

## **Kassenorganisation der LHM – Ergebnisse und Auswirkungen des BKPV-Gutachtens**

### **Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 14958**

#### **Bekanntgabe im Finanzausschuss vom 25.06.2019** Öffentliche Sitzung

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>I. Vortrag des Referenten</b>	<b>3</b>
1. Auftrag des Stadtrates	3
2. Grundlagen und System der Kassenorganisation in der Gemeinde	3
3. Organisatorischer Ist – Zustand	4
4. Ergebnisse des Gutachtens (Sollzustand)	5
4.1 Kassenorganisation	5
4.1.1 Aufgabenverlagerung und Aufgabenbündelung bei der Kasse	5
4.1.2 Fachaufsicht des Kassenverwalters und Neuorganisation der Kasseneinrichtungen	6
4.2 Anordnungswesen	7
4.2.1 Auszahlung von Rechnungen elektronisch	7
4.2.2 Einzahlungen elektronisch	8
4.3 Fachliche Kassenaufgaben	8
4.3.1 Prüfung der Kassenanordnungen	8
4.3.2 Bankenbuchhaltung und Tagesabgleich	9
4.3.3 Verwaltung der Bankkonten	9
4.3.4 Fremde (nichtstädtische) Kassengeschäfte	9
4.3.5 Zahlungsverkehr in den Zahlstellen	10
4.4 Buchhaltung	11
4.4.1 Einzahlungs- und Auszahlungsprozesse dezentral in Referaten	11
4.4.2 Dokumentation und Archivierung	11
4.4.3 Investive Maßnahmen – Anlagenbuchhaltung	12
4.5 Gesonderte Kassen der Eigenbetriebe	12

5.	Organisatorische Umsetzung	13
5.1	Änderung der Binnenorganisation	13
5.2	Prozessoptimierung	14
5.3	Namensänderung der Stadtkämmerei	14
<b>II.</b>	<b>Bekannt gegeben</b>	<b>16</b>

## **I. Vortrag des Referenten**

### **1. Auftrag des Stadtrates**

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband (BKPV) hat im Jahr 2018 bei der Stadtkämmerei eine Untersuchung der Organisationsstrukturen sowie eine rechtliche Bewertung der Kassenorganisation durchgeführt. Die Prüfung geht auf einen Auftrag der Stadtkämmerei vom 20.12.2017 zurück, welche der Stadtrat zuvor im November 2017 beschlossen hatte (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10078). In diesem Rahmen hat der BKPV ein Gutachten mit entsprechenden Empfehlungen zur rechtskonformen Organisation der Kasse erstellt. Mit dieser Bekanntgabe informiert die Stadtkämmerei den Stadtrat über die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens sowie daraus resultierende Maßnahmen.

### **2. Grundlagen und System der Kassenorganisation in der Gemeinde**

Der Umgang mit Einzahlungen und Auszahlungen und Veränderungen in den Büchern im öffentlichen Bereich in Deutschland ist durch strenge formelle Vorschriften geprägt. Sinn und Zweck dieser Vorschriften ist es, Manipulationen von Geldern zu verhindern. Die öffentlichen Mittel, die die Bürgerinnen und Bürger für Zwecke der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt haben, sollen ordentlich und sauber verwendet werden.

Das öffentliche Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen in Deutschland schreibt daher ein ausgeprägtes Internes Kontrollsystem (IKS) vor. Für Ein- und Auszahlungen und die damit verbundenen Prozesse von der Entstehung der Forderungen oder Verbindlichkeiten bis zum Zahlungsverkehr müssen nach den für bayerische Kommunen geltenden Ausprägungen dieser generellen Regeln im Wesentlichen zwei Grundsätze beachtet werden:

Zum ersten ist der Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug zu nennen. Das bedeutet, dass die Gemeindeverwaltung organisatorisch in zwei Teile zu trennen ist. Zum einen der sogenannte Anordnungsbereich, in dem die Zahlungsverpflichtungen und Zahlungsansprüche begründet werden (z.B. Steuerbescheid, privatrechtlicher Vertrag). Zum anderen der Kassenbereich, der im Wesentlichen die Aufgaben der Buchhaltung und des Zahlungsverkehrs wahrnimmt. Zwischen diesen beiden Bereichen muss eine organisatorische Trennung stattfinden. Ein Vier-Augen-Prinzip innerhalb einer Organisationseinheit genügt nicht. Die Kassenaufgaben unterstehen stadtweit fachlich der Kassenverwaltung, die die Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit der Kassenaufgaben zu gewährleisten hat.

Zum zweiten ist innerhalb des Anordnungsbereichs ein Vier-Augen-Prinzip umzusetzen. Für jede Einzahlung, Auszahlung und Änderung der Ergebnisse wird in den Bü-

chern eine Kassenanordnung erstellt. Diese ist von zwei Personen zu unterschreiben, die damit die Verantwortung übernehmen (Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit und Anordnung im haushaltsrechtlichen Sinn). Die Kassenanordnung ist das Bindeglied zwischen Anordnungswesen und dem Kassenwesen, das die Haushaltsbewirtschaftung und -planung unterstützt, da die Kasse durch die Buchführung die entsprechenden Daten vorhält.

