

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Pulheim im Jahr 2017*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Zahlungsabwicklung	4
Grundlagen	4
Prüfbericht	4
Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Prüfungsablauf	6
→ Tagesabschluss	7
→ Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung	8
Ordnungsmäßigkeit	8
Organisation/Prozesse/Informationstechnik	9
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	11
→ Kennzahlenvergleich	13
Zahlungsabwicklung im engeren Sinne (i.e.S.)	13
Vollstreckung	15
Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	18
→ Anlagen: Ergänzende Tabelle	20

→ Managementübersicht

- Dienstanweisung Gebühren- und Handkassen noch im Entwurf, Bestände der Hand- und Wechselgeldvorschüsse nicht vollständig im Tagesabschluss nachgewiesen,
- keine schriftlichen Regelungen zur wirtschaftlichen Beitreibung von Vollstreckungsforderungen,
- technische, persönliche und räumliche Voraussetzungen zur Abnahme der Vermögensauskunft und zur Eintragung ins Schuldnerverzeichnis liegen noch nicht vor,
- noch keine schriftlichen Regelungen für die Bearbeitung von Insolvenzverfahren,
- noch kein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufgebaut,
- Personalquote Zahlungsabwicklung i. e. S. überdurchschnittlich,
- Leistungskennzahl niedrig über dem ersten Quartil,
- Aufwendungen je Einzahlung über dem Mittelwert,
- hoher Anteil Lastschriftabbucher,
- Mahnquote je Einwohner hoch, Erfolgsquote Mahnungen niedrig auf Höhe des ersten Quartils,
- Personalquote Vollstreckung überdurchschnittlich,
- Deckungsgrad Vollstreckung niedrig unter dem ersten Quartil,
- Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung deutlich unter dem Mittelwert,
- bestehende Vollstreckungsforderungen unterhalb Median.

→ 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).

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 Stadt Pulheim 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

- 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.

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

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellt die gpaNRW bei den Leistungskennzahlen mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert und für die Verteilung der Kennzahlenwerte auch drei Quartile dar. 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.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind.

In der aktuellen überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung vergleicht die gpaNRW die mittleren kreisangehörigen Kommunen. 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 49 Kommunen¹.

¹ Stichtag 16. März 2017

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung der Zahlungsabwicklung in Pulheim hat Johannes Schwarz vom 09. Januar 2017 bis 12. Januar 2017 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Pulheim hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert. Das Prüfungsergebnis hat der Prüfer mit dem Kämmerer, dem Verantwortlichen für die Zahlungsabwicklung und dem zukünftigen Leiter der Vollstreckungsabteilung am 18. Januar 2017 erörtert.

→ Tagesabschluss

Die gpaNRW hat die Finanzmittelkonten mit den Bankkonten analog § 30 Abs. 4 GemHVO NRW abgeglichen. Hierzu haben wir die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Kreditinstitute erfasst, bei denen die Stadt Pulheim Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand hat die gpaNRW der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Die einzelnen Positionen sind der Anlage 1 dieses Berichtes zu entnehmen.

→ **Feststellung**

Der Abgleich zwischen Soll- und Ist-Bestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.

Der Bestand der Wechselgelder und Handvorschüsse wird im Bericht tiefergehend betrachtet.

→ 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 Stadt Pulheim einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

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

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

Die gpaNRW ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3² 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.

Die Stadt Pulheim erreicht einen Erfüllungsgrad von 86 Prozent (Mittelwert 74 Prozent). Dieser verteilt sich wie folgt auf die drei Themenfelder:

- Ordnungsmäßigkeit 96 Prozent (Mittelwert 87 Prozent),
- Organisation/Prozesse/Informationstechnik 85 Prozent (Mittelwert 70 Prozent) und
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling 33 Prozent (Mittelwert 24 Prozent).

