

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Gemeinde Hürtgenwald im
Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Zahlungsabwicklung	4
Grundlagen	4
Prüfbericht	4
Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Prüfungsablauf	6
→ Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung	7
Ordnungsmäßigkeit	7
Organisation/Prozesse/Informationstechnik	8
→ Anlagen: Ergänzende Tabelle	10

→ Managementübersicht

- Für die Festlegung über Berechtigungen im Verfahren liegt keine schriftliche Regelung vor.
- Es besteht keine strikte Trennung zwischen Mittelbereitstellung und Mittelbewirtschaftung.
- Es bestehen keine konkreten schriftlichen Bestimmungen zu Archivierung und Aufbewahrungspflichten.
- Für das Instrument Aufrechnung bestehen keine schriftlichen Regelungen.
- Die Bemühungen für die Verlagerung der Vollstreckung sollten intensiviert werden.
- Die Mittelbindung sollte als Teil des Internen Kontrollsystems verstärkt genutzt werden, um die Sicherheit bei Eingangsrechnungen zu erhöhen.
- Die Digitalisierung sollte zügig umgesetzt werden.

→ Überörtliche Prüfung der Zahlungsabwicklung

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Die Prüfung erfolgte vor dem Hintergrund eines Unterschlagungsfalles in der Kämmerei der Gemeinde Hürtgenwald.

Der Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

Prüfbericht

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen wurden in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhaltes galten.

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss die Kommune eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Gemeinde Hürtgenwald hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfbericht als **Empfehlung** aus.

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung der Zahlungsabwicklung umfasst im Regelfall

- eine Bestandsaufnahme mit dem Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten (Tagesabschluss),
- die Ermittlung eines Erfüllungsgrades in verschiedenen Teilbereichen der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung und

- Kennzahlenvergleiche auf der Basis des Vergleichsjahres 2016.

Aufgrund der Besonderheit der Umstände wurde auf die Kennzahlenvergleiche verzichtet. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren längerfristige krankheitsbedingte Ausfälle in der Finanzbuchhaltung zu verzeichnen.

Die Bestandaufnahme wurde nicht durchgeführt, da die Gemeinde Hürtgenwald seit dem vierten Quartal 2017 die Aufgaben der Zahlungsabwicklung weitestgehend an die Kommunale Datenverarbeitungszentrale (KDVZ) Rhein-Erft-Rur übertragen hat.

Ziel der Prüfung ist, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung der Zahlungsabwicklung in Hürtgenwald hat Johannes Schwarz vom 10. Januar 2018 bis 22. Januar 2018 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Gemeinde Hürtgenwald hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert. Das Prüfungsergebnis hat der Prüfer am 22. Januar 2018 mit dem Bürgermeister erörtert.

Der Entwurf des Prüfberichts wurde übersandt. Auf das weitere Verfahren nach § 105 Abs. 5 GO NRW weisen wir hin.

→ Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Zahlungsabwicklung. Diese Kennzahl zeigt, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Gemeinde Hürtgenwald einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die gpaNRW im Regelfall einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation/Prozesse/Informationstechnik und
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling.

In der aktuellen Prüfung haben wir uns vor allem mit der Ordnungsmäßigkeit befasst, weil die übrigen Bereiche durch personelle Engpässe bzw. durch die Abgabe von Aufgaben nicht prüfbar waren.

Die gpaNRW ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für die einzelnen Themenfelder. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Der Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit ist am Ende des Berichtes abgebildet.

Die Gemeinde Hürtgenwald erreicht einen Erfüllungsgrad von 85 Prozent (Mittelwert 87 Prozent) im Teilbereich Ordnungsmäßigkeit.

Folgende Punkte aus dem Erfüllungsgrad bieten Handlungs- bzw. Optimierungsmöglichkeiten:

Ordnungsmäßigkeit

Die im Folgenden aufgezeigten Ergänzungen sollten entweder in die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Gemeinde Hürtgenwald (DA Fibu) vom 31. Oktober 2006 aufgenommen oder gesondert geregelt werden. Dann reicht ein Hinweis in der Dienstanweisung aus.

Entsprechend § 31 Abs. 2 Ziffer 2.2 GemHVO NRW hat die Kommune Festlegungen über die Berechtigungen im Verfahren zu treffen. Für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware sollte daher ein Konzept bestehen.

