

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Zahlungsabwicklung in
den kleinen
kreisangehörigen
Kommunen 2013 - 2016*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Prüfung der Zahlungsabwicklung in den kleinen kreisangehörigen Kommunen	3
Allgemeines	3
Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten (Bestandsaufnahme)	3
Rechtmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung	3
Rechtmäßigkeit	4
Organisation, Prozesse, Informationstechnik	5
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	6
Wirtschaftlichkeit	7
Zahlungsabwicklung im engeren Sinne	7
Vollstreckung	8
Interkommunale Zusammenarbeit	10

➔ Prüfung der Zahlungsabwicklung in den kleinen kreisangehörigen Kommunen

Allgemeines

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Sie erstreckt sich auch darauf, ob die Buchführung und die Zahlungsabwicklung ordnungsgemäß durchgeführt worden sind¹.

Die gpaNRW hat die überörtliche Prüfung der Zahlungsabwicklung Anfang 2013 neu ausgerichtet. Seitdem haben wir sie in 80 kleinen kreisangehörigen Kommunen durchgeführt.

Die Prüfung umfasste

- den Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten,
- die rechtmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung,
- die Wirtschaftlichkeit der Personal- und Sachaufwendungen.

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

Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten (Bestandsaufnahme)

Nach § 30 Abs. 4 Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) sind die Finanzmittelkonten an jedem Buchungstag mit den Bankkonten abzugleichen. Im Regelfall wird dies in den geprüften Kommunen auch so durchgeführt. In drei Kommunen war die Voraussetzung nicht erfüllt. Vor allem führten Softwareprobleme dazu, dass kein ordnungsgemäßer Abgleich erfolgte.

Rechtmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand eines Erfüllungsgrades. Dieser beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellen wir 30 einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Rechtmäßigkeit,
- Organisation, Prozesse, Informationstechnik,
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling.

¹ § 105 Absatz 3 Ziffer 2 GO NRW

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Weit überwiegend liegen keine erheblichen Mängel vor. 60 der 80 Kommunen erreichten einen Erfüllungsgrad von über 75 Prozent. In zehn Kommunen fehlte zum Zeitpunkt der Prüfung eine gültige Dienstanweisung nach § 31 GemHVO NRW.

Die gpaNRW hat geprüft, ob die Dienstanweisungen der Kommunen Regelungen zur Archivierung von Unterlagen, zur örtlichen Prüfung, zur Barkasse und zur Verwahrung von Wertgegenständen enthalten.

Archivierung, Aufbewahrungspflichten

Nach § 31 Abs. 2 Satz 1 GemHVO NRW müssen die örtlichen Vorschriften u.a. Bestimmungen über die Aufbewahrung von Unterlagen nach § 58 GemHVO NRW enthalten. Die meisten Kommunen haben solche Regelungen in ihre allgemeine Dienst- und Geschäfts-Anweisung (ADGA) oder in ihre Archivordnung aufgenommen.

29 Kommunen (36 Prozent) haben jedoch keine solchen Regelungen getroffen oder verweisen in der Dienstanweisung lediglich auf § 58 GemHVO NRW. Hier fehlt eine Beschreibung des Workflows.

Örtliche Prüfung

Die kleinen kreisangehörigen Kommunen haben im Regelfall keine örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet. In diesen Fällen sind nach § 30 Abs. 5 i.V.m. § 31 Abs. 2 Nr. 4.4 GemHVO NRW Einzelheiten zur Überwachung und Prüfung der Zahlungsabwicklung zu treffen. Vier der geprüften Kommunen haben keine Regelungen getroffen. In 14 Kommunen wurde die unvermutete Prüfung entweder seit Jahren nicht regelmäßig oder gar nicht durchgeführt.

Barkasse, Einnahmekassen und Handvorschüsse

Für Barkassen, Einnahmekassen und Handvorschüsse sind örtliche Regelungen nach § 31 Abs. 2 Nr. 3.3 GemHVO NRW zu treffen. Dabei ist vor allem die Frage der Zuständigkeit für die unvermutete Prüfung sowie die Höhe des Bestands zu regeln. Zehn der geprüften Kommunen (13 Prozent) haben keine oder keine vollständigen Regelungen getroffen.