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

Ordnungsmäßigkeit

Der Erfüllungsgrad von 96 Prozent bei der Ordnungsmäßigkeit gibt Aufschluss darüber, dass keine Regelungslücken bestehen. Die im Folgenden aufgezeigten Ergänzungen sollten entweder in die „Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung“ (DA Fibu) der Stadt Pulheim vom 08. November 2011 aufgenommen oder gesondert geregelt werden. Dann reicht ein Hinweis in der Dienstanweisung aus.

Gemäß § 9 Abs. 4 DA Fibu können neben der zentralen Zahlungsabwicklung Gebühren- und Handkassen zur Erledigung einzelner Aufgaben der Zahlungsabwicklung in anderen Organisationseinheiten eingerichtet werden. Regelungen hierzu sind in einer gesonderten Dienstanweisung zu treffen.

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

Zum Zeitpunkt der Prüfung lag ein Entwurf einer Dienstanweisung für die Führung von Gebühren- und Handkassen der Stadt Pulheim vor.

→ **Empfehlung**

Die Dienstanweisung für die Führung von Gebühren- und Handkassen sollte kurzfristig in Kraft gesetzt werden.

Bei der Bestandsaufnahme wurde festgestellt, dass nicht alle ausgezahlten Hand- und Wechselgeldvorschüsse im Tagesabschluss nachgewiesen werden. Gemäß § 30 Abs. 4 GemHVO NRW sind aber alle liquiden Mittel im Bestand nachzuweisen.

→ **Empfehlung**

Entsprechend der rechtlichen Regelungen sollte die Behandlung der liquiden Mittel vereinheitlicht werden.

Aufrechnungen werden bei der Stadt Pulheim 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

Die Vollstreckungsabteilung stand zum Zeitpunkt der Prüfung unter dem Eindruck mehrerer personeller Veränderungen. Die Abteilungsleitung war nach einem Wechsel noch nicht wieder neu besetzt, die Vollziehungskräfte im Außendienst leisteten in zunehmendem Maße Unterstützung im Innendienst. Zudem hatte es im Betrachtungszeitraum ab 2015 mehrere Sachbearbeiterwechsel gegeben, die zu erhöhten Einarbeitungszeiten führten.

Für eine einheitliche Vorgehensweise kann es sinnvoll sein, unter anderem folgende Punkte schriftlich zu fixieren:

- Reihenfolge und Priorität der Vollstreckungsfälle,
- Beschaffen von Informationen,
- 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Pulheim sollte Regelungen zur wirtschaftlichen Betreibung von Vollstreckungsforderungen schriftlich dokumentieren.

Die Reform der Sachaufklärung ist seit dem 01. Januar 2013 in Kraft, in Pulheim wurde sie bisher teilweise umgesetzt. Die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst abzunehmen, wird bisher nicht genutzt. Zwar besteht ein Optionsrecht im Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG NRW). Demnach können sich die Kommunen entscheiden, ob sie selbst durchführen oder den Gerichtsvollzieher beauftragen. Der Gerichtsvollzieher wurde nach Angaben der Stadt in 2015 in 88 Fällen beauftragt, in 2016 sogar bereits in 111 Fällen. Der Vorteil der Selbstabnahme liegt jedoch darin, dass die Kommune das gesamte Verfahren in der Hand behält und eventuelle Unklarheiten in Fremdberichten vermeidet. Somit sind für den Aufwand für die Selbstabnahme keine wesentlichen Mehrarbeitszeiten zu erwarten, da bei der Fremdadnahme die Versendung sowie die Auswertung zu berücksichtigen sind. Nach Angaben der Stadt Pulheim sind die technischen Voraussetzungen zur Selbstabnahme aber zurzeit noch nicht erfüllt.

Vor allem aber wurde bislang darauf verzichtet, einen Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis eintragen zu lassen. Die Eintragung durch den Gerichtsvollzieher kann dies nicht ersetzen. 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.

