

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der  
Stadt Petershagen  
im Jahr 2015*

# INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung	3
Grundlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Prüfungsablauf	4
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung der Stadt Petershagen	5
Tagesabschluss	5
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung	5
Ordnungsmäßigkeit	6
Organisation/Prozesse/Informationstechnik	7
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	9
Kennzahlenvergleich	10
Zahlungsabwicklung im engeren Sinne (i. e. S.)	10
Gesamt Betrachtung Zahlungsabwicklung i. e. S.	12
Vollstreckung	13
Gesamt Betrachtung Vollstreckung	15

## → Zur überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung

### Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung werden die mittleren kreisangehörigen Kommunen verglichen. Die Anzahl der Vergleichskommunen wird im Verlauf der Prüfung dieses Segments mit der Zahl der geprüften Städte wachsen. Aktuelle Datenbasis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche in diesem Bericht sind die Werte aus 16 Kommunen<sup>1</sup>.

### Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung der Zahlungsabwicklung umfasst

- eine Bestandsaufnahme mit dem Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten,
- die Ermittlung eines Erfüllungsgrades in verschiedenen Teilbereichen der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung und
- Kennzahlenvergleiche auf der Basis des Vergleichsjahres 2014.

Ziel der Prüfung ist, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen. Die Analyse der leistungsbezogenen Kennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung.

Bei den Leistungskennzahlen werden neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW 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.

<sup>1</sup> Stichtag 16. Juni 2015

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. 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 wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Petershagen hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht. Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

## Prüfungsablauf

Die Prüfung in Petershagen erfolgte vom 27. April bis 20. August 2015 durch Britta Zimmermann. Das Prüfungsergebnis ist mit dem Kämmerer, dem Verantwortlichen für die Zahlungsabwicklung und der örtlichen Rechnungsprüfung am 20. August 2015 erörtert worden. Der Entwurf des Prüfberichts wurde übersandt. Auf das weitere Verfahren nach § 105 Abs. 5 GO NRW

## → Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung der Stadt Petershagen

### Tagesabschluss

Die GPA NRW hat die Finanzmittelkonten mit den Bankkonten analog § 30 Abs. 4 GemHVO NRW abgeglichen. Hierzu wurden die Salden der Barkasse und der jeweils letzten Kontoauszüge der Kreditinstitute erfasst, bei denen die Stadt Petershagen Geschäftskonten unterhält. Der ermittelte Istbestand wurde der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Die einzelnen Positionen sind den Anlagen 1 und 2 dieses Berichtes zu entnehmen.

#### → **Feststellung**

Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.

Die Stadt Petershagen unterhält insgesamt zwei Girokonten bei unterschiedlichen Banken. Für eines nutzt sie eine Online-Schnittstelle zur Weiterverarbeitung der Kontoauszugs-Daten.

#### → **Feststellung**

Die Stadt Petershagen hat eine zweckmäßig geringe Anzahl an Zahlwegen.

### Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung

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

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

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

Die GPA NRW ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3<sup>2</sup> 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 ist am Ende des Berichtes vollständig abgebildet.

<sup>2</sup> nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Die Stadt Petershagen erreicht insgesamt einen Erfüllungsgrad von 67 Prozent. Der Mittelwert der bisher geprüften Kommunen liegt bei 70 Prozent. Während die Teilbereiche „Ordnungsmäßigkeit“ und „Organisation/Prozesse/Informationstechnik“ jeweils im Bereich der Mittelwerte abschneiden, führt die noch fehlende finanzwirtschaftliche Steuerung zu Abstrichen beim Gesamtergebnis.

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

## **Ordnungsmäßigkeit**

Der Erfüllungsgrad von 82 Prozent bei der Ordnungsmäßigkeit erreicht fast den Mittelwert von 84 Prozent. Er zeigt, dass die Stadt Petershagen die erforderlichen Regelungen weitestgehend getroffen hat.

Die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Stadt Petershagen (im Folgenden DA Fibu) ist seit dem 01. Januar 2009 in Kraft. Sie wurde für die Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement erlassen und seither noch nicht aktualisiert. Die im Folgenden angesprochenen Regelungen können entweder in die Dienstanweisung aufgenommen oder gesondert geregelt werden. Dann sollte die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung einen Hinweis darauf enthalten.

§ 2 DA Fibu schränkt den Geltungsbereich auf den Geschäftsbereich der Finanzbuchhaltung ein.

### **→ Empfehlung**

Da manche Bestimmungen alle Beschäftigten betreffen (z. B. §12 Abs. 4 oder § 19 Abs. 2 DA Fibu), sollte die DA Fibu für die gesamte Stadtverwaltung gelten.

Ein weiterer Grund ist die DA für das Anordnungswesen der Stadt Petershagen. Sie definiert sich in 1.1 als Ergänzung der DA Fibu, gilt jedoch für alle Beschäftigten.

