

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Warendorf im Jahr
2018*

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	10
→ Kennzahlenvergleich	12
Zahlungsabwicklung im engeren Sinne (i.e.S.)	12
Vollstreckung	15
→ Anlagen: Ergänzende Tabelle	21

→ Managementübersicht

- Der Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit zeigt kaum Regelungslücken. Die Anpassung der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung (DA FiBu) ist wegen der Übernahme der örtlichen Prüfung durch den Kreis erforderlich, dabei wären weitere Klarstellungen oder Ergänzungen möglich.
- Der Teilerfüllungsgrad Organisation/Prozesse verweist auf zeitnahes und erfolgsorientiertes Verwaltungshandeln.
- Eine finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling sind noch nicht vorhanden,
- Der Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung im engeren Sinne ist unterdurchschnittlich bei entsprechendem unterdurchschnittlichem Einzahlungsaufkommen. Die Leistungskennzahl Einzahlungen je Vollzeit-Stelle liegt im niedrigsten Viertel der Vergleichskommunen.
- Die Aufwendungen je Einzahlung sind dadurch leicht überdurchschnittlich.
- Der Personaleinsatz für die Vollstreckung liegt im Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten.
- Der Deckungsgrad Vollstreckung ist ausreichend bei einer hohen Erfolgsquote. Allerdings bildet die Stadt Warendorf das neue Minimum bei der Leistungskennzahl Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle. Dadurch stellen die Aufwendungen je erledigte Vollstreckungsforderung das neue Maximum dar.

→ 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 Kennzahldefinition 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 Warendorf 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 77 Kommunen¹.

¹ Stichtag 23. Januar 2018

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung der Zahlungsabwicklung in Warendorf hat Britta Zimmermann vom 07. Dezember 2017 bis 23. Januar 2018 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Warendorf hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert. Das Prüfungsergebnis hat die Prüferin mit dem Kämmerer, der Sachgebietsleiterin, der Verantwortlichen für die Zahlungsabwicklung und dem Teamleiter Vollstreckung am 23. Januar 2018 erörtert.

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

→ 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 Warendorf Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand hat die gpaNRW der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Die einzelnen Positionen sind der Anlage 1 und 2 dieses Berichtes zu entnehmen.

→ **Feststellung**

Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.

→ 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 Warendorf 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 Warendorf erreicht einen Erfüllungsgrad von 83 Prozent (Mittelwert 76 Prozent). Dieser verteilt sich wie folgt auf die drei Themenfelder:

- Ordnungsmäßigkeit 92 Prozent (Mittelwert 87 Prozent),
- Organisation/Prozesse/Informationstechnik 88 Prozent (Mittelwert 72 Prozent) und
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling 0 Prozent (Mittelwert 24 Prozent).

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

Ordnungsmäßigkeit

Der Erfüllungsgrad von 92 Prozent zeigt, dass kaum Regelungslücken bestehen. Die im Folgenden angesprochenen Bestimmungen und aufgezeigten Ergänzungen sollten entweder in eine Dienstanweisung aufgenommen oder gesondert geregelt werden. Dann reicht ein Hinweis in der Dienstanweisung aus.

Der Bewertung liegen zugrunde die jeweils aktuell gültigen Fassungen der

- Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung bei der Stadt Warendorf vom 01. September 2016 (im Folgenden DA FiBu) und der

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

- Dienstanweisung über das Forderungsmanagement bei der Stadt Warendorf vom 02. April 2012 (DA Forderung).

Die Bestimmung zur Überwachung der Zahlungsabwicklung durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Warendorf (Nr. 1.11 DA FiBu) ist nicht mehr aktuell, da das eigene Rechnungsprüfungsamt seit dem 01. Januar 2017 nicht mehr existiert. Das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Warendorf hat diese Aufgabe übernommen. Dabei überwacht es die Zahlungsabwicklung nicht dauernd, so dass mindestens einmal jährlich eine unvermutete Prüfung erfolgen muss.