Damit verzichtete die Stadt Pulheim auf einen Teil ihrer rechtlichen Möglichkeiten, um ihre fälligen Forderungen durchsetzen zu können. Die Klarstellung in § 5a Abs. 1 letzter Satz VwVG NRW vom 01. August 2016 sollte die Stadt Pulheim als Anlass nehmen, diese Möglichkeit auch zu nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Vollstreckung der Stadt Pulheim sollte zügig in die Lage versetzt werden, die Vermögensauskunft und die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vorzunehmen. Die technischen, persönlichen und räumlichen Voraussetzungen sollten so bald als möglich geschaffen werden.

Entsprechend § 31 Abs. 3 GemHVO NRW können Beschäftigte, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, mit der Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von städtischen Ansprüchen beauftragt werden. Gemäß Ziffer 3.2 DA Stundung ist die Vollstreckungsabteilung zuständig für die Niederschlagung von Forderungen. Gemäß Ziffer 3.1 sind die Fachämter zuständig für Stundung und Erlass von Forderungen. Nach Auffassung der gpaNRW bringt die Zentralisierung von Stundung, Niederschlagung und Erlass eine Verbesserung in den Abläufen. Die Zahlungsabwicklung bzw. Vollstreckung weiß im Regelfall mehr über die Finanzlage und die Zahlungsmoral des Schuldners als ein Fachamt.

→ **Empfehlung**

Es sollte zumindest schriftlich geregelt werden, dass eine Beteiligung der Zahlungsabwicklung/Vollstreckung bei Stundung und Erlass zu erfolgen hat.

Nach Ziffer 2.1 c) der Dienstanweisung über Stundung, Niederschlagung und Erlass von Ansprüchen der Stadt Pulheim (DA Stundung) vom 09. Oktober 2014 ist die Vollstreckungsabteilung die zuständige zentrale Stelle der Stadt Pulheim, die sämtliche Insolvenzverfahren federführend bearbeitet. In Ziffer d) erfolgt dann allerdings die Ausnahme für bestimmte Forderungen des Jugendamtes der Stadt Pulheim.

→ **Empfehlung**

Für die Bearbeitung von Insolvenzverfahren sollte die Stadt Pulheim weitergehende Zuständigkeiten, Bearbeitungsstandards und eine Wertgrenze für die Beteiligung an Insolvenzverfahren schriftlich definieren.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

Hier erzielt die Stadt Pulheim 33 Prozent. 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.

Sie sind Voraussetzung, 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.

Aus Sicht der gpaNRW gibt es wichtige Ziele und Kennzahlen, die steuerungsrelevant sind.

Für die Zahlungsabwicklung zum Beispiel:

- Personalkennzahlen (ideal unter Berücksichtigung der tatsächlich erbrachten Leistungen - also fallzahlbezogenen Kennzahlen),
- Prozesskennzahlen (Quote an nicht automatisiert verarbeiteten Einzahlungen, Quote an nicht zuordenbaren Einzahlungen usw.).

Für die Vollstreckung zum Beispiel:

- Personalkennzahlen: Fälle je Stelle,
- Auswertung von Bearbeitungsrückständen, Erledigungsquoten,
- Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung: Deckungsgrad der Vollstreckung.

Für das Forderungsmanagement könnten beispielweise folgende Kennzahlen sinnvoll ergänzt werden:

- Mahnquote: Höhe der Forderungen (Fall, Summe), die angemahnt werden,
- Erfolgsquote von Mahnungen (Erledigung nach Mahnung),
- Vollstreckungsquote: Welcher Anteil der entstandenen Forderungen geht in die Vollstreckung über?,

- Altersstruktur und Forderungsgrund,
- Durchschnittliche Dauer eines Vollstreckungsvorgangs.

In der Stadt Pulheim gibt es lediglich allgemeine Zielwerte. Somit kann auch keine Überprüfung erfolgen.

Im Haushalt werden allgemeine Kennzahlen gebildet. Spezielle Kennzahlen für den Bereich Zahlungsabwicklung oder Vollstreckung sind oben aufgeführt. Zudem folgen im weiteren Bericht zusätzliche Kennzahlen, die fortgeschrieben werden können.