Es liegt also ein klares System zur Umsetzung, Transparenz und Nachprüfbarkeit der politischen Vorgaben im Haushaltsplan vor, das gleichzeitig formelle Vorgaben zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Umgangs mit dem Geld der Allgemeinheit einfordert. Kehrseite dieses Systems ist eine gewisse Formstrenge und Prozessesstarre, die im Hinblick auf das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Verwaltung in Kauf genommen werden müssen.

### **3. Organisatorischer Ist – Zustand**

Im Laufe der Jahrzehnte stellten sich viele Prozesse, die die Trennung von Anordnungsbereich und Kassenbereich betreffen, als schwerfällig heraus. Infolgedessen wurden immer wieder Organisationszuschnitte und Verfahrensabläufe punktuell geändert. Dies führte aber in der Masse zu umfangreichen Abweichungen vom rechtlichen Standard. Durch die individuell gestalteten Prozesse - auch zur Gewährleistung der Kassensicherheit wurden Umstellungen in der IT deutlich erschwert, weil statt rechtlich einheitlicher Prozesse eine Vielzahl spezieller Verfahrensabläufe in Verwendung sind, die bei jeder IT-Änderung extra nachgezogen werden müssen.

Um eine einheitliche Struktur, klare Verantwortlichkeiten und Transparenz im Bereich der Verwaltung öffentlicher Gelder zu schaffen, hat die Stadtkämmerei 2017 das unter 1. erwähnte Gutachten des BKPV in Auftrag gegeben.

Ein wichtiges Beispiel für die Änderungen der Organisationsstruktur ging auf eine Initiative der Stadtkämmerei aus dem Jahr 1995 zurück. Durch die organisatorische Zusammenlegung von Stadtkasse und Stadtsteueramt zum Kassen – und Steueramt ergaben sich seinerzeit Synergieeffekte (z.B. Einsparpotential bei den Personal- und Sachkosten, einen optimierten Informationsfluss zwischen den verschiedenen Ämtern sowie eine Verbesserung des Services gegenüber Bürgerinnen und Bürgern). Die Regierung von Oberbayern hat als Aufsichtsbehörde mit Schreiben vom 14.06.1995 gegen die abweichende Organisationsstruktur keine Einwände erhoben, vorausgesetzt das Prinzip der Trennung von Anordnung und Vollzug werde ausreichend beachtet.

## **4. Ergebnisse des Gutachtens (Sollzustand)**

Die Ergebnisse des Gutachtens sind im Folgenden gegliedert nach den jeweiligen Themenschwerpunkten zusammengefasst. Diese umfassen zunächst die Organisation der Kasse inklusive der Fachaufsicht des Kassenverwalters. Des Weiteren enthält das Gutachten Empfehlungen zum Anordnungswesen, den fachlichen Kassenaufgaben und dem damit zusammenhängenden automatisierten Zahlungsverkehr, der Organisation der Buchhaltung und zu den gesonderten Kassen der Eigenbetriebe.

### **4.1 Kassenorganisation**

Der BKPV empfiehlt aufgrund der gesetzlichen Vorgaben der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung - GO) und der Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden, der Landkreise und der Bezirke nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung (KommHV-Doppik) eine Änderung der organisatorischen Stellung der Stadtkasse innerhalb der Stadtverwaltung dahingehend, dass die Vorgaben einer organisatorisch selbstständigen Stadtkasse (Grundsatz der Einheitskasse) nach Art 100 GO und § 38 KommHV-Doppik erfüllt sind. Insbesondere den in Art 100 Abs. 2 Satz 3 GO geregelte Grundsatz der Trennung von Anordnung und Vollzug (siehe Nr. 2) gilt es zu beachten. Diesen Grundsatz sieht der BKPV durch die örtliche Geschäftsverteilung eingehalten, schlägt aber dennoch Änderungen in der Organisationsstruktur der Stadtkämmerei vor.

#### **4.1.1 Aufgabenverlagerung und Aufgabenbündelung bei der Kasse**

Der BKPV regt eine Verlagerung von kassenfremden Aufgaben aus der bisherigen Kassenabteilung des Kassen- und Steueramts in andere Hauptabteilungen der Stadtkämmerei an. Dazu zählen bspw. der Anordnungsbereich der Aufnahme von Investitionskrediten, der Wertpapiere des Anlagevermögens, der kreditähnlichen Rechtsgeschäfte sowie das Versicherungswesen.

Die Verwaltung von Kassenmitteln des Umlaufvermögens und die Ausführung des zentralen unbaren Zahlungsverkehrs der Stadt sollen jedoch als kassenimmanente Aufgabe bei der Stadtkasse verbleiben.