Für ihre Liquiditätsplanung verwendet die Stadt Petershagen bislang keine zusammengeführte und laufend aktuelle Übersicht. Die Grenze für zu erwartende größere Ein- oder Auszahlungen, welche die Fachämter der Zahlungsabwicklung melden müssen, liegt mit 100.000 Euro recht hoch.

### **→ Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte ihre Liquiditätsplanung in einer Datei zusammenführen und aktuelle dokumentieren.

Zum Umgang mit Kleinbeträgen enthält § 25 der DA Fibu eine Kann-Regelung. Hier besteht das Risiko von Ungleichbehandlungen, z. B. wenn verschiedene Personen das eingeräumte Ermessen unterschiedlich ausüben.

### **→ Empfehlung**

Die DA Fibu sollte festlegen, dass alle Bearbeitungsregelungen für Kleinbeträge vom Kämmerer schriftlich bestimmt werden.

In dieser Handreichung sind die verschiedenen Fallkonstellationen je nach Bearbeitungsstand, Voraussetzungen, Zuständigkeiten und Betragsgrenzen sowie Vorgehensweisen abschließend

zu bestimmen. Damit wird sichergestellt, dass gleichartige Fälle in gleicher Weise bearbeitet werden.

Die Stundung, Niederschlagung und den Erlass von Forderungen regelt § 26 der DA Fibu. In Petershagen werden diese Verfahren zentral von der Stadtkasse durchgeführt, ebenso Insolvenzverfahren. Die DA Fibu enthält dazu keine Verfahrenshinweise oder die Festlegung von Kriterien für die Entscheidung.

Für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmt § 9 Abs. 3 DA Fibu die Stadtkasse zur zentralen Stelle. Für weitere Regelungen will die Stadt Petershagen eine schriftliche Arbeitshilfe erstellen. Darin soll z. B. fixiert werden, dass die Forderung gegenüber dem Zahlungspflichtigen unverzüglich in die Finanzsoftware gebucht wird oder wer für die Einleitung der Zwangsvollstreckung bei privatrechtlichen Forderungen zuständig ist.

5.1 der DA für das Anordnungswesen stellt sicher, dass Personen, die die sachliche und rechnerische Feststellung vorgenommen haben, nicht zugleich die Freigabe zur Buchung erteilen oder die Anordnung unterschreiben. Die personelle Trennung von Aufgaben der Finanzbuchhaltung und der Zahlungsabwicklung hält die GPA NRW für selbstverständlich. Auch § 22 Abs. 4 DA Fibu legt fest, dass Buchführung und Zahlungsabwicklung nicht von demselben Beschäftigten wahrgenommen werden dürfen. Zum Zeitpunkt der Prüfung ist die Stadt Petershagen von diesem Grundsatz abgewichen. Eine Beschäftigte nahm sowohl Aufgaben der Zahlungsabwicklung als auch der Buchführung wahr. Auch wenn hierbei gewisse Sicherungsvorkehrungen getroffen wurden, läuft es der durch § 30 Abs. 3 GemHVO geforderten Trennung zwischen Buchführung und Zahlungsabwicklung zuwider.

→ **Empfehlung**

Die Aufgaben der Buchführung müssen von der Zahlungsabwicklung abgekoppelt werden. Dazu sind entsprechende organisatorische Maßnahmen erforderlich.

Die in § 22 DA Fibu getroffenen Regelungen zur Überwachung und Prüfung der Zahlungsabwicklung werden nicht vollständig eingehalten. Weil es die Zahlungsabwicklung dauernd überwacht (Abs. 1), führt das örtliche Rechnungsprüfungsamt keine unvermutete Prüfung einmal im Jahr durch, obwohl Abs. 2 des § 22 DA Fibu das so vorsieht.

→ **Empfehlung**

Der Umfang und der Inhalt sowie die Dokumentation der jährlichen unvermuteten Prüfungen der Zahlungsabwicklung sind in Abgrenzung von der dauernden Überwachung zu regeln.

§ 28 DA Fibu regelt nur die Zuständigkeit für die Aufbewahrung von Unterlagen, nicht das Verfahren (z. B. wer gibt die Freigabe zur Vernichtung usw.).

→ **Empfehlung**

Die Bestimmungen des § 15 Abs. 1 DA Fibu zur Aufrechnung sollten ergänzt werden, insbesondere um Voraussetzungen, interne Arbeitsschritte und die Information der Schuldner.

## Organisation/Prozesse/Informationstechnik

In diesem Teilbereich erreicht die Stadt Petershagen mit dem Erfüllungsgrad von 64 Prozent einen durchschnittlichen Wert (Mittelwert 63 Prozent).