→ **Empfehlung**

Es sollte zeitnah ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufgebaut werden, das die Effizienz der Maßnahmen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent macht

→ Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich stellt den Ressourceneinsatz und das daraus resultierende Leistungsniveau für das jeweilige Handlungsfeld dar.

Die gpaNRW ermittelt den Ressourceneinsatz anhand der Personal- und Sachaufwendungen. Dabei verwenden wir die KGSt®-Durchschnittswerte³. Es wurden 54.200 Einwohner zum 31. Dezember 2015 zugrunde gelegt.

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

Zur Zahlungsabwicklung 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 i.e.S. für die Verwaltung der Bargeld- und Bankbestände der Kommune sowie für das Mahnwesen zuständig.

Stellenvergleich Zahlungsabwicklung i.e.S. je 10.000 Einwohner

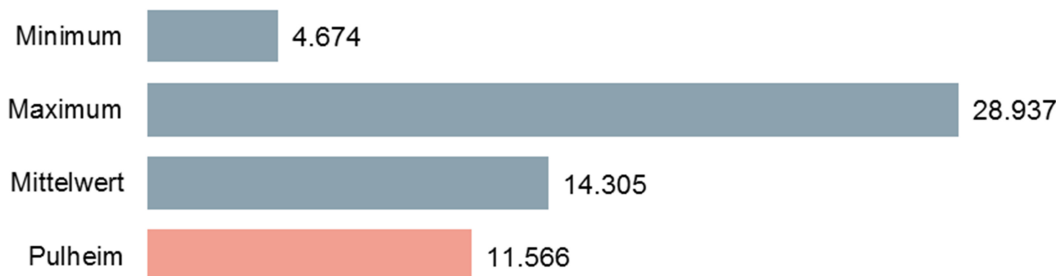
In den Stellenvergleich für die Zahlungsabwicklung i. e. S. sind insgesamt 6,3 Vollzeit-Stellen eingeflossen. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,7 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für das Jahr 2016 ein Wert von 1,16 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner. Damit liegt die Stadt Pulheim 19,6 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert von 0,97 Vollzeit-Stellen.

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein. Aus der Anzahl der angenommenen und gebuchten Einzahlungen auf den Bankkonten (64.772 in 2016) sowie der durchschnittlich für die Sachbearbeitung zur Verfügung stehenden Stellenanteile (5,6 in 2016) ergibt sich ein Wert von 11.566 Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Zahlungsabwicklung der Stadt Pulheim wie folgt:

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

Zahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2016



Pulheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11.566	11.451	14.336	16.397	49

Die Einzahlungen je Vollzeit-Stelle liegen in Pulheim ein Prozent oberhalb des ersten Quartils. Um festzustellen, ob der niedrige Wert eventuell durch einen hohen Anteil an SEPA-Lastschriften zustande kommt, werden die Einzahlungen den Einwohnern gegenübergestellt. Hier erzielt Pulheim 2016 einen Wert von 11.951 Einzahlungen je 10.000 Einwohner. Damit ordnet sich Pulheim leicht unter dem Mittelwert von 12.164 ein. In der Stadt Pulheim liegt der Abbucheranteil bezogen auf alle Einzahlungen bei 61 Prozent. Daraus resultiert ein zeitlicher Aufwand für die Pflege der SEPA-Lastschriftmandate. Die Zahl der Lastschriftabbuchungen liegt in Pulheim bei etwa 101.000 mit ca. 26.000 SEPA-Lastschriftmandaten. Nach Angaben der Stadt wird bei jeder sich bietenden Gelegenheit auf die Möglichkeit der Teilnahme am Lastschriftverfahren hingewiesen.

Ein weiterer Grund für die Höhe der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle liegt in der Zahlungsmoral der Zahlungspflichtigen. Der Anteil der Mahnungen an den Einzahlungen beträgt in Pulheim 15,7 Prozent. Der Mittelwert liegt bei 13,0 Prozent. Weitere Ausführungen zu den Mahnungen erfolgen unter dem Punkt „Mahnläufe“.