Die Stadt Warendorf rechnet in der Praxis Guthaben mit Forderungen auf. Sie fertigt in der Regel nur bei Vollstreckungsfällen eine Aufrechnungserklärung.

→ **Empfehlung**

Der Vollständigkeit halber sollte die Stadt Warendorf das Instrument der Aufrechnung in ihre Dienstanweisung aufnehmen. Insbesondere Voraussetzungen, interne Arbeitsschritte und Zuständigkeiten sollte sie schriftlich festlegen.

Organisation/Prozesse/Informationstechnik

In diesem Teilbereich kommt die Stadt Warendorf auf einen Erfüllungsgrad von 88 Prozent und gehört damit zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten.

In Warendorf ist die Vollstreckung ein eigenes Team. Es ist von der Zahlungsabwicklung personell, aber nicht räumlich getrennt. Nach einer erfolglosen Mahnung übergibt die Zahlungsabwicklung die Forderung an das Vollstreckungsteam. Bei neuen Fällen mit bisher unbekanntem Schuldner wird sofort der Außendienst tätig. Er versendet eine Vollstreckungsankündigung mit weiteren 14 Tagen Frist.

Um diese Zeitverzögerung nicht in allen Fällen zu haben, werden die übrigen Fälle mit bekannten Schuldnern den bestehenden Akten zugeordnet. Ob dann der Innen- oder der Außendienst tätig wird, hängt vom aktuellen Verfahrensstand ab. Der Außendienst stellt seine Erkenntnisse dem Innendienst zur Verfügung, daraus leitet dieser weitere Vollstreckungsmaßnahmen ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte ihren Verfahrensablauf und die darin zu treffenden Entscheidungen schriftlich festhalten. Dieses Wissensmanagement hilft, wenn sich neue Mitarbeiter einarbeiten und sichert einheitliches Vorgehen und Entscheiden.

Die Stadt Warendorf hat eine Vollziehungskraft zur Abnahme der Vermögensauskunft ermächtigt und geschult. Die technischen Voraussetzungen liegen ebenfalls vor. Bisher hat die Stadt Warendorf jedoch noch keine Vermögensauskunft selbst abgenommen. Nach ihren Erfahrungen reiche die Androhung oftmals schon aus, damit der Schuldner zahlt. Warendorf verzichtet zudem auf die Abnahme der Vermögensauskunft in den Fällen, in denen schon ein Eintrag im Schuldnerverzeichnis wegen Nichtabgabe der Vermögensauskunft besteht. Daher hat die Stadt Warendorf in den vergangenen Jahren auch keine Eintragung in das Schuldnerverzeichnis vorgenommen.

Die Stundung, Niederschlagung oder der Erlass von Forderungen ist in der DA Forderung geregelt. Für Stundungen sind die Sachgebiete federführend zuständig. Die Zuständigkeit für die

Niederschlagung oder den Erlass von Forderungen ist weitgehend bei der Zahlungsabwicklung gebündelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Warendorf sollte die zentrale Zuständigkeit der Zahlungsabwicklung auch für Stundungen unter Beteiligung der Fachabteilungen vorsehen.

Die zentrale Zusammenfassung aller Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse bei der Zahlungsabwicklung gewährleistet eine einheitliche Ermessensentscheidung und bietet einen besseren Überblick über die gesamte finanzielle Situation eines Schuldners. Im Regelfall verfügen sowohl die Stelle, die die Forderungen festgesetzt hat (Sachgebiete), als auch die Zahlungsabwicklung über wichtige Informationen im Hinblick auf die Entscheidung über die Stundungen, die Niederschlagung und den Erlass von Ansprüchen. Daher erfordert das Verfahren unabhängig von der formalen Zuständigkeit in jedem Fall eine enge Abstimmung und regelmäßige Rücksprachen zwischen beiden Stellen.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

Hier erhält Warendorf noch keine Punkte, wie auch ein Drittel der Vergleichskommunen. 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**

Weder für die Zahlungsabwicklung noch für Vollstreckung gibt es konkrete Ziele oder Kennzahlen.