Daneben sollen in der zukünftigen Stadtkasse deren immanente Aufgaben, v.a. der Buchführung und des Zahlungsverkehrs gebündelt werden. Eine weitere empfohlene Maßnahme ist auch die Ansiedlung der Überwachung und Vollstreckung von städtischen Forderungen bei der Stadtkasse. Eine Bündelung der Aufgaben Anordnung und Vollstreckung von Forderungen - wie aktuell im Kassen- und Steueramt praktiziert - ist nach Ansicht des BKPV aufgrund der vorhandenen IT-Infrastruktur nicht mehr notwendig. Der Informationsfluss zwischen anordnender (z.B. Stadtsteueramt)

und vollziehender Stelle, z.B. im Einnahmehbereich mit Zahlungsüberwachung, Debitorenbuchhaltung und Vollstreckung (Stadtkasse) wäre über ein Leserecht im einschlägigen IT-Programm gewährleistet.

Das Sachgebiet Zentrale Dienste nimmt neben anderen Aufgaben wie z.B. der Berechtigungsverwaltung überwiegend Kassenaufgaben (z.B. Buchungen, Lastschriftinzüge, Verfahrensläufe, Mahn – und Vollstreckungsläufe) wahr, weshalb der BKPV eine organisatorische Ansiedlung dieser Aufgaben innerhalb der Stadtkasse für sinnvoll erachtet. Die zentralen Außendienste, denen überwiegend Aufgaben der Vollstreckung anvertraut sind, können gemäß Gutachten ebenfalls der Kasse zugeordnet werden.

Eine kurze Zusammenfassung zum aktuellen Stand der organisatorischen Maßnahmen befindet sich unter Nr. 5.

#### **4.1.2 Fachaufsicht des Kassenverwalters und Neuorganisation der Kasseneinrichtungen**

Gem. Ziff. 16 Dienstanweisung für das Anordnungs- und Kassenwesen der LHM (KDA) sind derzeit die Kasseneinrichtungen „Zahlstelle“, „Geldeinhebestelle“, „Auszahlungsstelle“ und „Handvorschüsse“ als Teil der Stadtkasse definiert. Zur Optimierung des Kassenwesens der LHM hat der BKPV nachfolgend aufgezeigte Maßnahmen vorgeschlagen, die zum einen die Fachaufsicht des Kassenverwalters zu stärken und zum anderen eine Neuausrichtung der Kasseneinrichtungen erforderlich machen.

Zunächst sind Zahlstellen (§ 40 KommHV-Doppik) als ausgelagerter Teil der Stadtkasse eindeutig gegenüber Handvorschüssen, Einnahmekassen und Zahlungen mit Hilfe von Automaten (§ 41 KommHV-Doppik) abzugrenzen und zu benennen. Eine Zahlstelle ist eine „dezentrale“ mit Personen besetzte Stelle, die für die Kasse Barzahlungen entgegennimmt oder leistet und der Fachaufsicht des Kassenverwalters unterstellt ist. Die fachaufsichtliche Betreuung für alle dezentralen Kassen hat die LHM auf das Sachgebiet Kassenaufsicht als Stabsstelle des Kassenverwalters delegiert, womit dieser seine fachliche Verantwortung zur Regelung eines ordnungsgemäßen Geschäftsablauf bei allen Kassen gebündelt wahrnehmen kann.

Demgegenüber sind Handvorschüsse, Einnahmekasse oder Kassenautomaten nicht Teile der Stadtkasse, d.h. fachlich nicht der Stadtkasse zugeordnet. Die Fachaufsicht des Kassenverwalters greift hier nicht. Die Verwaltung der Handvorschüsse, Einnahmekassen und Zahlungen mit Hilfe von Automaten obliegt der Leitung der jeweiligen Dienststelle.

Was die anstehende Neuorganisation betrifft, sollten die Zahlstellen im Hinblick auf eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung auch in den elektronischen Workflow eingebunden und bei den Handvorschüssen die – rechtlich zulässigen – Vereinfachungen

in der Abwicklung und im Einsatz von Bankkonten (z.B. durch die Einrichtung von Bankkonten auf Guthabenbasis, auf die berechnete Dienstkräfte zugreifen und ohne Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips Bargeld mittels Bankkarte abheben können) in Anspruch genommen werden.

Die gesetzlich vorgeschriebenen Kassenprüfungen wären gemäß Art 103 Abs. 4 GO i.V.m § 3 der kommunalwirtschaftlichen Prüfungsordnung dem Revisionsamt zuzuordnen. Zudem können weitere örtliche Kassenprüfungen durch Stellen der Stadtkämmerei (z.B. Innenrevision) durchgeführt werden, die über die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen hinaus gehen.