Eine Barkasse verursacht gegenüber einer reinen Einnahmekasse einen höheren Verwaltungsaufwand. Deshalb sollte in der Zahlungsabwicklung auf eine Barkasse verzichtet werden. In 26 Kommunen (33 Prozent) ist noch eine Barkasse eingerichtet.

Für Bareinzahlungen reicht eine Einnahmekasse. Auf Barauszahlungen in der Zahlungsabwicklung kann gänzlich verzichtet werden. Jeder Zahlungsempfänger hat die Möglichkeit, ein Girokonto einrichten zu lassen. Darüber hinaus können für einzelne Organisationseinheiten der Kommune Handvorschüsse eingerichtet werden.

Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen

An die Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen und Dienstsiegeln sind Sicherheitsanforderungen und schriftliche Regelungen geknüpft. Dazu gehört auch, dass Regelungen über Ein- und Auslieferung, über Inventur und die Sicherheit des Behältnisses bestehen. Das war in mehreren Kommunen nicht der Fall.

Organisation, Prozesse, Informationstechnik

➔ Feststellung

Vor allem bei der Strukturierung und Beschleunigung von Abläufen gibt es Verbesserungsmöglichkeiten. 57 Kommunen erreichten einen Erfüllungsgrad zwischen 76 und 100 Prozent. Zehn Kommunen nur zwischen 31 und 70 Prozent.

Die gpaNRW hat die Prozesse zu den Zahlungseingängen, ungeklärten Zahlungen, zum Mahnwesen und zur Vollstreckung betrachtet. Wir haben uns mit dem Fachverband der Kommunalkassenverwalter NRW abgestimmt, um praxisnahe Empfehlungen geben zu können.

Automatisierter Zahlungseingangsprozess

Je höher die Anzahl der zu verarbeitenden Buchungen, desto wirtschaftlicher ist die Automatisierung des Zahlungseingangsprozesses. Einige Finanzprogramme oder ein spezielles Programm sind in der Lage, den Zahlungseingangsprozess weitgehend zu automatisieren. 18 der geprüften Kommunen (23 Prozent) setzen dieses Mittel nicht ein. Zum Teil ist das sinnvoll, weil die Anzahl der zu verarbeitenden Buchungen zu gering ist.

Einige Kommunen begründen den Verzicht auf die Automatisierung mit möglichen fehlerhaften Zuordnungen und anschließender Mehrarbeit. Der Anteil fehlerfreier automatisierter Zuordnungen liegt zwischen 20 und 95 Prozent. Fehlerhafte Zuordnungen kommen demnach bei einigen Kommunen tatsächlich gehäuft vor. Es zeigt sich aber auch, dass viele Kommunen einen hohen Anteil fehlerfreier automatisierter Zuordnungen erreichen. Fehlerhafte Zuordnungen können unter anderem durch eindeutige Angaben von Kassenzeichen bzw. Verwendungszwecken auf der ersten Seite der Bescheide verringert werden.

Ungeklärte Zahlungen

Die meisten Kommunen haben nur eine geringe Zahl von ungeklärten Einzahlungen (UZE) und ungeklärten Auszahlungen oder Abbuchungen (UZA). Bei einzelnen Kommunen gab es jedoch auffallend viele UZE. Die ältesten UZE waren seit etwa fünf Jahren nicht geklärt.

Mahnwesen

Um die ausstehenden Beträge möglichst schnell einnehmen zu können, sollten im zweiwöchentlichen, mindestens aber vierwöchentlichen Rhythmus, Mahnläufe automatisiert angestoßen werden. Auch für die Übergabe an die Vollstreckung empfehlen wir zwei Wochen.

Die Kommunen haben das Mahnwesen für fällige Forderungen im Regelfall automatisiert. Den Mahnlauf dagegen stoßen viele Kommunen noch manuell an. Zum Teil werden die Mahnungen erst sehr spät erzeugt. In einigen Fällen erst drei Monate nach Fälligkeit.

In vielen Fällen werden die Mahnungen von einem Rechenzentrum gedruckt, dann aber zunächst der Kommune zugesendet. Diese führt noch einmal eine Kontrolle durch, ob die Mahnung versendet werden soll. Sofern alle Buchungen ordnungsgemäß innerhalb der Zahlungsabwicklung erfolgt sind, ist eine solche Kontrolle überflüssig. Die Mahnungen sollten direkt durch das Rechenzentrum versendet werden.