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.

→ **Empfehlung**

Mithilfe eines auf Kennzahlen gestützten Berichtswesens kann die Stadt Warendorf die Effizienz ihrer Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent machen.

→ 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.

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. fließen insgesamt 2,67 Vollzeit-Stellen ein. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,21 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für das Jahr 2016 ein Wert von 0,72 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner. Damit liegt die Stadt Warendorf 23 Prozent unter dem interkommunalen Mittelwert (0,94) im Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten einwohnerbezogenen Personaleinsatz.

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. Für 2016 zählt die Stadt Warendorf 29.276 angenommene und gebuchte Einzahlungen auf ihren Bankkonten. Das entspricht 7.860 Einzahlungen je 10.000 Einwohner Dieser im interkommunalen Vergleich niedrige Wert wird u. a. durch eine hohe Quote an Lastschriftermächtigungen beeinflusst:

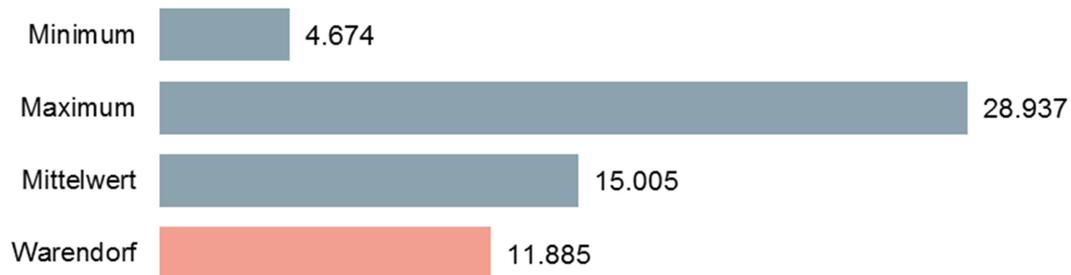
Einzahlungen je 10.000 Einwohner 2016

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
7.860	6.817	24.430	12.401	10.630	12.007	13.827	75

Aus der Anzahl der angenommenen und gebuchten Einzahlungen auf den Bankkonten sowie der durchschnittlich für die Sachbearbeitung zur Verfügung stehenden Stellenanteile (2,46 in 2016) ergibt sich ein Wert von 11.885 Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Zahlungsabwicklung der Stadt Warendorf wie folgt:

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

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



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
11.885	11.926	14.430	17.676	75

Die Stadt Warendorf liegt im Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Leistungskennzahlen. Hierfür spielt der Automatisierungsgrad eine Rolle. In Warendorf können rd. zwei Drittel aller Einzahlungsbuchungen sofort ohne weitere Nacharbeiten verbucht werden. Das entspricht dem Durchschnitt aller Kommunen, die hierzu Angaben machen konnten. Zahlreiche Kommunen erreichen mithilfe von eindeutigen und vollständigen Buchungsangaben auch höhere Verarbeitungsraten.

Die Zahlungsabwicklung in Warendorf hat als weitere Ursache die – teilweise mehrfache - Visa-Kontrolle aller Anordnungen ausgemacht. Sie bindet einerseits Arbeitszeit, verhindert andererseits aber auch fehlerhafte Eingaben. Hier sollte die Stadt Warendorf ein angemessenes Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen anstreben.

Positiv wirkt sich die Vorgehensweise in Warendorf auf die Anzahl der ungeklärten Zahlungsvorfälle aus, weil sie diese fast vollständig vermeiden hilft. Warendorf gehört zu den Kommunen mit den wenigsten ungeklärten Zahlungsvorfällen:

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2	0	482	70	13	23	75	75

Aufwendungen je Einzahlung

Aus dem Personaleinsatz und der Zahl der Einzahlungen resultieren Aufwendungen je Einzahlung von 5,63 Euro.

