu belassen, diese jedoch organisatorisch der Stadtkasse zuzuordnen“. (Vgl. TZ 51 des Prüfungsberichtes der überörtlichen Rechnungsprüfung BKPV (G62312), Seite 111)

Die Stadtkämmerei vertrat seinerzeit den Standpunkt, die Organisation der Kasse der Landeshauptstadt München sei rechtmäßig, die Kassensicherheit sei mit dieser Organisation gewährleistet (Nr. 2.2 der Sitzungsvorlage 08-14 / V 13225, Finanzausschuss / Vollversammlung vom 26./27.11.2013).

Trotz dieser Rechtsauffassung sieht sich die Stadtkämmerei in der Pflicht, die Prüfungsfeststellungen des BKPV einer näheren Betrachtung zu unterziehen. Der BKPV führt gem. Art. 106 GO die überörtliche Rechnungsprüfung durch. Diese beinhaltet u.a. die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Kassenorganisation. Der BKPV selbst hat gegenüber den Kommunen kein Weisungsrecht. Allerdings könnte die Aufsichtsbehörde die Ergebnisse aufgreifen und der LHM eine rechtsaufsichtliche Weisung zur Umsetzung der Prüfungsergebnisse erteilen.

Die Prüfungsempfehlungen des BKPV zu dieser Thematik sind allerdings sehr allgemein gehalten. Konkrete Aussagen, wie aus Sicht des BKPV die Kassenorganisation zu gestalten ist liegen nicht vor. Auch in diversen Gesprächen mit dem BKPV konnte keine Klarheit geschaffen werden. Laut BKPV habe das Thema im Zuge der vorgenannten Prüfungshandlungen nicht im Detail beleuchtet werden können. Hierzu bedürfe es einer näheren Untersuchung der Prozesse und Strukturen.

Es ist insbesondere unklar, welche Maßnahmen der BKPV als notwendig erachtet um die Trennung von Anordnung und Vollzug zu optimieren. Im schlimmsten Fall könnte eine sehr weitreichende und grundlegende Änderung in der Aufbau- sowie

Ablauforganisation des Kassen- und Steueramts und ggf. sogar der dezentralen Kasseneinrichtungen erforderlich sein. Diese würde eine große Belastung für die Beschäftigten sowie für die Bürgerinnen und Bürger der Landeshauptstadt München darstellen. Prozesse müssten grundlegend umgestaltet werden, es würden sich neue Zuständigkeiten ergeben und die Bürgerinnen und Bürger würden im Bereich der Kommunalsteuern – wie vor der Fusion – unterschiedliche Ansprechstellen für ihre Anliegen bekommen.

Auf Anfrage hat der BKPV der Stadtkämmerei mitgeteilt, dass nicht beabsichtigt sei, die vorgenannte Rechtsfrage im Zusammenhang mit der nächsten überörtlichen Prüfung zu behandeln. Diese gesonderte Prüfung habe (formal) getrennt von der routinemäßigen überörtlichen Kassenprüfung statt zu finden und erfolge nur auf ausdrücklichen Antrag der Stadtkämmerei (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über den Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband - BKPVG). In diesem Zusammenhang könne sowohl ein Rechtsgutachten erstellt als auch eine Empfehlung zur rechts-konformen Organisation der Kasse ausgesprochen werden.

Deshalb erachtet es die Stadtkämmerei als zweckmäßig, sich einer tiefergehenden Prüfung durch den BKPV zu unterziehen. Nur so ist gewährleistet, Klarheit darüber zu erhalten, welche Maßnahmen aus Sicht des überörtlichen Prüfungsorgans notwendig sind, um den rechtlichen Vorgaben zur Kassenorganisation, insbesondere zur Trennung von Anordnung und Vollzug, zu entsprechen.