Der Zahlungseingangsprozess ist für eines der Giro-Konten automatisiert. Allerdings werden die Datensätze vorab gesichtet und mehr oder weniger umfangreich überarbeitet. Erst danach erfolgt die automatische Zahlungszuordnung mit einer hohen Erfolgsquote, so dass nur wenige ungeklärte Zahlungen verbleiben.

Auch im Mahnverfahren der Stadt Petershagen sind manuelle Arbeiten notwendig. Bevor die Mahnungen erstellt werden, prüft die Zahlungsabwicklung die Möglichkeiten zur Aufrechnung. Erst danach stößt sie einen sogenannten Mahnlauf an. Dies soll in der Regel zehn Tage nach Fälligkeit der Forderungen geschehen, diese Frist verlängert sich aber gelegentlich bei Abwesenheiten oder hohem Arbeitsaufkommen. Die Mahnungen werden bei der Stadt Petershagen vor ihrem Versand nochmals geprüft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Daten ihres Buchhaltungssystems so aktuell und eindeutig halten, dass Aufrechnungen automatische erfolgen und Mahnungen ohne weitere Prüfung versandt werden können.

Für Mahnsperren verfügt § 26 DA Fibu die zentrale Zuständigkeit der Stadtkasse. Sie werden im Einzelfall genutzt, wo eine Fälligkeitsverschiebung nicht in Betracht kommt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte schriftlich dokumentieren, unter welchen Voraussetzungen die Zahlungsabwicklung berechtigt bzw. verpflichtet ist, Mahnsperren zu setzen und diese wieder zu entfernen. Die Mahnsperre ist von der zuständigen OE schriftlich/ per Mail zu beantragen und muss eine Höchstdauer beachten.

Die Stadt Petershagen hat keine schriftlichen Regelungen zur wirtschaftlichen Beitreibung von Vollstreckungsforderungen, plant aber deren Aufstellung. Sie sollte dabei den Grundsatz „Innendienst vor Außendienst“ und die zum 1.1.2013 in Kraft getretene Reform der Sachaufklärung beachten. Eine solche Anweisung sollte u. a. festlegen

- in welcher Reihenfolge mit welcher Priorität die Vollstreckungsfälle bearbeitet werden,
- wie die erforderlichen Informationen beschafft werden,
- welche Maßnahmen des Vollstreckungs-Innendienstes Vorrang haben,
- nach welchen Kriterien und Verfahren Vollstreckungs- Instrumente wie z. B. die Vermögensauskunft und die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis eingesetzt werden und
- wann eine Abgabe an den Vollstreckungs-Außendienst erfolgt.

Die Vermögensauskunft lässt die Stadt Petershagen in wenigen Fällen durch Gerichtsvollzieher abnehmen: Künftig sollte sie die Abnahme durch eigene Vollstreckungskräfte anstreben, auch um wegfallende Tätigkeiten im Außendienst auszugleichen.

Zu den Anordnungen der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis kann die Stadt Petershagen keine Angaben machen: Diese werden bisher allein durch die Gerichtsvollzieher vorgenommen. Dazu besteht keine rechtliche Grundlage. Zwar ist ein Gerichtsvollzieher nach § 882 ZPO grundsätzlich berechtigt einen Eintrag ins Schuldnerverzeichnis zu veranlassen. Die im Vergleich zur ZPO spezialgesetzlichen und damit vorrangigen Bestimmungen des § 5a Abs. 1

VwVG schränken die Kommune bei der Beauftragung des Gerichtsvollziehers aber auf die Abnahme der Vermögensauskunft ein. Denn hier wird nur auf die §§ 802 c-I ZPO verwiesen. In § 284 Abs. 9 AO wird der Kommune selbst die Ausübung ihres Ermessens übertragen, den Eintrag in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen.

→ **Feststellung**

Die Beauftragung des Gerichtsvollziehers mit der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis ist nicht zulässig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Voraussetzungen herstellen, um die Vermögensauskünfte künftig selbst abzunehmen. Dies ist umso erstrebenswerter, als die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis zwingend durch die Stadt selbst erfolgen muss.

Die Aussetzung der Vollziehung (§ 361 AO) kommt dann zum Einsatz, wenn bzw. solange der Anspruch dem Grunde oder der Höhe nach streitig ist. Über die Aussetzung entscheidet das für die Forderung zuständige Fachamt. Endet der Streitfall zu Ungunsten des Schuldners, sind Aussetzungszinsen nach den gesetzlichen Vorgaben festzusetzen. Die DA Fibu der Stadt Petershagen regelt in § 26 nur den Vollstreckungsaufschub gem. § 258 AO.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Petershagen sollte die Aussetzung der Vollziehung, deren Voraussetzungen und interne Zuständigkeiten schriftlich festlegen.

§ 27 DA Fibu bestimmt die zentrale Zuständigkeit der Stadtkasse für Insolvenzverfahren. Die geplante Arbeitshilfe sollte in Ergänzung hierzu auch Wertgrenzen und das Verfahren regeln.