Aufwendungen Zahlungsabwicklung je Einzahlung in Euro 2016

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
5,63	2,54	13,25	5,20	3,95	4,76	5,81	75

Zahlungsabwicklung i.e.S. für Dritte

Die Stadt Warendorf führt die Kassengeschäfte auch für einige Wasser- und Bodenverbände. Sie erhält insgesamt einen Verwaltungskostenbeitrag, aus dem der Anteil für die Aufgaben der Zahlungsabwicklung nicht separiert werden kann.

Mahnläufe

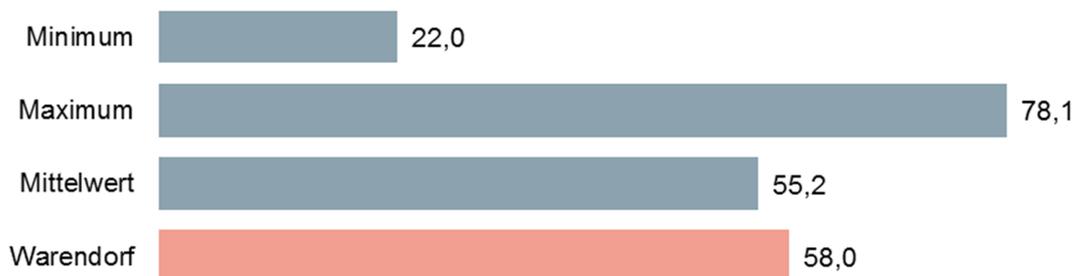
Ein weiterer betrachteter Aufgabenblock der Zahlungsabwicklung i. e. S. ist das Mahnverfahren. In Warendorf erfolgt 14 Tage nach Fälligkeit eine Mahnung durch die Zahlungsabwicklung. Gemahnt wird im zweiwöchentlichen Rhythmus. In 2016 wurden 3.905 Mahnungen verschickt, das sind 1.048 Mahnungen je 10.000 Einwohner. Der im interkommunalen Vergleich niedrige Wert korrespondiert mit der niedrigen Zahl an Einzahlungen:

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2016

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.048	733	2.542	1.596	1.259	1.649	1.916	75

Für die weitere Bearbeitung ist wichtig, wie hoch die Erfolgsquote, d.h. der Anteil der aufgrund der Mahnung erfolgten Einzahlungen ist. Die Mahnungen haben in der Zahlungsabwicklung Warendorf eine Erfolgsquote von 58,0 Prozent, was zu folgendem interkommunalen Vergleich führt:

Erfolgsquote Mahnung 2016



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
58,0	44,8	55,5	64,6	69

Vollstreckung

Zur Vollstreckung zählt die gpaNRW

- die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher 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 Warendorf setzt wie viele andere Kommunen das Vollstreckungsmodul ihrer Finanzsoftware ein.

Interkommunale Zusammenarbeit

Die Stadt Warendorf erledigt im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Vollstreckungsaufgaben auch für Dritte. Hierzu gibt es unterschiedliche Ausgestaltungen:

- durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung hat der Kreis Warendorf die Außendienstvollstreckung an seine kreisangehörigen Kommunen übertragen (ohne Kostenerstattung),
- es besteht eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung, nach der die Stadt Warendorf die Vollstreckung im Innen- und Außendienst für Gemeinde Beelen übernimmt,
- aufgrund öffentlich-rechtlicher Vereinbarung erledigt die Stadt Warendorf die Vollstreckung im Innendienst für die Gemeinde Ostbevern, welche die Aufgaben des Außendienstes selbst durchführt,
- mit der Gemeinde Everswinkel sowie den Städten Sassenberg und Telgte hat die Stadt Warendorf jeweils einen Personalgestellungsvertrag für ihr Personal im Außendienst abgeschlossen.