Nach Angaben der Gemeinde Hürtgenwald ist für die Durchführung die Informationstechnik zuständig.

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

→ **Feststellung**

Es liegt keine schriftliche Regelung für die Festlegung über Berechtigungen im Verfahren vor.

→ **Empfehlung**

Um die Bedeutung für das interne Kontrollsystem darzustellen, ist die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips für die Berechtigungsvergabe in der DA zu dokumentieren.

§ 30 Abs. 3 S. 1 und 2 GemHVO NRW verlangt eine Abgrenzung der Aufgabenbereiche Geschäftsbuchführung und Zahlungsabwicklung. Die beiden Aufgaben dürfen nicht von demselben Beschäftigten wahrgenommen werden. Ebenso darf Beschäftigten in Buchführung oder Zahlungsabwicklung die Befugnis zur sachlichen und rechnerischen Feststellung nur in Ausnahmefällen übertragen werden. Daraus lässt sich als Kerngedanke des Internen Kontrollsystems (IKS) ableiten, dass ebenfalls eine persönliche Trennung zwischen Mittelbereitstellung und Mittelverwendung bestehen sollte.

In der Gemeinde Hürtgenwald ist die Abteilung 4 neben der Mittelbereitstellung durch die Kämmererei auch für die Mittelverwendung für u. a. Grünflächen sowie Sport- und Dorfplätze zuständig. Hier bestand in den letzten Jahren eine Personeneinheit, was wiederum zu Verletzungen des Vier-Augen-Prinzips führte.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hürtgenwald sollte zukünftig eine strikte Trennung zwischen Mittelbereitstellung und Mittelverwendung beachten.

Bislang wurden mit Ausnahme eines Hinweises in § 26 DA Fibu keine schriftlichen Bestimmungen in Ausführung von § 58 GemHVO NRW (Archivierung, Aufbewahrungspflichten) getroffen. Tatsächlich soll aber nach § 31 GemHVO NRW geregelt werden, wer wann was macht.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hürtgenwald sollte Aspekte wie Verfahren, Ordnungskriterien, Sicherheit und Freigabe zur Vernichtung in der Dienstanweisung festlegen.

Aufrechnungen werden bei der Gemeinde Hürtgenwald in der Praxis eingesetzt und entsprechend den gesetzlichen Vorschriften gegenüber dem Kunden erklärt. Dazu gibt es gesonderte Anschreiben.

→ **Empfehlung**

Der Vollständigkeit halber sollte das Instrument der Aufrechnung mit in die Dienstanweisung aufgenommen werden, insbesondere Voraussetzungen, interne Arbeitsschritte und Zuständigkeiten.

Organisation/Prozesse/Informationstechnik

Wie bereits zuvor beschrieben, führen personelle Engpässe in Zahlungsabwicklung und Vollstreckung derzeit zu Schwierigkeiten in der sachgerechten Bearbeitung. Die Verlagerung von großen Teilen der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne auf die KDVZ Rhein-Erft-Rur war daher folgerichtig. Da sich die personelle Situation durch Verrentung bzw. Pensionierung in naher Zukunft noch weiter verschlechtern wird, sollte in einem weiteren Schritt auch über die

Verlagerung der Vollstreckung an eine Nachbarkommune nachgedacht werden. Nach Angaben der Gemeinde Hürtgenwald wurden bereits erste Kontakte hergestellt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hürtgenwald sollte ihre Bemühungen zur Verlagerung der Vollstreckung an eine Nachbarkommune intensivieren.

Weiterhin wurde der Rechnungseingangs-Workflow in der Gemeinde Hürtgenwald näher betrachtet. Bedingt durch die Vorfälle in der Kämmerei wurden bereits mit Verfügung vom 18. Dezember 2017 Änderungen an der Dienstanweisung über Form und Inhalt der Kontierungsfahnen und Buchungsbelegen für die Finanzbuchhaltung der Gemeinde Hürtgenwald vom 18. Dezember 2008 vorgenommen.