Die Stadt Petershagen hat in § 18 Abs. 5 DA Fibu schriftliche Regelungen zur Forderungsbeurteilung getroffen. Hier sind Ergänzungen zu Fallkonstellationen und Wertgrenzen für die verschiedenen Einstufungen (einwandfrei, zweifelhaft oder uneinbringlich) denkbar, damit ein einheitliches Verwaltungshandeln nach dem Prinzip der Stetigkeit gewährleistet werden kann.

## **Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling**

Ein Viertel der Vergleichskommunen erhält hierfür keine Punkte, darunter auch die Stadt Petershagen.

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sollten auch entsprechend § 12 GemHVO NRW produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmt werden.

→ **Feststellung**

Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Petershagen ist ein Teil des Produktes 001 111 006 Finanzmanagement. Hierfür gibt es noch keine messbaren Ziele oder Kennzahlen.

Ziele und Kennzahlen werden benötigt, um ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufzubauen. Damit kann u. a. der Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüft werden. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

→ **Empfehlung**

Für den Aufbau eines Controllings als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungs-geschehen ist die Fortschreibung der in dieser Prüfung erhobenen Kennzahlen denkbar.

Das von der Stadt Petershagen genutzte Vollstreckungsprogramm ist dynamisch und verfügt nicht über eine Historie. Das bedeutet, dass sich z. B. die Fallzahlen laufend verändern, je nach Bearbeitungsstand der Verfahren. Um hier einen Zeitreihenvergleich aufzubauen, sollte die Stadt Petershagen zu festgelegten Stichtagen jeweils eine Auswertung vornehmen und speichern. So lassen sich Entwicklungen im Arbeitsvolumen und evtl. Rückstände frühzeitig erkennen.

### Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich stellt den Ressourceneinsatz und das daraus resultierende Leistungsniveau für das jeweilige Handlungsfeld dar. Die GPA NRW ermittelt den Ressourceneinsatz anhand der Personal- und Sachaufwendungen. Dabei verwendet sie die KGSt®-Durchschnittswerte<sup>3</sup>.

### Zahlungsabwicklung im engeren Sinne (i. e. S.)

Zur Zahlungsabwicklung im engeren Sinne 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.

### Stellenvergleich Zahlungsabwicklung i. e. S. je 10.000 Einwohner

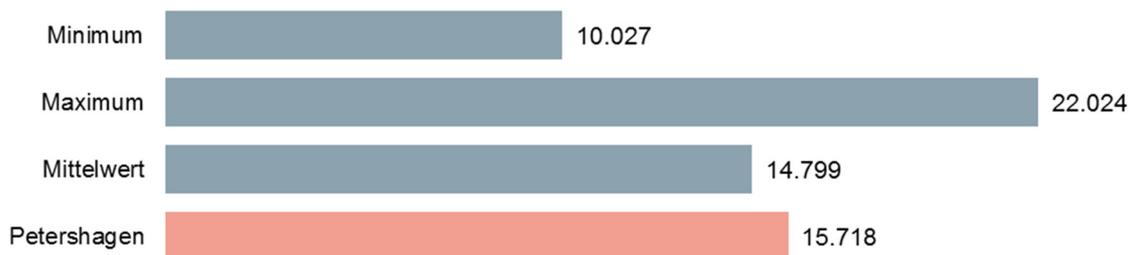
In den Stellenvergleich für die Zahlungsabwicklung i. e. S. fließen insgesamt 2,32 Vollzeit-Stellen, die in 2014 durchschnittlich für die Sachbearbeitung zur Verfügung standen. Das entspricht einem Wert von 0,91 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner. Damit liegt die Stadt Petershagen rd. acht Prozent über dem interkommunalen Mittelwert von 0,84 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner. Neben den Stellenanteilen für die Sachbearbeitung gibt es für den Overhead 0,31 Vollzeit-Stellen. Mit daraus resultierenden 11,8 Prozent gehört die Stadt Petershagen zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem größten Overhead-Anteil, der Mittelwert liegt bei 7,5 Prozent.

<sup>3</sup> 3 Gutachten „Kosten eines Arbeitsplatzes 2014/15“ (KGSt®-Materialien 19/2014)

## Einzahlung je Vollzeit-Stelle

Eine wesentliche Aufgabe der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung i. e. S. ist besteht darin, die Einzahlungen zu buchen und die Kontoauszüge zu verarbeiten. Aus der Anzahl der angenommenen und gebuchten Einzahlungen auf den Bankkonten (36.465 in 2014) sowie den 2,32 durchschnittlich für die Sachbearbeitung zur Verfügung stehenden Vollzeit-Stellen ergibt sich ein Wert von 15.718 Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Zahlungsabwicklung der Stadt Petershagen wie folgt:

### Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2014



Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
15.718	8.060	22.024	14.659	12.833	14.810	16.302	14

Trotz ihrer leicht überdurchschnittlichen einwohnerbezogenen Personalquote und der gründlichen Vorab-Bearbeitung der Buchungsdaten erreicht die Stadt Petershagen eine Leistungskennzahl, die sechs Prozent über dem Mittelwert liegt. Diese zufriedenstellende Positionierung resultiert aus der Fallintensität: Mit 14.328 angenommenen und gebuchten Einzahlungen je 10.000 Einwohner gehört die Stadt Petershagen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Fallaufkommen. Der Mittelwert beträgt 12.407 Einzahlungen je 10.000 Einwohner.

## Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

Zum Prüfungszeitpunkt existieren rd. 41 unklare Ein- und Auszahlungen, das sind 14 ungeklärte Zahlungsbewegungen je 10.000 Einwohner. Die intensive Sichtkontrolle vor der automatischen Übernahme der Bankbuchungen sorgt für diese geringe Zahl.

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
14,0	8,9	265,1	61,9	20,1	29,6	102,4	16

Petershagen positioniert sich im interkommunalen Vergleich unter den 25 Prozent der Kommunen mit den wenigsten ungeklärten Ein- und Auszahlungen. Hierzu trägt neben anderem bei, dass sich die Zuständigkeit für die Verarbeitung nach der Einnahmeart richtet. Dies fördert inhaltliche und fachliche Kenntnisse der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung, die Rückfragen gezielter oder sogar entbehrlich machen.

## Mahnläufe

Der letzte betrachtete Aufgabenblock der Zahlungsabwicklung i. e. S. ist das Mahnverfahren. Die Stadt Petershagen hat 2014 für ihre eigenen Forderungen 3.314 Mahnungen erlassen. Das entspricht einer Quote von 1.302 Mahnungen je 10.000 Einwohner. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Petershagen damit wie folgt:

### Mahnungen je 10.000 Einwohner 2014

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.302	966	2.526	1.631	1.291	1.662	1.955	15

Aus dem Aufkommen an Mahnverfahren lässt sich keine überdurchschnittliche Belastung für die Zahlungsabwicklung der Stadt Petershagen ableiten. Auch das Verhältnis von Verhältnis von Mahnungen zu Einzahlungen ist unterdurchschnittlich. Hier macht sich u.U. die ländliche Struktur mit einer noch relativ guten Zahlungsmoral bemerkbar. Gleichzeitig reduziert das örtliche Verfahren mit vielen manuellen Arbeitsschritten die Zahl der Mahnungen, weil sich gelegentlich Mahnläufe verschieben.

Inwieweit die Mahnungen zum Erfolg führen, belegt die Kennzahl, die den Anteil der Mahnungen berechnet, der nicht an die Vollstreckung übergeben wird. Sie gibt Aufschluss darüber, wo die zeitliche Abfolge von Fälligkeit, Mahnung und Vollstreckung Besonderheiten aufweist.

### Erfolgsquote Mahnung 2014

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
54,7	36,1	79,4	58,5	49,0	58,0	67,9	15

Die Erfolgsquote der Stadt Petershagen weicht rd. sechs Prozent unter den Mittelwert ab. Da schon das Aufkommen an Mahnverfahren unterdurchschnittlich ist, sollte sie eine Verbesserung der Erfolgsquote anstreben. Eine Möglichkeit besteht darin, nach der Mahnung alle Schuldner telefonisch an die Zahlungspflicht zu erinnern und auf die Abgabe an die Vollstreckung hinzuweisen.

## Gesamtbetrachtung Zahlungsabwicklung i. e. S.

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die einwohnerbezogene Personalquote ist überdurchschnittlich. Wegen des hohen Fallaufkommens erreicht Petershagen eine befriedigende Leistungskennzahl.
- Die intensive Aufbereitung der Buchungsdaten minimiert die Zahl der ungeklärten Zahlungsbewegungen.

- Das Mahnverfahren beinhaltet noch aufwändige manuelle Arbeitsschritte. Die Stadt Petershagen sollte einen höheren Automatisierungsgrad und eine verbesserte Erfolgsquote anstreben.

## Vollstreckung

Die Vollstreckung ist ein weitgehend standardisiertes Massenverfahren, bei dem eine hohe Anzahl an Vollstreckungsaufträgen effektiv zu bearbeiten ist. Viele Kommunen verwenden wie die Stadt Petershagen eine Vollstreckungssoftware mit einer Schnittstelle zur Buchhaltungssoftware.

### Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) im Zeitverlauf

	2013	2014	2015
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	503	766	1.071
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	k. A.	35	89
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	1.645	1.502	
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	1.300	1.500	
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	1.634	1.517	
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	1.265	1.446	
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	k. A.	k. A.	