Workflow Vollstreckung

Um Vollstreckungsforderungen wirtschaftlich betreiben zu können, sollten schriftliche Regelungen zur Bearbeitung bestehen. Das betrifft vor allem die Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung und Prioritäten. In 13 der geprüften Kommunen (16 Prozent) bestehen hier Verbesserungsmöglichkeiten.

Es sollte festgelegt sein, dass zunächst der Vollstreckungs-Innendienst prüft, ob Maßnahmen ergriffen werden können. Im Innendienst können die Fälle oftmals effizienter bearbeitet werden. In den Prüfungen haben wir festgestellt, dass vielfach der Vollstreckungs-Außendienst den ersten Zugriff hat.

Die Reform der Sachaufklärung wird in vielen kleinen kreisangehörigen Kommunen nur eingeschränkt umgesetzt. Kernpunkte der Reform sind die Abnahme der Vermögensauskunft und Eintragung ins Schuldnerverzeichnis.

Wir haben festgestellt, dass die Vermögensauskunft überwiegend durch den Gerichtsvollzieher abgenommen wird. Das ist zulässig. Die Vermögensauskunft kann durch die Kommune oder den Gerichtsvollzieher aufgenommen werden. Im Regelfall ist es jedoch effektiver, wenn die Kommune direkt mit dem Schuldner Kontakt aufnimmt und die Vermögensauskunft selbst abnimmt.

Die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis erfolgt entweder gar nicht oder ebenfalls über den Gerichtsvollzieher. Die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis ist jedoch von der Kommune vorzunehmen. Das hat der Gesetzgeber zum 01. August 2016 in § 5 a Abs. 1 letzter Satz Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) klargestellt.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

➔ Feststellung

70 Prozent der geprüften Kommunen erfüllen die Anforderungen an die finanzwirtschaftliche Steuerung nur ansatzweise oder gar nicht.

In diesem Teilbereich haben wir geprüft, ob die Kommunen Folgendes erfüllen:

- Es werden Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und deren Einhaltung bedarfsorientiert überprüft.

- Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) dienen der Verwaltungsleitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen.

Gemäß § 12 GemHVO NRW sollten produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung bestimmt werden.

Darauf basierend sollte ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufgebaut werden, um u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung zu überprüfen.

Wir haben die Kommunen bereits in der ersten Prüfrunde zwischen 2004 und 2009 darauf hingewiesen, dass zur eigenen Steuerung folgende Übersichten erforderlich sind:

- zum Stichtag bestehende eigene Vollstreckungsaufträge,
- zum Stichtag bestehende fremde Vollstreckungsersuchen,
- im Laufe eines Jahres neu hinzugekommene eigene Vollstreckungsaufträge,
- im Laufe eines Jahres neu hinzugekommene fremde Vollstreckungsersuchen,
- im Laufe eines Jahres erledigte eigene Vollstreckungsaufträge und
- im Laufe eines Jahres erledigte fremde Vollstreckungsersuchen.

Auch in der zweiten Prüfrunde hat sich gezeigt, dass nach wie vor viele Kommunen nicht oder nicht ausreichend mit entsprechenden Kennzahlen steuern. Oft fehlen hierzu eine Vollstreckungssoftware oder Auswertungskomponenten, die richtige Bedienung der Software oder eine ausreichende Schulung.

Wir haben den Kommunen empfohlen, sich mit anderen Kommunen auszutauschen und die Grundlagen für die Umsetzung gemeinsam zu entwickeln. Zudem können unsere Kennzahlen aus der Prüfung fortgeschrieben werden.

Wirtschaftlichkeit

Die gpaNRW analysiert die Personal- und Sachaufwendungen für die Zahlungsabwicklung im engeren Sinne und für die Vollstreckung. Grundlage hierfür sind Kennzahlenvergleiche.

Für die Personal- und Sachaufwendungen verwenden wir die KGSt®-Durchschnittswerte.

Zahlungsabwicklung im engeren Sinne

➔ Feststellung

Bei den Personal- und Sachaufwendungen für die Zahlungsabwicklung im engeren Sinne haben wir erhebliche Spannweiten festgestellt. Die Unterschiede zeigen, dass oftmals wesentliche Potenziale vorhanden sind. Das gilt besonders für einen wirtschaftlicheren Personaleinsatz. Zudem zeigt sich eine Tendenz, dass größere Kommunen effizienter arbeiten können als kleinere.