Diese Sachverhalte wirken sich auf die Ermittlung der Kennzahlen aus:

- die Fälle, die für den Kreis Warendorf sowie die Gemeinden Beelen und Ostbevern erledigt wurden, fließen in die Fallzahlen ein,
- einwohnerbezogene Kennzahlen werden auf der Basis der Einwohnerzahlen der Stadt Warendorf und der Gemeinden Beelen und Ostbevern berechnet,
- die Stellenanteile des Außendienstes der Stadt Warendorf für die Arbeiten in/für Everswinkel, Sassenberg und Telgte bleiben unberücksichtigt ($2 \times 0,23 = 0,46$ Vollzeit-Stellen),
- die Einzahlungen aus Verwaltungszwangsverfahren (das sind realisierte Nebenforderungen) wurden für die Stadt Warendorf und die Gemeinden Beelen und Ostbevern insgesamt ermittelt.

Stellenvergleich Vollstreckung je 10.000 Einwohner

2016 erledigten die Vollstreckung in Warendorf 6,93 Vollzeit-Stellen, von denen 0,38 Vollzeit-Stellen Overhead waren. Dieser Personaleinsatz weicht von dem in 2015 und 2017 ab. Für 2015 und 2017 sind 0,70 Vollzeit-Stellen Overhead und 5,93 bzw. 5,95 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung zu berücksichtigen.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für das Jahr 2016 ein Wert von 1,27 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner für 2017 sind es 1,20. Damit liegt die Stadt Warendorf rd. ein Fünftel über dem interkommunalen Mittelwert von 1,02 Vollzeit-Stellen.

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

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) der Stadt Warendorf im Zeitverlauf

	2015	2016	2017
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	2.003	1.878	2.040
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	1.303	1.493	1.397
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	1.477	1.641	
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	2.164	2.071	
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	1.602	1.479	
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	2.236	2.167	
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	193	278	

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

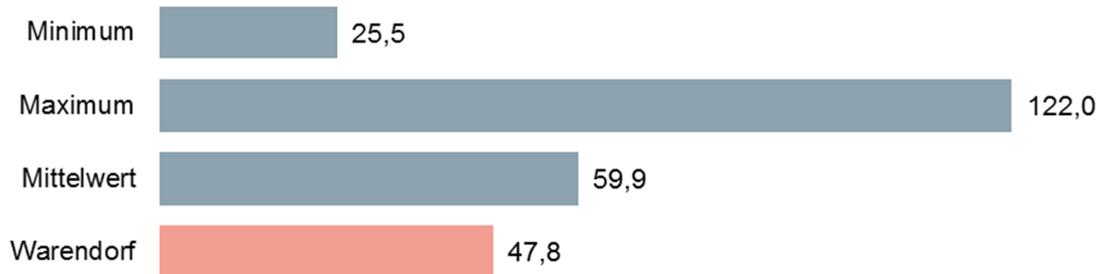
durch

- 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 Warendorf stehen 2016 dem Ressourceneinsatz von 472.515 Euro Einzahlungen und Erträge in Höhe von 225.857 Euro gegenüber. Der Deckungsgrad Vollstreckung beträgt 47,8 Prozent. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für folgende Positionierung:

Deckungsgrad Vollstreckung 2016



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
47,8	49,8	57,9	68,4	74

Der Deckungsgrad Vollstreckung wird von der Struktur der Einzahlungen auf Nebenforderungen beeinflusst. Aus den einzelnen Elementen wie Mahngebühren, Pfändungsgebühren und Säumniszuschlägen kann z.B. abgelesen werden, ob die Vollstreckung alle Nebenforderungen realisiert oder ob die Kommune eher bereit ist, darauf zu verzichten, sofern die Hauptforderung erledigt wurde.

Die realisierten Mahngebühren machen 2016 in Warendorf 20,8 Prozent aller realisierten Nebenforderungen aus. Die Positionierung unterhalb des Mittelwertes von 26,4 Prozent entspricht dem niedrigen Aufkommen an Mahnverfahren (vgl. S. 14). Die durchschnittliche realisierte Mahngebühr je erfolgreicher Mahnung beträgt 10,97 Euro.

Auch die Betrachtung je Vollzeit-Stelle zeigt, ob die Nebenforderungen regelmäßig beigetrieben werden. Ein unterdurchschnittlicher Wert kann ein Indiz dafür sein, dass nicht immer alle Nebenforderungen realisiert werden.