## **4.2 Anordnungswesen**

### **4.2.1 Auszahlung von Rechnungen elektronisch**

Die Auszahlung von Rechnungen erfolgt zur Zeit noch in einem manuellen Verfahren. In Anbetracht des personalintensiven, zeitaufwendigen und fehlerträchtigen manuellen Verfahrens weist der BKPV auf die Notwendigkeit der Implementierung eines elektronischen Workflows und der damit einhergehenden stärkeren technischen Unterstützung für die Rechnungsbearbeitung hin. Neben einer Verringerung der Durchlaufzeiten würde der elektronische Workflow insbesondere die nachfolgend aufgeführten positiven Effekte auslösen:

- medienbruchfreie Verarbeitung der elektronischen Rechnungen
- Vereinfachung und Vereinheitlichung des Anordnungsprozesses
- Sicherstellen der schnellen und zuverlässigen Weiterleitung von Rechnungen an die jeweiligen Anordnungsstellen
- Verbesserung der Liquiditätsplanung durch einen automatisierten Abgleich mit den noch verfügbaren bzw. schon in Anspruch genommenen Haushaltsmitteln
- Verbesserung der Rechtssicherheit, z.B. durch die automatische Prüfung der Feststellungs- und Anordnungsbefugnis, die automatische Prüfung der Integrität und Authentizität von Belegen oder bei der Belegarchivierung

Was den zu implementierenden elektronischen Workflow betrifft, kann dieser nach Ansicht des BKPV am wirtschaftlichsten über eine zentrale Stelle mit weiteren dezentralen Standorten (z.B. in Referaten mit hohem Rechnungsaufkommen) durchgeführt sowie fachlich und technisch optimal gesteuert werden. Diese sollte einheitlich nach außen als „Rechnungsstelle Landeshauptstadt München“ in Erscheinung treten. Die zentrale Stelle hat in ihrer Dienstleistungsfunktion für die Gesamtverwaltung einheitliche und grundlegende Vorgaben zu erarbeiten und festzulegen. Hierbei könnte

im Hinblick auf den rechtlich zulässigen Verzicht der sachlichen und rechnerischen Feststellungsbescheinigungen in Ausnahmefällen u.a. auch der Einsatz von strukturierten und nachvollziehbar dokumentierten internen Kontrollsystemen (IKS) i.S.v. § 37 Abs. 1 S. 3 KommHV-Doppik geprüft werden.

#### **4.2.2 Einzahlungen elektronisch**

In den automatisierten Vorverfahren, wie bei den Steuer - oder Gebührenverfahren, die in die Debitorenbuchhaltung eingehen, werden zur Zeit in den Workflows im Anordnungsbereich keine ausreichenden Nachweise für die Feststellung und Anordnung erbracht.

Unter Bezugnahme auf die dargelegten Verbesserungen und Synergieeffekte empfiehlt der BKPV den medienbruchfreien elektronische Workflow im Anordnungswesen als zentral zu steuernden Kernprozess der LHM zeitnah anzugehen bzw. umzusetzen und ggü. anderen Projekten vorrangig abzuwickeln.

### **4.3 Fachliche Kassenaufgaben**

#### **4.3.1 Prüfung der Kassenanordnungen**

Gem. § 45 Abs. 2 KommHV-Doppik darf die Stadtkasse Kassenanordnungen i.S.v. § 34 Abs. 1 KommHV-Doppik grundsätzlich erst dann ausführen, wenn diese den haushaltsrechtlichen Vorschriften entsprechen oder sonstige Bedenken (z.B. Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Empfängerin / des Empfängers) ausgeräumt sind. Das daraus resultierende Prüfungserfordernis der Kassenanordnungen wird derzeit noch in manueller Form von der Stadtkasse ausgeführt.

Im Zuge des elektronischen Workflows bei Auszahlungen, insbesondere Rechnungen, könnte die manuelle Prüfung der Kassenanordnungen durch automatisierte und systemimmanente Verfahrens- und Prüfschritte im Verantwortungsbereich der Stadtkasse ersetzt werden. Auf diese Weise könnte mittels Zugriffsberechtigungen und Plausibilitätsprüfungen technisch sichergestellt werden, dass u.a.

- die Anordnungsdaten vollständig und plausibel,
- die für die Zahlung benötigten Haushaltsmittel auf der jeweiligen Buchungsstelle vorhanden und
- die im Verfahren authentifizierten Benutzer auch feststellungs- bzw. anordnungsbefugt sind

Insofern würde der zu etablierende elektronische Workflow bei den Auszahlungsvorgängen auch in diesem Kontext Optimierungspotenziale und Synergieeffekte mit sich bringen.



### **4.3.2 Bankenbuchhaltung und Tagesabgleich**

Die Buchung von unbaren Ein- und Auszahlungen auf den Bankkonten zählt gem. § 38 KommHV-Doppik zu den Kernaufgaben der Stadtkasse. Hierbei dienen die Kontoauszüge aus Sicht der doppelten kommunalen Buchführung als Dokumentationsgrundlage für den unbaren Zahlungsverkehr.