2. Kosten und Finanzierung, Vergabeverfahren

Nach Einschätzung der Stadtkämmerei kann die Erstellung des Rechtsgutachtens sowie die erforderliche externe fachliche Beratung zur Klärung der durch die überörtliche Prüfung aufgeworfenen Fragen nur im Rahmen einer außerordentlichen Prüfung durch den BKPV erfolgen. Seine Rechtsauffassung kann – wie ausgeführt – von der Regierung von Oberbayern aufgegriffen werden. Deren Rechtsauffassung wiederum entfaltet für die Landeshauptstadt München grundsätzlich Bindungswirkung.

Die Vergabe von Rechtsgutachten unterliegt gem. Schreiben des Direktoriums vom 17.08.2009, Abgrenzungsliste zur Beteiligung der Vergabestellen, nicht der Beteiligungspflicht. Die Stadtkämmerei wird daher die außerordentliche Prüfung beim BKPV selbst beantragen (Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BKPVG). Die Prüfung wird zwar außerhalb der überörtlichen Prüfung, jedoch im unmittelbaren Zusammenhang mit dieser stattfinden.

Ziel ist es, klare Empfehlungen auf der Basis der Rechtsauffassung des BKPV zu erhalten. Die Prüfung der zugrundeliegende Thematik kann nicht im Zusammenhang mit der regelmäßig stattfindenden überörtliche Prüfung gefordert werden, da der BKPV hier nicht weisungsgebunden ist, seine Prüfungsschwerpunkte eigenständig

festlegt und bereits mitgeteilt hat, dass die geschilderte Thematik in der kommenden Prüfung nicht Gegenstand von Untersuchungen sein wird. Im Rahmen einer gesonderten Prüfung kann die Landeshauptstadt München zudem einen gewissen Einfluss auf das Prüfungsziel und die Vorgehensweise ausüben, um qualifizierte Aussagen zu den vorstehend geschilderten Fragestellungen zu erhalten.

Prüfungen und Begutachtungen des BKPV sind kostenpflichtig. Der zeitliche Umfang der Prüfung kann derzeit nur sehr schwer eingeschätzt werden. Nach einer ersten Analyse geht die Stadtkämmerei von einem Aufwand von rund 300 Arbeitstagen für den BKPV aus. Nach Schätzung des BKPV beträgt das gesamte Kostenvolumen auf der Basis der derzeit gültigen Verrechnungssätze rd. 235.500 € (die Gebühren und Verrechnungssätze des BKPV sind öffentlich einsehbar, s. www.bkp.de). Bei Einplanung eines Kostenpuffers in Höhe von 10 % des Auftragsvolumens ergibt sich somit ein Finanzierungsvolumen in Höhe von insgesamt 258.500 €. Die Finanzierung erfolgt aus dem Referatsbudget der Stadtkämmerei. Es ist angedacht einen Teil des nicht verbrauchten Beratungsbudgets für das Teilnehmendenmanagement StKM in 2017 bzw. 2018 und 2019 entsprechend einzusetzen. Eine Budgetausweitung ist nicht vorgesehen.

Weil die vorgesehenen Mittel kraft Stadtratsbeschluss für Aufgaben im Zusammenhang mit dem Teilnehmendenmanagement zweckgebunden sind, ist zu deren Umwidmung ein erneuter Stadtratsbeschluss erforderlich.

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Prof. Dr. Hans Theiss, und der Verwaltungsbeirat des Kassen- und Steueramtes, Herr Stadtrat Johann Sauerer, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Der Stadtrat nimmt die Ausführungen im Vortrag zur Kenntnis.
2. Der Stadtrat stimmt zu, dass die Stadtkämmerei beim Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband die außerordentliche Prüfung der Kassenorganisation beantragt.
3. Der Stadtrat stimmt zu, zur Finanzierung der Prüfungshandlungen budgetneutral Mittel für Beratungsleistungen im Zusammenhang mit der Sanierung der Stadtklinikum München GmbH in Höhe von bis zu i.H.v. 258.500 € umzuwidmen.
4. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Dr. Ernst Wolowicz
Stadtkämmerer

IV. Abdruck von I. mit III. über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei Geschäftsleitung
z. K.