Realisierte Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2016

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
18.241	13.865	107.145	39.150	30.856	37.484	43.364	74

Warendorf erreicht hier nur ein unterdurchschnittliches Ergebnis. Eine weitere Ursache hierfür kann die Quantität der Vollstreckungen sein. Sie betrachten wir im Folgenden:

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

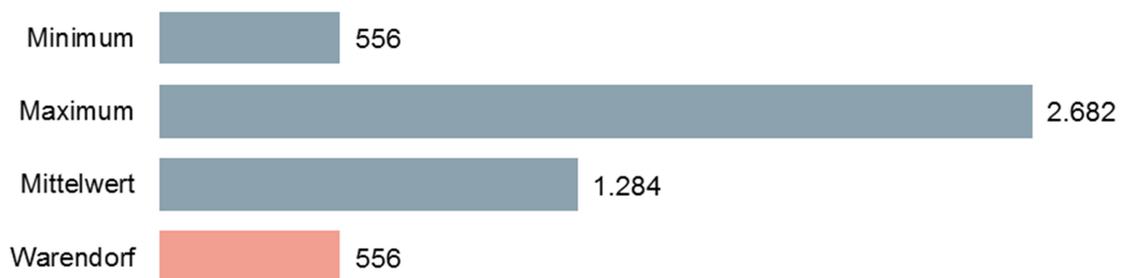
Der Deckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen und somit von der Leistungsebene. Aus den Fall- und Personalangaben von Seite 16 ergeben sich folgende Kennzahlen für die Stadt Warendorf:

Personalkennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) der Stadt Warendorf im Zeitverlauf

Kennzahl	2015	2016	2017
Zum 01. Januar bestehende Vf je Vollzeit-Stelle	558	514	578
Entstandene neue Vf je Vollzeit-Stelle	614	566	
Abgewickelte Vf je Vollzeit-Stelle	647	556	

Hier zählen als abgewickelte Vollstreckungsforderungen auch solche, die nicht zur Begleichung der Hauptforderung führen, sondern anders erledigt werden, z.B. durch Niederschlagung.

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2016



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
556	1.001	1.195	1.545	68

Sicherlich lag 2016 eine besondere personelle Situation vor, daher nehmen wir auch das Vorjahr 2015 in den Blick. Hier erreicht Warendorf 647 abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit- Stelle in der Vollstreckung. Die Stadt gehört auch damit zu den Kommunen mit den niedrigsten Werten und erreicht rd. die Hälfte des durchschnittlichen Wertes.

Die Stadt Warendorf bildet nicht nur bei dieser Leistungskennzahl das neue interkommunale Minimum, sondern auch bei der folgenden Kennzahl:

Neu entstandene Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2016

Warendorf	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
566	566	2.790	1.330	1.069	1.242	1.525	69

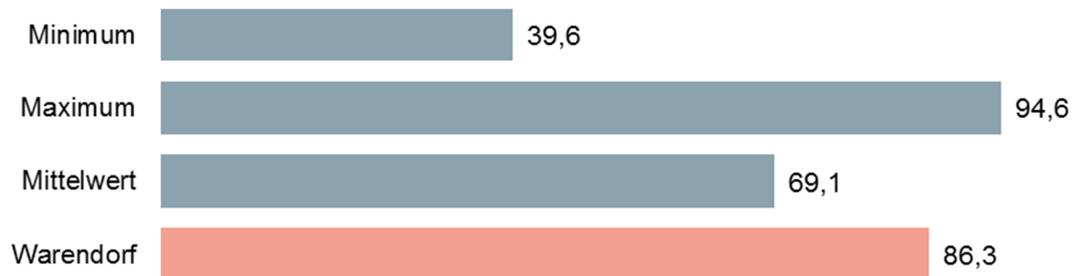
Mit einem Bestand zwischen 500 und 600 Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle zählt Warendorf zum Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Rückständen. Das ermöglicht die zeitnahe Vollstreckung mit kurzen Durchlaufzeiten.