Im Kontext des elektronischen Workflows empfiehlt der BKPV, sowohl die automatisiert als auch die nicht automatisiert buchbaren Kontobewegungen bzw. die daraus generierten Kontoauszüge elektronisch zu dokumentieren. Gleichermaßen sollte in diesem Zusammenhang die in § 68 Abs. 1 S. 3 und 4 KommHV-Doppik eröffnete Möglichkeit wahrgenommen werden, den Tagesabgleich elektronisch zu erstellen und zu dokumentieren.

### **4.3.3 Verwaltung der Bankkonten**

Die Einrichtung von Bankkonten und die Überwachung der Kontobewegungen ist aktuell - gem. Ziff. 28.5 der KDA - auf die jeweiligen Fachdienststellen delegiert.

Nach Ansicht des BKPV sollte die Stadtkasse im Rahmen der Fachaufsicht künftig den Kontenbestand überwachen und online auf alle Bankverbindungen der Kasseneinrichtungen zugreifen können. Insofern empfiehlt der BKPV, die Delegation der Einrichtung von Bankkonten auf die Fachdienststellen sowie deren Überwachung durch die Fachdienststellen aufzuheben.

### **4.3.4 Fremde (nichtstädtische) Kassengeschäfte**

Die LHM hat aktuell im Bereich der kommunalen und staatlichen schulischen Einrichtungen fremde (nichtstädtische) Kassengeschäfte i.S.v. § 42 Abs. 2 KommHV-Doppik übernommen. D.h. dass in diesem Rahmen Girokonten für die schulischen Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden, auf denen Finanzmittel für Dritte lediglich zahlungsmäßig vereinnahmt und verausgabt werden. Die hieraus resultierenden Kassenaufgaben für fremde Finanzmittel wurden mit Verwaltungsvereinbarung vom 15.03.2012 auf das Referat für Bildung und Sport (RBS) übertragen.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der BKPV in einem ersten Schritt zu prüfen, ob und inwieweit in den jeweiligen Fällen überhaupt die Notwendigkeit der Übertragung fremder Kassengeschäfte auf die LHM besteht. Für den Fall, dass eine Notwendigkeit gegeben scheint, sollten die fremden Kassengeschäfte in die Abwicklung der städtischen Gelder bei den jeweiligen Zahlstellen der Schulen integriert werden, um die Vorgaben der KommHV-Doppik erfüllen zu können. Auf diese Weise kann dem Grundsatz der Einheitskasse Rechnung getragen werden. Demgegenüber würde eine Übertragung der gesamten Kassenaufgaben für die fremden Kassengeschäfte auf das RBS nach Ansicht des BKPV dem Grundsatz der Einheitskasse widerspre-

chen. Das Sachgebiet Kassenaufsicht bei der Stadtkasse sollte die fachaufsichtliche Betreuung für die dezentrale Kassen im RBS ausüben (siehe Nr. 4.1.2). In Anbetracht dessen sollte die o.g. Verwaltungsvereinbarung aufgehoben bzw. angepasst werden.

#### **4.3.5 Zahlungsverkehr in den Zahlstellen**

Der Umfang des abzuwickelnden Zahlungsverkehrs und die verwendeten Kassensysteme unterscheiden sich von Zahlstelle zu Zahlstelle. Gerade Zahlstellen in Referaten mit gebührenpflichtigen Amtshandlungen (z.B. im Kreisverwaltungsreferat – KVR) sind hierbei deutlich stärker eingebunden. Das hohe Besucheraufkommen erfordert zudem besondere Vorkehrungen, um auf der einen Seite eine serviceorientierte und bürgerfreundliche Abwicklung und auf der anderen Seiten die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus dem Kassenrecht gewährleisten zu können.

Im Hinblick auf die Fehlervermeidung und die Verringerung bzw. Beseitigung der manuellen Arbeitsschritte empfiehlt der BKPV einen gewissen Mindestfunktionsumfang für die jeweiligen eingesetzten Kassensysteme. Der Mindestfunktionsumfang sollte dabei die automatisierte Ermittlung der zu kassierenden Gesamtsumme, die Anbindung von Kartenlesegeräten und eigene Zahlwege für jede Zahlart umfassen. Angesichts der Risikominimierung und der Verbesserung der Kassensicherheit sollte grundsätzlich auf den Übergang und die durchgehende Verwendung des unbaren Zahlungsverkehrs gem. § 43 KommHV-Doppik hingewirkt werden.