Zur Zahlungsabwicklung im engeren Sinne (i. e. S.) gehören die Annahme von Einzahlungen, die Leistung von Auszahlungen und die Verwaltung der Finanzmittel. Jeder Zahlungsvorgang ist zu erfassen und zu dokumentieren. Außerdem ist die Zahlungsabwicklung für die Verwaltung der Bargeld- und Bankbestände der Kommune sowie für das Mahnwesen zuständig.

Die geprüften Kommunen setzten in der Zahlungsabwicklung i. e. S. zwischen 0,41 und 2,05 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner für die Sachbearbeitung ein. Der Mittelwert beträgt 0,95 Vollzeit-Stellen.

Wir haben eine Tendenz festgestellt, dass die Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner sinken, je größer die Kommune ist. Die folgende Tabelle zeigt diese Tendenz. Wir haben Mittelwerte für drei Größenklassen gebildet.

Vollzeit-Stellen Zahlungsabwicklung i.e.S. je 10.000 Einwohner

	Kommunen bis 10.000 Einwohner	Kommunen 10.000 bis 18.000 Einwohner	Kommunen über 18.000 Einwohner	Kommunen gesamt
Mittelwert	1,14	0,97	0,78	0,95

Diesen Stellen haben wir die Buchungen für Einzahlungen auf den Konten der Kommunen gegenübergestellt. Die Einzahlungen je Vollzeit-Stelle liegen zwischen 3.633 bis 23.703. Der Mittelwert beträgt 11.739. Nach Größenklassen ergibt sich folgendes Bild:

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i.e.S.

	Kommunen bis 10.000 Einwohner	Kommunen 10.000 bis 18.000 Einwohner	Kommunen über 18.000 Einwohner	Kommunen gesamt
Mittelwert	10.770	11.702	12.464	11.739

Die Aufwendungen je Einzahlung liegen zwischen 2,16 Euro und 15,80 Euro. Der Mittelwert beträgt 6,03 Euro. Nach Größenklassen ergibt sich folgendes Bild:

Aufwendungen je Einzahlung in Euro

	Kommunen bis 10.000 Einwohner	Kommunen 10.000 bis 18.000 Einwohner	Kommunen über 18.000 Einwohner	Kommunen gesamt
Mittelwert	6,87	6,69	5,10	6,03

Vollstreckung

➔ Feststellung

Bei den Aufwandsdeckungsgraden sowie den Personal- und Sachaufwendungen für die Vollstreckung haben wir erhebliche Spannweiten festgestellt. Die Unterschiede zeigen, dass oftmals erhebliche Potenziale vorhanden sind. Das gilt besonders für einen wirtschaftliche-

ren Personaleinsatz. Zudem zeigt sich eine Tendenz, dass größere Kommunen effizienter arbeiten können als kleinere.

Die Vollstreckung ist ein weitgehend standardisiertes Massenverfahren, bei dem eine hohe Anzahl an Vollstreckungsaufträgen effektiv zu bearbeiten ist. Viele Kommunen verwenden eine Vollstreckungssoftware.

Die geprüften Kommunen setzten in der Vollstreckung zwischen 0,24 und 1,91 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner für die Sachbearbeitung ein. Der Mittelwert liegt bei 0,90 Vollzeit-Stellen. Diesen Stellen haben wir die im Bezugsjahr abgewickelten Vollstreckungsforderungen gegenübergestellt. Wichtige Kennzahlen sind

- der Aufwandsdeckungsgrad in der Vollstreckung,
- die abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung,
- die Personal- und Sachaufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung.

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit die Personal- und Sachaufwendungen der Kommune für die Vollstreckung von den Erträgen aus den Nebenforderungen gedeckt werden.

Wir haben eine Tendenz festgestellt, dass der Aufwandsdeckungsgrad höher ausfällt, je größer die Kommune ist.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent

	Kommunen bis 10.000 Einwohner	Kommunen 10.000 bis 18.000 Einwohner	Kommunen über 18.000 Einwohner	Kommunen gesamt
Mittelwert	59	54	76	61

Auch die Kennzahl abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle zeigt, dass größere Kommunen effizienter arbeiten können.