Im Ergebnis basiert der unterdurchschnittliche Deckungsgrad vorwiegend auf den unterdurchschnittlichen Erledigungszahlen. Die Stadt Warendorf begründet sie damit, dass sie erst alle Möglichkeiten ausschöpft, bevor sie eine Forderung als uneinbringlich abschreibt. Dabei bearbeitet sie auch auswärtige Ersuchen intensiv und gibt anderen Behörden umfangreich notwendige Informationen für deren Vollstreckungsverfahren.

Warendorf nutzt die Möglichkeit von Ratenzahlungsvereinbarungen intensiv, um die Hauptforderungen zu erhalten. Diese Fälle machen rd. ein Viertel des Bestandes aus.

Die Erfolgsquote der Vollstreckung bemisst sich nach dem Anteil der erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen an den abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen insgesamt. Dabei zählt als erfolgreich abgewickelt, was durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden. Nicht alle Kommunen können hierzu Angaben machen. Die Stadt Warendorf positioniert sich wie folgt:

Erfolgsquote Vollstreckung 2016

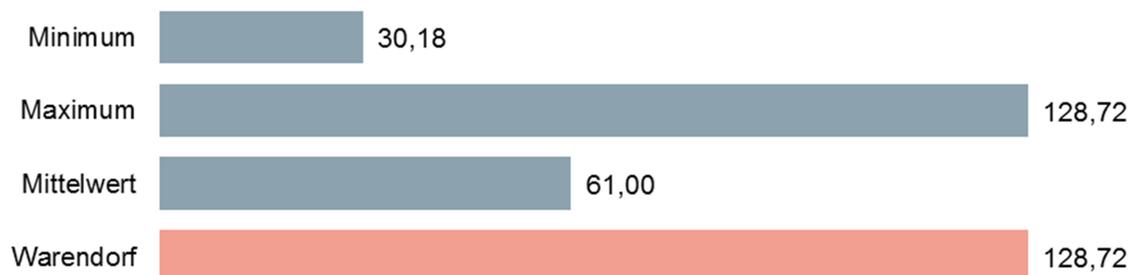


Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
86,3	59,7	71,5	79,7	33

Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung

Aus dem Personaleinsatz und der Zahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung von 128,72 Euro. Das ist der neue Maximalwert im interkommunalen Vergleich. Er übersteigt den Mittelwert um mehr als das Doppelte:

Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung in Euro 2016



Warendorf	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
128,72	46,33	58,80	72,50	68

Die sehr hohen Aufwendungen resultieren aus dem Verhältnis von hohem Personaleinsatz zu mäßigem Fallaufkommen in der Vollstreckung.

Vollstreckung für Dritte

Hier liegen die Angaben für die Gemeinden Beelen und Ostbevern zusammen vor. Für diese wickelte die Stadt Warendorf 2016 1.133 Vollstreckungsforderungen ab. Von den Gemeinden Beelen und Ostbevern erhielt die Stadt Warendorf 2016 insgesamt 80.136 Euro. Damit beträgt der Ertrag, den sie hier je Vollstreckungsforderung erzielt, bei 70,73 Euro.

→ Feststellung

Der Ertrag überschreitet den Mittelwert um rd. 16 Prozent und ist damit grundsätzlich angemessen. Dennoch ist er nicht auskömmlich, um die zu hohen Aufwendungen zu decken.

Herne, den 07. März 2018

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Schwarz

Projektleitung

→ Anlagen: Ergänzende Tabelle

Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Es besteht eine Dienstanweisung gem. § 31 GemHVO NRW.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung bei der Stadt Warendorf vom 01.09.2016, letzte Bekanntgabe im Rat am 29.09.2016 = DA FiBu und Dienstanweisung über das Forderungsmanagement bei der Stadt Warendorf - Stundung, Niederschlagung, Erlass, Aussetzung der Vollziehung und Forderungsbewertung vom 02. April 2012 (z. zt. in Überarbeitung) = DA Forderung
2	Die Finanzmittelkonten werden an jedem Buchungstag mit den Bankkonten abgeglichen (§ 30 Abs. 4 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Nr. 1.7.2 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	ja, Nr. 1.7.2 DA FiBu, über Excel-Tabelle, Meldung höherer Beträge klappt gut, Personalunion mit Haushaltswirtschaft, kurzfristige interne Kassenkredite beim Abwasserbetrieb
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, Nr. 1.7.2 DA FiBu für Nebenforderungen mit Wertgrenze, Nr. 7 DA Forderung
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, DA Forderung