Unter Bezugnahme auf die vorstehenden Ausführungen regt der BKPV ergänzend die Umsetzung der nachfolgenden Optimierungspotentiale an:

- Einrichtung einer zentralen Zahlstelle i.S.v. § 40 KommHV-Doppik sofern mehrere städtische Dienststellen eines oder mehrerer Referate in einem Gebäudekomplex bzw. einem räumlichen Verbund (wie z.B. im KVR in der Rupertstraße 11 und 19) untergebracht sind.
- Wechsel von der manuellen Quittungserteilung im Zuge von Einzahlungen hin zu durchgängig aus den Kassensystemen und den jeweiligen Buchungsverfahren automatisiert erzeugten Quittungen.
- Vollständige Umstellung auf Kassenautomaten für Bereiche mit Parteiverkehr und hohem Zahlungsverkehrsaufkommen (wie z.B. im KVR) inkl. stadtweit einheitlicher Konfiguration und Anbindung an das städtische Netzwerk unter Beachtung des Grundsatzes der Trennung von Anordnung und Vollzug.
- Einrichtung von Zahlungsmöglichkeiten am Arbeitsplatz sowie Entgegennahme der Einzahlungen (ggf. auf Kartenzahlungen begrenzt) durch die Sachbearbeitung mit umfassenden IKS-Vorgaben zur Kassensicherheit.

## **4.4 Buchhaltung**

### **4.4.1 Einzahlungs- und Auszahlungsprozesse dezentral in Referaten**

Die Einzahlungsprozesse bei den Referaten wie z.B. dem KVR sind derzeit - in Ermangelung entsprechender Schnittstellen zwischen den Fachverfahren und den Kassensystemen - noch größtenteils von manuellen Arbeitsschritten geprägt. Bspw. werden die Zahlungseingänge manuell überwacht und offene Forderungen (z.B. bei der Passausgabe oder der KFZ-Zulassung) sind lediglich durch manuelle Hinweise erkennbar.

In Anbetracht des dargelegten Ist-Zustandes empfiehlt der BKPV die bestehenden Einzahlungsprozesse und -abläufe zu automatisieren und in diesem Kontext zu optimieren, so dass entsprechende Schnittstellen sowie automatisierte Kontroll- und Prüfroutinen genutzt werden können. Die systemtechnischen bzw. systemimmanenten Kontrollen gewährleisten eine höhere Zuverlässigkeit und tragen damit zu einer Stärkung der Kassensicherheit bei.

Analog zu den Einzahlungsprozessen werden auch bei den Auszahlungsprozessen manuelle Arbeitsschritte vorgenommen. Auch hier verweist der BKPV auf die Vorteile von systemspezifischen technischen Kontrollen, die eine deutliche Steigerung der Kassensicherheit mit sich bringen. Ferner regt der BKPV an Auszahlungen auch über Kassenautomaten vorzunehmen und empfiehlt darüber hinaus den baren Zahlungsverkehr aus Sicherheitsgründen auf das zwingend erforderliche Mindestmaß zu beschränken.

Im Rahmen der zu etablierenden, durchgehend automatisierten Ein- und Auszahlungsprozesse sind demnach die technischen Kontrollmechanismen fortzuschreiben und zu modifizieren. Hierbei ist insbesondere zu gewährleisten, dass ausschließlich der im Berechtigungs- und Freigabekonzept aufgeführte Personenkreis entsprechende Zugriffs- und Bearbeitungsrechte erhält. Zudem sollte ein durchgängiges Vier-Augen-Prinzip umgesetzt (z.B. bei der Pflege von Bankverbindungen) und der in § 33 Abs.1 Nr. 10 KommHV-Doppik normierte Grundsatz der Funktionstrennung (Trennung von Fach- und Kassenaufgaben) durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen sichergestellt werden. Zur Stärkung der Kassensicherheit weist der BKPV darüber hinaus darauf hin, dass ein Austausch der Buchungsdaten ausschließlich über restriktiv abgesicherte Netzwerkverzeichnisse erfolgen und eine Schnittstelle zwischen den Kassensystemen und SAP bestehen sollte.

### **4.4.2 Dokumentation und Archivierung**

Bei der Abwicklung der Ein- und Auszahlungsprozesse sind die Grundsätze ordnungsgemäßer kommunaler Buchführung gem. § 57 KommHV-Doppik zu beachten.

Infolgedessen und vor dem Hintergrund des zu etablierenden elektronischen Workflows bzw. der damit einhergehenden Anforderungen aus § 33 Abs. 1 Nr. 1 bis 10 KommHV-Doppik sollten künftig u.a. ausschließlich geeignete und fachlich geprüfte Fachverfahren zur Dokumentation der Ein- und Auszahlungen eingesetzt werden (z.B. im Bereich der Schulen das manipulationssichere Verfahren ELKABU). Der BKPV empfiehlt die jeweiligen Fachverfahren flächendeckend einzusetzen, so dass auf die Nutzung zusätzlicher manueller Verzeichnisse verzichtet werden kann.

In diesem Kontext sieht der BKPV eine vollständige und revisionssichere elektronische Belegarchivierung als unabdingbare Voraussetzung für die Umsetzung eines elektronischen Workflows im Anordnungs- und Kassenwesen an. Durch die Umstellung von der manuellen Belegablage und -aufbewahrung auf eine elektronische Belegarchivierung können sowohl ökonomische (z.B. Reduzierung der vorzuhaltenden Lagerfläche, Reduzierung der Kopier- und Druckkosten) als auch ökologische (bspw. weniger Papierverbrauch) Optimierungspotenziale erreicht werden.