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

	Kommunen bis 10.000 Einwohner	Kommunen 10.000 bis 18.000 Einwohner	Kommunen über 18.000 Einwohner	Kommunen gesamt
Mittelwert	956	1.089	1.177	1.087

Die abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in einer Spannweite von 438 bis 3.336.

Daraus resultieren Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung zwischen 20,47 Euro und 137,72 Euro.

Mit zunehmender Größe der Kommune sinken diese Aufwendungen:

Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung in Euro

	Kommunen bis 10.000 Einwohner	Kommunen 10.000 bis 18.000 Einwohner	Kommunen über 18.000 Einwohner	Kommunen gesamt
Mittelwert	77,10	62,78	61,24	66,43

Interkommunale Zusammenarbeit

➔ Feststellung

Die interkommunale Zusammenarbeit bietet die Möglichkeit, das für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung notwendige Wissen zu bündeln und damit die Fachkompetenz zu stärken. Zudem kann in größeren Einheiten die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung wirtschaftlicher organisiert werden.

17 der geprüften Kommunen haben im Wege einer öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach §§ 23 bis 26 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW) alle oder einzelne Aufgaben auf eine andere Kommune übertragen. Wir haben folgende Unterschiede bei den übertragenden Aufgaben vorgefunden:

- Der Vollstreckungs-Außendienst wird übertragen.
- Die Aufgaben der Vollstreckung im Innen- und Außendienst werden übertragen.
- Die Aufgaben der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne werden übertragen.
- Es werden die Aufgaben der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne und der Vollstreckung übertragen.
- Neben der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne und der Vollstreckung werden auch Aufgaben der Geschäftsbuchhaltung übertragen.

Acht Kommunen haben ihre Zahlungsabwicklungen in zwei Zweckverbände nach §§ 4 bis 22 GkG NRW zusammengeführt. Wir haben beide Zweckverbände geprüft.

Die Zahlungsabwicklungen in interkommunaler Zusammenarbeit erreichen oftmals bessere Kennzahlenwerte als die Zahlungsabwicklungen in den Kommunen. Dieses Ergebnis bestätigt unsere Erkenntnis aus den Prüfungen der Kommunen: Größere Einheiten haben die Möglichkeit, die Zahlungsabwicklung im engeren Sinne und den Vollstreckungsdienst aufgrund der höheren Fallzahlen wirtschaftlicher zu organisieren als kleinere.

Mittelwerte kleine kreisangehörige Kommunen und Mittelwerte interkommunale Zusammenarbeit

Kennzahl	Kommunen gesamt	Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen
Vollzeit-Stellen Zahlungsabwicklung i.e.S. je 10.000 Einwohner	0,95	0,76
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i.e.S.	11.739	11.620

Kennzahl	Kommunen gesamt	Zweckverbände und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen
Aufwendungen je Einzahlung in Euro	6,03	5,62
Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent	61	76
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.087	1.089
Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungs- forderung in Euro	66,43	55,96

Die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung lagen in den beiden Zweckverbänden bei durchschnittlich 44,17 Euro und damit deutlich unterhalb des Mittelwertes von 66,43 Euro.

Aus unserer Sicht könnten bei den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen durch eine verbesserte Steuerung noch niedrigere Werte erreicht werden: Wir haben festgestellt, dass viele Kommunen nicht überprüfen, ob die übertragenen Aufgaben wirtschaftlich erledigt werden. Es fehlen Zielvorgaben, Kennzahlen und Controllingberichte. Zum Beispiel werden bei der Vollstreckung teilweise die Erstattungen der übertragenden Kommune an die übernehmende Kommune nicht an die Mengenentwicklung der Vollstreckungsforderungen angepasst.

Zudem tragen einheitliche Regelungen der beteiligten Kommunen dazu bei, die Arbeit der gemeinsamen Zahlungsabwicklung zu erleichtern und damit wirtschaftlicher zu erledigen. In den Prüfungen haben wir festgestellt, dass sich die beteiligten Kommunen zum Teil nicht ausreichend abstimmen: Die Kommunen haben die Dienstanweisungen nach § 31 GemHVO NRW nicht harmonisiert. Es gibt noch unterschiedliche Wertgrenzen, z. B. für Stundung, Niederschlagung und Erlass.

➔ 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