Zahlen von der Stadt Petershagen ermittelt

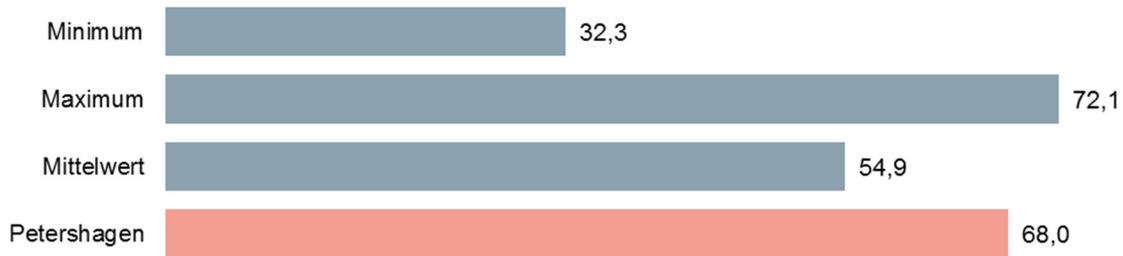
Auffällig ist, dass der Bestand an eigenen Vf stärker steigt, als es sich rechnerisch aus der Differenz zwischen entstandenen und abgewickelten eigenen Vf ergeben müsste. Die Stadt Petershagen konnte für die Datenerhebung nur eingeschränkt auf die Auswertung der Vollstreckungssoftware zurückgreifen. Teilweise stammen die Daten auch aus der Buchhaltungssoftware. Hier verweisen wir auf unserer Empfehlung zum Aufbau eines Controllings auf S. 9.

## Deckungsgrad Vollstreckung

Er verdeutlicht, inwieweit die Vollstreckung ihre Personal- und Sachaufwendungen durch die Nebenforderungen decken kann. Die GPA NRW stellt die Summe der eingezahlten Nebenforderungen den eingesetzten Aufwendungen der Vollstreckung gegenüber.

Im Jahr 2014 stehen dem Ressourceneinsatz (Personal- und Sachaufwendungen, Vollstreckungsvergütung abzüglich der erwirtschafteten Kostenbeiträge) von rd. 127.100 Euro Einzahlungen aus realisierten Nebenforderungen in Höhe von rd. 86.500 Euro gegenüber. Damit beträgt der Deckungsgrad Vollstreckung 68,0 Prozent.

### Deckungsgrad Vollstreckung 2014



Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
68,0	32,3	72,1	54,9	47,8	56,5	64,6	16

Die Stadt Petershagen zählt zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Deckungsgrad Vollstreckung. Dies hat mehrere Ursachen:

- Die Einzahlungen aus den Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren je Stelle Vollstreckung betragen 40.779 Euro. Sie liegen mehr als 15 Prozent über dem Mittelwert von 35.419 Euro.
- Die Aufwendungen für Personal- und Sachaufwand sind unterdurchschnittlich, sowohl einwohnerbezogen, als auch je abgewickelter Vf.

Die zuletzt getroffene Aussage ergibt sich aus der Analyse der nachfolgenden Kennzahlen:

### Stellenvergleich Vollstreckung je 10.000 Einwohner

Die Aufgaben der Vollstreckung in Petershagen werden mit 2,12 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung durchgeführt. Hieraus ergibt sich im interkommunalen Vergleich für das Jahr 2014 ein Wert von 0,83 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner. Damit liegt die Stadt Petershagen rd. elf Prozent unter dem interkommunalen Mittelwert.

Dies spiegelt sich wider bei den Aufwendungen (nach KGSt®) für die Vollstreckung je Einwohner: sie liegen mit 5,40 Euro unterhalb des Mittelwertes von 6,60 Euro. Werden die Aufwendungen auf die abgewickelten Vf bezogen, ergibt sich folgender interkommunaler Vergleich:

### Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung 2014

Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
46,37	30,18	111,97	64,97	45,33	69,80	81,27	16

Auch die folgenden Kennzahlen dienen der sachgerechten Bewertung des Personaleinsatzes.

## Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Wegen der fehlenden Datengrundlage kann die GPA NRW nicht beurteilen, in welchem Umfang die Vollstreckung der Stadt Petershagen eigene Forderungen an andere Kommunen abgibt. In diesen Fällen ist sie von der Bearbeitungsweise der von ihr ersuchten Kommunen abhängig. Durch die Reform der Sachaufklärung ergeben sich aber nun bessere Möglichkeiten, die Vollstreckung aus dem eigenen Innendienst heraus auf Schuldner anzuwenden, die ihren Wohnsitz nicht im Stadtgebiet haben.

## Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

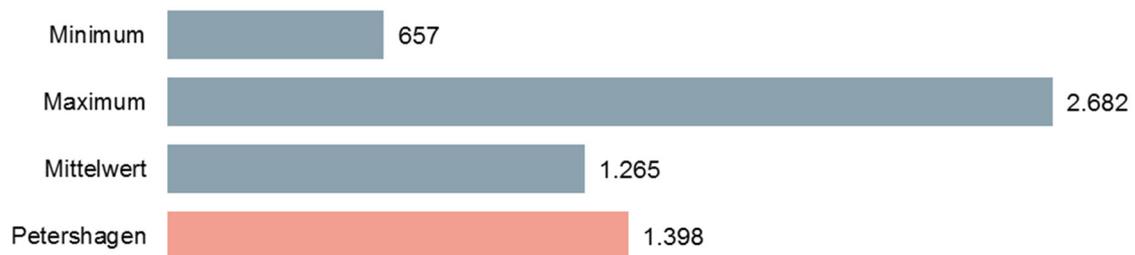
### Personalkennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) im Zeitverlauf

Kennzahl	2013	2014	2015
Zum 01. Januar bestehende Vf je Vollzeit-Stelle	237	378	547
Entstandene neue Vf je Vollzeit-Stelle	1.389	1.416	
Abgewickelte Vf je Vollzeit-Stelle	1.367	1.398	

#### → Feststellung

Die Anzahl der bestehenden Vf je Vollzeit-Stelle ist 2015 mehr als doppelt so hoch wie 2013. Hier sollte die Stadt Petershagen verhindern, dass sich noch mehr Rückstände aufbauen und die Vf zu alt werden.

### Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2014



Petershagen	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.398	657	2.682	1.265	891	1.036	1.564	16

Die Vollstreckung der Stadt Petershagen erreicht eine zufriedenstellende Leistungskennzahl ca. zehn Prozent über dem Mittelwert.

## Gesamtbetrachtung Vollstreckung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Petershagen gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem höchsten Deckungsgrad Vollstreckung. Dies erreicht sie mit hohen Einzahlungen aus Nebenforderungen und unterdurchschnittlichen Personal- und Sachaufwendungen.
- Mit einer dem niedrigen Fallaufkommen angepassten unterdurchschnittlichen Personalquote erzielt sie eine befriedigende Leistungskennzahl.
- Die Stadt Petershagen sollte die Datenlage für die Auswertung und Steuerung der Vollstreckung verbessern und die Entstehung von Rückständen rechtzeitig verhindern.

Herne, den 21. September 2015

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Schwarz

Projektleitung

### Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
<b>Ordnungsmäßigkeit</b>							
1	Es besteht eine Dienstanweisung gem. § 31 GemHVO NRW.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	Bekanntgabe im Rat am 26.März 2009, fehlende Aktualität, sollte für die gesamte Stadtverwaltung gelten; schriftliche Arbeitshilfe für die Vollstreckung soll erstellt werden
2	Die Finanzmittelkonten werden an jedem Buchungstag mit den Bankkonten abgeglichen (§ 30 Abs. 4 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja (§ 17 DA) manuell und über KIRP
3	Für die Verwaltung der Zahlungsmittel ist eine Liquiditätsplanung aufgebaut (§ 31 Abs. 2 Ziff. 1.5 und Ziff. 3.1 - 3.6 GemHVO NRW).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	teils ( § 19 DA), Angaben liegen z. T. schriftlich vor, keine zusammengeführte und aktualisierte Übersicht, Grenze 100.000 wird eingehalten, § 11 Abs. 3 DA
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").	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	ja (§ 25 DA): generelle Grenze, aber keine Kriterien für Ermessensentscheidung und keine Vorgaben für unterschiedliche Anspruchsgrundlagen (z. B. Hauptforderung oder Mahngebühren) oder Ausnahmen, eher einzelfallbezogen
5	Es gibt aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen (§ 31 Abs. 2 Nr. 1.8 GemHVO NRW).	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	ja, ( § 26 DA): zentralisiert, Entscheidung bei der ZA, keine Festlegung von Kriterien für die Entscheidung, keine Verfahrenshinweise
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht (§ 31 Abs. 2 Nr. 1.9 GemHVO NRW).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	ja ( § 9 Abs. 3 DA), schriftlich dokumentierte Arbeitshilfe soll erstellt werden, darin z. B. aufnehmen, dass die Forderung gegenüber dem Zahlungspflichtigen unverzüglich in die Finanzsoftware gebucht wird oder wer für die Einleitung der Zwangsvollstreckung bei privatrechtlichen Forderungen zuständig ist