#### **4.4.3 Investive Maßnahmen – Anlagenbuchhaltung**

Die investiven Maßnahmen stellen eine Besonderheit der Buchhaltung dar, weil Vermögensgegenstände bzw. getrennt zu aktivierende Gebäudeanteile zunächst auf die Anlagen im Bau gebucht werden und nach Inbetriebnahme bzw. Fertigstellung in der Bilanz zu aktivieren sind. Der Bearbeitungsaufwand für die Umbuchung von den Anlagen im Bau in das Anlagevermögen ist wesentlich geringer, wenn frühzeitig die Anlagenstruktur festgelegt und beachtet wird.

Die LHM hat bereits Maßnahmen ergriffen, um die Abrechnung von fertiggestellten Hochbaumaßnahmen zu vereinfachen. Zudem werden die dezentralen Anlagenbuchhaltungen der Referate frühzeitig eingebunden. Regelungen zu der Abrechnung von Tief- und Ingenieurbauwerken sind aktuell in Bearbeitung. Der Abrechnungsstau zum 31.12.2017 betrug dennoch 1,75 Milliarden Euro.

In diesem Rahmen empfiehlt der BKPV weitere Abrechnungsprozesse mit Vereinfachungsregelungen für die Referate zu implementieren. Falls es den Referaten in den nächsten Jahren nicht gelingt den Abrechnungsstau bei investiven Maßnahmen zu bewältigen, schlägt der BKPV eine organisatorische Zuordnung der dezentralen Anlagenbuchhaltungen an die Stadtkämmerei vor.

#### **4.5 Gesonderte Kassen der Eigenbetriebe**

In der derzeitigen Konstellation sind die gesonderten Kassen der städtischen Eigenbetriebe gem. Art. 100 Abs. 4 GO mit der Stadtkasse verbunden. Insofern werden die Kassenaufgaben grundsätzlich von der Stadtkasse wahrgenommen. Abweichend davon können jedoch einzelne Kassenaufgaben mittels Verwaltungsvereinbarung

(z.B. die Festsetzung der Forderungen oder die Durchführung des Mahnverfahrens) auf die städtischen Eigenbetriebe übertragen werden. Zur Abwicklung und Erledigung dieser Kassenaufgaben werden den Eigenbetrieben von Seiten der Stadtkasse z.B. Zahlstellen und Handvorschüsse eingerichtet. Die diesbezügliche Fachaufsicht liegt beim Kassenverwalter (siehe Nr. 4.1.2). Bedingt durch die Größe der LHM und der von der KommHV-Doppik abweichenden kaufmännischen doppelten Buchführung der Eigenbetriebe (siehe § 18 Abs. 1 und 2 Eigenbetriebsverordnung - EBV) erscheint die Ausübung der besagten Fachaufsicht nach Ansicht des BKPV allerdings nur schwer umsetzbar.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der BKPV zu prüfen, ob es zweckmäßig ist, die gesonderten Kassen künftig nicht mehr mit Stadtkasse zu verbinden und eigene Kassenverwalter bei den städtischen Eigenbetrieben gem. Art. 100 Abs. 4 Satz 2 i.V.m Abs. 2 Satz 1 GO zu bestellen. Im Zuge dieser Neuausrichtung entfielen die Notwendigkeit für die Errichtung von Zahlstellen bei den Eigenbetrieben. Ungeachtet dessen sollte der LHM-interne Liquiditätsausgleich (Cash-Pooling) beibehalten und die Aufgaben im Bereich der Vollstreckung von Forderungen - reflektierend auf die Wirtschaftlichkeit und Kompetenzbündelung - durchgehend auf die Stadtkasse übertragen werden. Im Hinblick auf den elektronischen Workflow empfiehlt der BKPV den Datentransfer zwischen den Finanzverfahren des Hoheitsbereichs und der Eigenbetriebe über eine Schnittstelle zu realisieren.

## **5. Organisatorische Umsetzung**

### **5.1 Änderung der Binnenorganisation**

Die Umsetzung der Empfehlungen des BKPV-Gutachtens erfordert in einem ersten Schritt eine Anpassung der organisatorischen Strukturen der Stadtkämmerei (Aufbau-/Ablauforganisation). Im Zentrum dieser Anpassungen steht - wie bereits dargestellt - die Bündelung von Kassenaufgaben in einer selbstständigen Organisationseinheit, der neu zu gründenden Stadtkasse und die dementsprechende Verlagerung von kassenfremden Aufgaben. Dies bedingt eine organisatorische Trennung des bisherigen Kassen- und Steueramts.

Die Stadtkämmerei wird sich dementsprechend ab dem 01.01.2020 - neben der Referats- und Geschäftsleitung - in vier Hauptabteilungen untergliedern:

- Hauptabteilung I: Grundsatzangelegenheiten
- Hauptabteilung II: Haushaltswirtschaft
- Hauptabteilung III: Stadtkasse
- Hauptabteilung IV: Stadtsteueramt

Die Geschäftsleitung der Stadtkämmerei wird die erforderliche Umorganisation, unter Beteiligung der Referatsleitung, der Führungskräfte sowie der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und der Personalvertretung, entsprechend den Vorgaben des Gutachtens umsetzen. Auch das Personal- und Organisationsreferat als Querschnittsreferat wird dabei intensiv eingebunden.