Aufwendungen je Einzahlung

Aus den Personal- und Sachaufwendungen von 393.545 Euro und der Zahl der Einzahlungen resultieren Aufwendungen je Einzahlung von 6,08 Euro. Damit positioniert sich die Stadt Pulheim wie folgt:

Aufwendungen je Einzahlung 2016

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert
6,08	2,54	13,25	5,39

Wesentlich für die personelle Besetzung in der Zahlungsabwicklung i. e. S. ist der Anteil der automatisiert zuordenbaren Einzahlungen. Dieser liegt in der Zahlungsabwicklung Pulheim zwischen 81 und 87 Prozent. Das liegt deutlich oberhalb des Mittelwertes von 68 Prozent.

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen in Pulheim 124 ungeklärte Einzahlungen (UZE) vor. Tatsächlich handelt es sich nicht um UZE, sondern um Einzahlungen, die bestimmten Gruppen zugeordnet sind, bei denen aber eine Buchungsanordnung erst nach Eingang erfolgt.

Mahnläufe

Etwa 10 bis 14 Tage nach Fälligkeit erfolgt einmal monatlich eine Mahnung durch die Zahlungsabwicklung. In 2016 erfolgten 10.146 Mahnungen. Daraus ergeben sich 1.872 Mahnungen je 10.000 Einwohner. Damit liegt die Stadt Pulheim aktuell auf der Höhe des dritten Quartils mit 1.884.

Die Gründe können nicht in der Sozialstruktur der Stadt Pulheim gefunden werden. So ist z. B. die SGB II-Quote eher begünstigend.

Daher ist für die weitere Bearbeitung wichtig, wie hoch die Erfolgsquote, d. h. der Anteil der aufgrund der Mahnung erfolgten Einzahlungen ist. Die Mahnungen haben in der Zahlungsabwicklung Pulheim eine Erfolgsquote von 45,9 Prozent. Damit liegt die Zahlungsabwicklung Pulheim nur drei Prozent oberhalb des ersten Quartils von 44,5 Prozent. Dies spricht für eine unterdurchschnittlich ausgeprägte Zahlungsmoral der Schuldner.

Sofern die Forderung 14 Tage nach erfolgter Mahnung nicht bezahlt wurde, erfolgt die Abgabe an die Vollstreckung.

Vollstreckung

Zur Vollstreckung zählt die gpaNRW

- die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher und privat-rechtlicher Forderungen im Innen- und Außendienst,
- die Vollstreckung in das bewegliche und unbewegliche Vermögen einschließlich der Bearbeitung von Insolvenzen, Versteigerungen usw. sowie
- die Bearbeitung von Niederschlagungen, Zahlungserleichterungen und den Erlass von Forderungen.

Die Vollstreckung ist ein weitgehend standardisiertes Massenverfahren, bei dem eine hohe Anzahl an Vollstreckungsaufträgen effektiv zu bearbeiten ist. Die Stadt Pulheim setzt wie viele andere Kommunen ein Vollstreckungsmodul ein.

Stellenvergleich Vollstreckung je 10.000 Einwohner

Die Aufgaben der Vollstreckung in Pulheim werden mit 7,19 Vollzeit-Stellen durchgeführt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,48 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für das Jahr 2016 ein Wert von 1,33 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner. Damit liegt die Stadt Pulheim 33 Prozent über dem interkommunalen Mittelwert von 1,00 Vollzeit-Stellen.

Folgende Zahlen aus der Vollstreckung konnten von der Stadt Pulheim ermittelt werden:

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) im Zeitverlauf

	2015	2016	2017
Am 01.Januar bestehende eigene Vf			4.520
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten			902
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	5.581	5.490	
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	2.889	2.288	
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf			
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte			
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	267	136	

Programmbedingt konnten die im Jahresverlauf abgewickelten Vollstreckungsforderungen nicht ermittelt werden. Ebenso besteht bislang nicht die Möglichkeit, aus dem Vollstreckungsmodul die historischen Daten jeweils zum Jahresbeginn abzurufen.