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
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).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Konzept ist Sache KRZ in Zusammenarbeit mit Kommune, Nutzer werden auf Zuruf eingerichtet, Überprüfung gelegentlich, Trennung zwischen Berechtigung und Einrichtung ist gewährleistet
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 (§ 12 DA)
9	Die Handkassen werden ordnungsgemäß geführt (§ 31 Abs.2 Nr. 3.3 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	§ 13 DA: Abgleich und Prüfung durch Zwischenabrechnung und Jahresabschluss, keine Prüfung durch örtl. RPA, tägl. Abschluss, Kassenbuch bzw. Belegsammlung ist nicht schriftlich geregelt
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	§ 20 DA, Produkt "durchlaufende Gelder" mit unterschiedlichen Konten
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	5.1 der DA Anordnungswesen, Trennung zwischen Fibu/ZA grundsätzlich ja (§ 22 Abs. 4 DA), aber aktuell auf einer Stelle ZA und FiBu in Personalunion
12	Es bestehen aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung (§ 30 Abs. 5 GemHVO NRW).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	ja (§ 22 DA), aber widersprüchlich: wegen dauernder Überwachung führt örtl. RPA keine unvermutete Prüfung einmal im Jahr durch, obwohl DA das so vorsieht
13	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um (§ 58 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3		ja (§ 21 DA), Tresor(e)
14	Es bestehen aktuelle schriftliche Bestimmungen in Ausführung von § 58 GemHVO NRW (Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow).	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3	§ 28 DA regelt nur Zuständigkeit, nicht Verfahren (z. B. wer gibt die Freigabe zur Vernichtung usw.)

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
15	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen (Aufrechnung i.S. von §§ 387 ff. BGB)	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	ja (§ 15 DA), Aufrechnungslauf vor Mahnung
Punktzahl Ordnungsmäßigkeit					59	72	
<b>Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent</b>					<b>82</b>		
<b>Organisation/Prozesse/Informationstechnik</b>							
16	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	MT940 bei einer Bank, über Rechenzentrum, aber fs. Überarbeitung der Datensätze vorab, dadurch hohe Erfolgsquote und wenige ungeklärte Zahlungen, Zuständigkeiten bestimmen sich nach Anspruchsgrundlage, dann ganzheitliche Bearbeitung von Buchung bis Vollstreckung/Innendienst
17	Sie sorgen aktiv dafür, dass die Zahl der ungeklärten Einzahlungen (bzw. Zahlung vor Rechnung, offenen Posten bei Einzahlungen, Klärungsliste) und ungeklärte Abbuchungen (z.B. Lastschriften) minimiert wird.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja, siehe 16
18	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	ja, § 9 Abs. 3 DA, 10 Tage nach Fälligkeit muss Mahnung manuell angestoßen werden, manueller Aufrechnungslauf (könnte automatisiert werden), Mahnungen von Stadt selbst verschickt, nach 14 Tagen Übertragung aus KIRP nach Avviso, Vollstreckungsankündigung durch Innendienst, dann Innendienstmaßnahmen (Kontopfändung...)
19	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	nicht schriftlich, einzelfallbezogen, zentrale Zuständigkeit der Stadtkasse (§ 26 DA)
20	Es bestehen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen Regelungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	konsequent Innendienst vor Außendienst, es fehlt nur die schriftliche Arbeitshilfe, ist in Planung

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
21	Sie nutzen die Möglichkeit der Teilzahlungsvereinbarung nach § 5 Abs. 2 VwVG NRW.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Zuständigkeit der Stadtkasse (§ 26 DA)
22	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft nach § 5a Abs. 2 VwVG NRW i. V. m. § 284 AO selbst vorzunehmen.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	Abnahme über Gerichtsvollzieher (GVZ) in wenigen Fällen, bringt wenig Neues
23	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis nach § 5a VwVG NRW i. V. m. § 284 Abs. 9 AO an.	nicht erfüllt	0	2	0	6	nein, bisher machten das die GVZ
24	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert (§ 31 Abs. 3 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja (§ 26 DA) zentralisiert, Entscheidung bei der ZA zentrale Niederschlagungsliste
25	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3	nein, nicht schriftlich, einzelfallbezogen, Zuständigkeit der Stadtkasse gem. § 26 DA
26	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3	§ 27 DA: zentrale Zuständigkeit der Stadtkasse, geplante Arbeitshilfe sollte Wertgrenze und Verfahren regeln
27	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	DA (§ 18 Abs. 5): Einzelbewertung, keine Pauschalabschreibung
Punktzahl Organisation/Prozesse/Informationstechnik					46	72	
<b>Erfüllungsgrad Organisation/Prozesse/Informationstechnik</b>					<b>64</b>		
<b>Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling</b>							
28	Es werden Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und deren Einhaltung bedarfsorientiert überprüft.	nicht erfüllt	0	2	0	6	nein
29	Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen.	nicht erfüllt	0	2	0	6	nein
Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling					0	12	

Frage	Erfüllungs-grad	Bewer-tung / Skalie-rung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
<b>Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling</b>				<b>0</b>		
<b>Gesamtauswertung</b>						
Punktzahl gesamt				105	156	
<b>Erfüllungsgrad gesamt</b>				<b>67</b>		

## → 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](mailto:info@gpa.nrw.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)