Entsprechende Vorarbeiten, die der Umsetzung der neuen Organisation im Stellenplan vorausgehen müssen, wurden bereits in die Wege geleitet bzw. sind zum Teil bereits abgeschlossen. Auf Grundlage dieser Vorarbeiten werden nun seitens der Geschäftsleitung sukzessive die weiteren Schritte erfolgen, welche notwendig sind, um die Umorganisation bis zum 01.01.2020 erfolgreich umzusetzen. Dies beinhaltet u.a. den Transfer von Stellen, die Neufassung bzw. Anpassung von Arbeitsplatzbeschreibungen und letztendlich die Transition der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

## **5.2 Prozessoptimierung**

In einem zweiten Schritt werden die Empfehlungen des BKPV hinsichtlich der Implementierung eines elektronischen Workflows sukzessive umgesetzt. Die vollständige elektronische Bearbeitung aller Rechnungen der LHM soll in der zweiten Stufe des Projekts eRechnung erreicht werden. In diesem Zusammenhang werden auch die manuellen - größtenteils noch papiergebundenen - Prozesse (z.B. Einzahlungs- und Auszahlungsprozesse und die Prozesse im Anordnungswesen) einer Überprüfung und entsprechenden Modifizierungen unterzogen.

Die Stadtkämmerei wird dem Stadtrat im regelmäßigen Abständen über den jeweils aktuellen Stand der Umsetzung berichten.

## **5.3 Namensänderung der Stadtkämmerei**

Der Begriff „Stadtkämmerei“ geht auf das 14. Jahrhundert zurück. Je ein Deputierter des inneren und des äußeren Rats, die Camerer hatten die Aufgabe, die Kammerrechnung zu überwachen, die Stadtkammer zu beaufsichtigen und die Amtsführung städtischer Amtsträger wie Steuerer, Waagmeister, Zöllner, Marktmesser zu beaufsichtigen.

Mit den Aufgaben der heutigen Stadtkämmerei hat dies nicht mehr viel zu tun:

- Die Kammerrechnung wurde durch eine moderne, doppische Buchhaltung ersetzt,
- in der „Kammer“ lagern keine Schätze mehr; die „Schätze“ setzen sich aus Immobilienvermögen, Beteiligungen und liquiden Mitteln zusammen und letz-

tere werden mithilfe eines ausgeklügelten Treasury im Zusammenspiel mit diversen Finanzinstituten verwaltet,

- Bücher und Journale brauchen auch keinen Platz mehr in der Stadtkammer – dafür haben wir ein sehr leistungsfähiges DV-System.

Bereits im täglichen Sprachgebrauch wird die Stadtkämmerei als „Finanzreferat“ bezeichnet. Es ist daher naheliegend, diese Bezeichnung für das „Finanzministerium“ der Landeshaupt auch offiziell zu etablieren. Die Umbenennung in „Finanzreferat“, abgekürzt „FIN“, hat zudem den Vorteil, dass die Bezeichnung des Referats künftig der Bezeichnung des zuständigen Fachausschusses angeglichen wird, insoweit ist diese neben den genannten Gründen auch die konsequente Spiegelung der Organisation des Stadtrats. Die notwendigen redaktionellen Änderungen im Aufgabengliederungsplan und im Geschäftsverteilungsplan wird das Direktorium entsprechend veranlassen.

Die Inhalte des Gutachtens, die das Kreisverwaltungsreferat und das Referat für Bildung und Sport betreffen, wurden im Rahmen von gemeinsamen Besprechungen erörtert und abgestimmt.

Eine fristgerechte Vorlage nach Nr. 5.6.2 der AGAM war aufgrund von internen Abstimmungen nicht möglich. Die Behandlung im heutigen Ausschuss ist erforderlich, weil der Stadtrat zeitnah über die Inhalte des Gutachtens und die organisatorische Umsetzung informiert werden sollte.

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Prof. Dr. Hans Theiss, und der Verwaltungsbeirat des Kassen- und Steueramtes, Herr Stadtrat Frieder Vogelsgesang, haben einen Abdruck der Bekanntgabe erhalten.

## II. Bekannt gegeben

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

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

Christoph Frey  
Stadtkämmerer



- III.** Abdruck von I. mit II.  
über die Stadtratsprotokolle

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

**IV. Wv. Stadtkämmerei – Geschäftsleitung**

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
  
2. An das Kreisverwaltungsreferat – KVR – GL2  
An das Referat für Bildung und Sport – RBS – GL2  
An das Personal- und Organisationsreferat – P 3  
z. K.

Am.....

Im Auftrag