Deckungsgrad Vollstreckung

Der Deckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- die Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

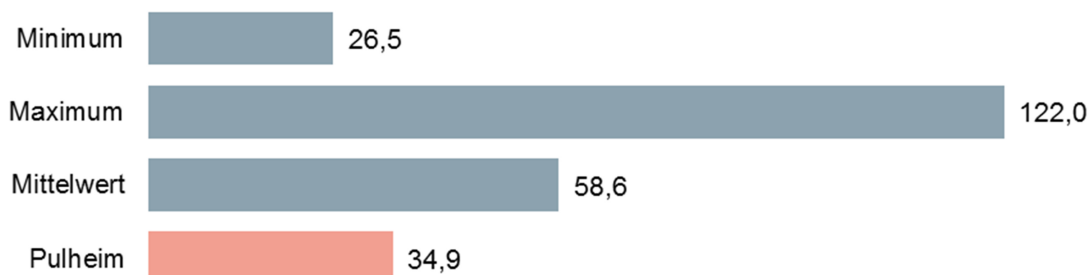
durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren,
- Erträge für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte sowie
- Erträge für die Aufgabenwahrnehmung für andere (ARD..., IHK u. a.)

gedeckt wird.

In Pulheim stehen 2016 dem Ressourceneinsatz von 511.198 Euro Einzahlungen und Erträge in Höhe von 178.513 Euro gegenüber. Der Deckungsgrad Vollstreckung beträgt 34,9 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für Pulheim folgende Positionierung:

Deckungsgrad Vollstreckung 2016



Pulheim	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
34,9	50,0	57,5	67,6	47

Der Deckungsgrad Vollstreckung wird von der Struktur der Einzahlungen auf Nebenforderungen beeinflusst. Aus den einzelnen Elementen wie Mahngebühren, Pfändungsgebühren und Säumniszuschlägen kann abgelesen werden, ob die Vollstreckung alle Nebenforderungen realisiert oder ob die Kommune eher bereit ist, darauf zu verzichten, sofern die Hauptforderung erledigt wurde. Der Anteil der Einzahlungen auf Nebenforderungen an den realisierten Hauptforderungen liegt in Pulheim bei 15,1 Prozent. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 14,6 Prozent. Damit liegt dieser Wert unauffällig. Dagegen ist der Anteil der realisierten Mahngebühren an den realisierten Nebenforderungen mit 41 Prozent aktuell der Maximalwert. Das ist vor allem wegen der niedrigen Erfolgsquote bei den Mahnungen auffällig. Dagegen liegt der Anteil der realisierten Pfändungsgebühren mit 29 Prozent deutlich unter dem Mittelwert von 36 Prozent. Auch die Säumniszuschläge liegen mit 27 Prozent unter dem Mittelwert von 29 Prozent.

Auch die Betrachtung je Vollzeit-Stelle zeigt, ob die Nebenforderungen regelmäßig beigetrieben werden:

Realisierte Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2016

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert
23.337	14.844	107.145	39.009

Der Wert für Pulheim liegt deutlich um 41 Prozent unterhalb des Mittelwertes.

Eine Ursache hierfür könnte sein, dass zumindest bis 2016 teilweise auf die Zahlung von Nebenforderungen verzichtet worden ist.

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Pulheim hat im Jahr 2016 2,5 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben. Dies ist ein positiver Wert, so macht sich die Stadt Pulheim unabhängiger von der Bearbeitungsweise der jeweils ersuchten Kommune. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 17,9 Prozent.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