Zwar wurden Sicherheitsaspekte eingebaut, indem die Eingangsrechnungen erst nach Anbringung eines Sichtvermerks durch die Verwaltungsleitung ausgeführt werden dürfen. Die ursprüngliche Wertgrenze von 500 Euro wurde bereits kurz nach der Umsetzung der Verfügung aus praktischen Gründen auf alle Eingangsrechnungen ausgeweitet. Allerdings wurden keine Änderungen bei Ziffer 2.1.8 der DA Kontierung vorgenommen. Nach Ziffer 2.1.8 sind für Lieferungen und Leistungen Rechnungen zu fordern, die im Original der Kontierungsfahne beizufügen sind. Buchstabe c) der Verfügung verlangt, dass Rechnungen nur angewiesen werden dürfen, die durch die Posteingangsstelle gestempelt sind. Hier sollte nicht die Rechnung im Vordergrund stehen. Die Rechnung kann nur das Ergebnis einer Vorarbeit innerhalb der Verwaltung sein. Also muss ein Bestellschein oder ein schriftlicher Arbeitsauftrag als Grundlage für die Rechnung vorliegen. Sofern durch Bestellschein oder Arbeitsauftrag eine Mittelbindung erfolgt ist, ist aus Sicht des IKS die Sicherheit größer, dass die Eingangsrechnung eine rechtliche Grundlage hat.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Hürtgenwald sollte prüfen, ob die Mittelbindung im Zusammenhang mit Bestellungen und Aufträgen eine geeignete Maßnahme ist, um die Sicherheit bei Eingangsrechnungen zu erhöhen.

Zudem sollte die Gemeinde Hürtgenwald so zügig wie möglich die Digitalisierung in der Verwaltung vorantreiben. Dabei steht nicht das Einscannen der Eingangsrechnungen im Vordergrund, sondern weitergehend die Möglichkeit, digitale Rechnungen auch digital weiterzuverarbeiten.

Herne, den 28. Februar 2018

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Schwarz

Projektleitung

→ Anlagen: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Es besteht eine Dienstanweisung gem. § 31 GemHVO NRW.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	ja, DA Fibu vom 31.10.2006
2	Die Finanzmittelkonten werden an jedem Buchungstag mit den Bankkonten abgeglichen (§ 30 Abs. 4 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, § 9 Abs. 1 DA Fibu, seit 10/2017 durch KDVZ
3	Für die Verwaltung der Zahlungsmittel ist eine Liquiditätsplanung aufgebaut (§ 31 Abs. 2 Ziff. 1.5 und Ziff. 3.1 - 3.6 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, § 20 Abs. 5 und 6 DA Fibu, Unterstützung durch Excelliste
4	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen gem. § 31 Abs. 2 Nr. 1.7 GemHVO NRW (Ausführung von § 23 Abs. 5 - Absehen von Vollstreckung von Ansprüchen in geringer Höhe - "Kleinbetragsregelung").	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, § 12 DA Fibu
5	Es gibt aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen (§ 31 Abs. 2 Nr. 1.8 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja, § 13 i. V. m. gesonderter DA
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht (§ 31 Abs. 2 Nr. 1.9 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, § 5 Abs. 1 DA Fibu
7	Für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware existiert ein Konzept (§ 31 Abs. 2 Nr. 2.2 GemHVO NRW).	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9	ja, aber nicht schriftlich geregelt, IT ist zuständig
8	Der Umgang mit Bar- und Zahlungsmitteln ist für die gesamte Verwaltung verbindlich schriftlich geregelt (§ 31 Abs. 2 Nr. 3.3 und 3.4 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, § 10 Abs. 2 DA Fibu für Bargeld, § 21 Abs. 4 DA Fibu für V-Schecks

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
9	Die Handkassen werden ordnungsgemäß geführt (§ 31 Abs.2 Nr. 3.3 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, § 20 Abs. 4 DA Fibu i. V. m. gesonderter DA
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln getroffen (§ 31 Abs. 2 Nr. 3.7 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, § 23 DA Fibu
11	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben (§ 30 Abs. 3 Satz 2 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziff. 1.2.2 DA Kontierung
12	Es bestehen aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung (§ 30 Abs. 5 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, § 24 Abs. 2 DA Fibu
13	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um (§ 58 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	§ 25 DA Fibu i. V. m. gesonderter DA
14	Es bestehen aktuelle schriftliche Bestimmungen in Ausführung von § 58 GemHVO NRW (Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow).	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	§ 26 DA Fibu nur allgemein
15	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen (Aufrechnung i.S. von §§ 387 ff. BGB)	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	nein, nicht schriftlich
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				64	75	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				85		

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de