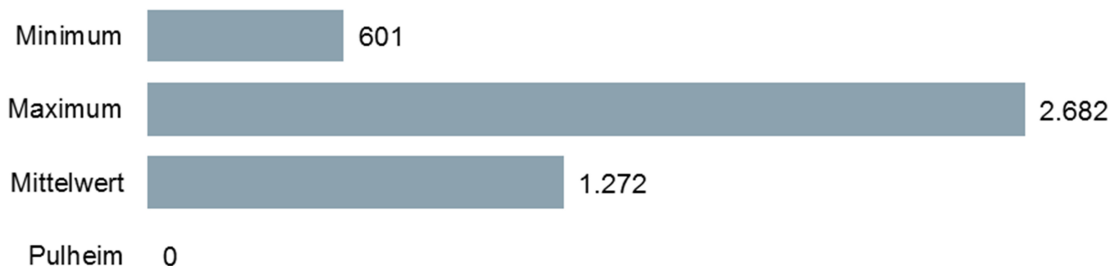
Der Deckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen und somit von der Leistungsebene. Folgende Kennzahlen ergeben sich dabei für die Stadt Pulheim:

Personalkennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) im Zeitverlauf

Kennzahl	2015	2016	2017
Zum 01. Januar bestehende Vf je Vollzeit-Stelle			756
Entstandene neue Vf je Vollzeit-Stelle	1.191	1.159	
Abgewickelte Vf je Vollzeit-Stelle			

Die abgewickelten Vollstreckungsforderungen sind die Grundlage für die folgende Leistungskennzahl:

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2016



Wie zuvor beschrieben können die abgewickelten Vollstreckungsforderungen in Pulheim bisher nicht ermittelt werden. Um feststellen zu können, ob der personelle Einsatz in der Vollstreckung der Stadt Pulheim sachgerecht ist, ist der Wert aber von großer Bedeutung.

→ Empfehlung

Die Stadt Pulheim sollte in geeigneter Weise die Zahl der erledigten Vollstreckungsforderungen ermitteln.

Die Arbeitsbelastung in der Vollstreckung hängt auch von den bestehenden Forderungen ab. Hier positioniert sich Pulheim wie folgt:

Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung zum 01. Januar 2017

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
756	238	2.984	1.005	623	917	1.333	43

Die Belastung der Vollstreckung durch die bestehenden Forderungen liegt 18 Prozent unterhalb des Median und damit niedrig.

Außerdem wirken sich die im Jahresverlauf entstandenen Vollstreckungsforderungen auf die Arbeitsbelastung aus. Es ergibt sich folgendes Bild:

Entstandene Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2016

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.159	598	2.790	1.338	1.031	1.250	1.594	43

Mit den neu entstandenen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegt die Stadt sieben Prozent unterhalb des Median. Der Personalbestand in der Vollstreckung ist geeignet, die entstandenen Vollstreckungsforderungen zu bearbeiten. Durch die gleichzeitig unterdurchschnittliche Belastung durch die bestehenden Forderungen können sich die Beschäftigten in der Vollstreckung mit den Forderungen intensiv auseinandersetzen.

Um die Gefahr von Verjährungen zu minimieren, sollten die bestehenden Vollstreckungsforderungen zudem nach Alter, Höhe und Realisierbarkeit untersucht werden. Die Dienstanweisung Stundung, Niederschlagung und Erlass sollte genutzt werden, um die Ressourcen in der Vollstreckung auf die werthaltigeren Vollstreckungsforderungen zu fokussieren. Nur in begründeten Einzelfällen sollten diese Forderungen über Außendiensttätigkeiten abgewickelt werden. Die Kennzahlen aus diesem Bericht sollten fortgeschrieben werden, um die Entwicklung feststellen zu können.

Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung

Die Kennzahl „Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung“ berechnet die gpaNRW wie folgt: Die Personal- und Sachaufwendungen für die Vollstreckung teilen wir durch die Anzahl der erledigten Vollstreckungsforderungen 2016. Dabei kann die Erledigung sowohl durch Zahlung als auch durch Niederschlagung, Rücknahme oder Rückgabe erfolgt sein.

Da die abgewickelten Vollstreckungsforderungen in Pulheim bislang nicht ermittelt werden können, kann die Kennzahl nicht gebildet werden. Zur Orientierung wird die Kennzahl dargestellt.

Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung 2016

Pulheim	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
n. e.	30,18	111,97	61,32	46,42	59,93	75,71	42

→ Anlagen: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung

	Frage	Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Es besteht eine Dienstanweisung gem. § 31 GemHVO NRW.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja, DA für die Finanzbuchhaltung vom 08.11.2011
2	Die Finanzmittelkonten werden an jedem Buchungstag mit den Bankkonten abgeglichen (§ 30 Abs. 4 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, § 14 Abs. 1 DA Fibu
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	Nach § 4 Abs. 3 DA Fibu zuständig Amt f. Stadtfinanzen, Info durch Fachämter nach § 20 Abs. 3 unverzüglich
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, § 16 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, § 17 Abs. 1 DA Fibu i. V. m. DA Stundung ... vom 09.10.2014
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, generell § 2 Abs. 4 DA Fibu, § 9 Abs. 3 für Mahnung und § 10 Abs. 2 für Vollstreckung
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	ja, § 18 Abs. 3 DA Fibu i. V. m. Vermerk Rechtevergabe

	Frage	Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
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, § 8 Abs. 4 DA Fibu
9	Die Handkassen werden ordnungsgemäß geführt (§ 31 Abs.2 Nr. 3.3 GemHVO NRW).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	ja, § 9 Abs. 4 DA Fibu i. V. m. Entwurf der DA Handkassen
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, § 12 DA Fibu und Vermerk zur Abwicklung
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, § 3 Abs. 4 DA Fibu
12	Es bestehen aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung (§ 30 Abs. 5 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, § 21 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	ja, § 13 DA Fibu
14	Es bestehen aktuelle schriftliche Bestimmungen in Ausführung von § 58 GemHVO NRW (Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, § 22 Abs. 1 DA Fibu i. V. m. Ziffer 3 Archivordnung vom 14.01.1981
15	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen (Aufrechnung i.S. von §§ 387 ff. BGB)	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	wöchentliche Abstimmung, tlw. auch mit Fachämtern, nicht schriftlich
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				72	75	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				96		

	Frage	Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Organisation/Prozesse/Informationstechnik							
16	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja, in 2016 automatisiert 87 Prozent
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, UZE nur geparkt keine UZA
18	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	generell einmal monatlich, ansonsten bei Bedarf auch zweiwöchentlich
19	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, speziell zu Stundung siehe Ziffer 4.3 e) DA Stundung, ansonsten Schreiben Amt 20 vom 05.04.2016
20	Es bestehen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen Regelungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Keine schriftlichen Regelungen, Außendienstler werden zunehmend im Innendienst mit eingesetzt.
21	Sie nutzen die Möglichkeit der Teilzahlungsvereinbarung nach § 5 Abs. 2 VwVG NRW.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, die Vollziehungskräfte im Außendienst können bis zu sechs Monaten vereinbaren
22	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft nach § 5a Abs. 2 VwVG NRW i. V. m. § 284 AO selbst vorzunehmen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	nein, bislang wird der Gerichtsvollzieher beauftragt
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, bislang wird der Gerichtsvollzieher beauftragt
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).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Nach 3.1 der DA Stundung sind die Fachämter für Stundung und Erlass zuständig, nach 3.2 die Vollstreckung für Niederschlagungen

	Frage	Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
25	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanwei- sung geregelt.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Ziffer 7 DA Stundung
26	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzver- fahren getroffen.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	nein, lediglich Grundlage in Ziffer 2.1 c) DA Stundung
27	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, nach § 10 Abs. 1 und § 17 Abs. 3 DA Fibu Aufgabe der Vollstre- ckung; Vermerk Forderungsbew.
	Punktzahl Organisation/Prozesse/Informationstechnik				61	72	
	Erfüllungsgrad Organisation/Prozesse/Informationstechnik				85		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
28	Es werden Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirt- schaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und deren Einhaltung bedarfsorientiert überprüft.	nicht erfüllt	0	2	0	6	nur allgemeine Zielwerte
29	Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Struktur- kennzahlen) dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	allgemeine Kennzahlen
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				4	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Control- ling				33		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				137	159	
	Erfüllungsgrad gesamt				86		

➔ 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