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
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, Nr. 1.8 DA FiBu, kein Jugendamt zentrale Stelle auch für Beelen und Ostbevern, durch ö-r Vereinbarung übertragen
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, Nr. 1.16 DA FiBu, SGL 20, regelmäßige Überprüfung ist dokumentiert
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, Nr. 2 DA FiBu, auch für Schecks (15) und Kreditkarten (24 und 25; aktuell zwei im Umlauf); Posteingänge Nr. 1.13
9	Die Handkassen werden ordnungsgemäß geführt (§ 31 Abs.2 Nr. 3.3 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Es gibt keine Zahlstellen. Regelung in Nr. 1.7.2 DA FiBu und den Einrichtungsverfügungen
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, Nr. 1.7.2 DA FiBu
11	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben (§ 30 Abs. 3 Satz 2 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja; Nr. 1.4 (3) DA FiBu
12	Es bestehen aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung (§ 30 Abs. 5 GemHVO NRW).	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	Nr. 1.11 DA FiBu ist nicht mehr aktuell, da ein eigenes RPA seit 01.01.2017 nicht mehr existiert. Übernahme der Aufgaben durch den Kreis WAF, Prüfbericht 2017
13	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um (§ 58 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, Nr. 1.7.2 DA; Tresor, Verzeichnis über Tabellenkalkulation geführt; Inventarprüfung des Verwahrgelasses in 2016 durch RPA

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
14	Es bestehen aktuelle schriftliche Bestimmungen in Ausführung von § 58 GemHVO NRW (Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 1.12 DA FiBu
15	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen (Aufrechnung i.S. von §§ 387 ff. BGB)	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3	manuelle Überwachung bei Guthaben/Erstattungen anhand der Debitoren, Verrechnungsmitteilung nur bei Vollstreckungsfällen
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				69	75	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				92		
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, Vergleichslauf mit Vorschlägen über Finanzsoftware
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, nur wenige UZE
18	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	14 tägige Mahnläufe mit 14 Tagen Zahlungsziel 3 Wochen nach Mahnung geht Fall an die Vollstreckung
19	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, Nr. 1.7.2 DA FiBu, mit Formular
20	Es bestehen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen Regelungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	keine schriftlichen Anweisungen, neue Fälle unbekannter Schuldner: AD=Vollstreckungsankündigung mit 14 Tage Frist, ansonsten Zuordnung zu den bestehenden Akten, ID oder AD abhängig vom aktuellen Verfahrensstand; Erkenntnisse des AD gehen an der ID zur Verwertung

	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, sowohl über AD als auch ID vereinbart
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	Ermächtigung und Kenntnisse vorhanden, bisher noch nicht benötigt, da die Androhung reicht oder Vermögensauskunft/Eintrag liegen schon vor (oft Eintrag wegen Nichtabgabe der VA = kein weiteres VA-Verfahren in WAF)
23	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis nach § 5a VwVG NRW i. V. m. § 284 Abs. 9 AO an.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	da kein VA-Verfahren, auch kein Eintrag
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	DA Forderung: Stundung i.d.R. im Fachamt, nur bei Beitreibungsverfahren in der Stadtkasse; Niederschlagung und Erlass zentral bei der Stadtkasse
25	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 5 DA Forderung
26	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 1.8 (3) DA FiBu: Regelungen des Teams Vollstreckung: Leitfaden
27	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nr. 8 DA Forderung
	Punktzahl Organisation/ Prozesse/ Informationstechnik				63	72	
	Erfüllungsgrad Organisation/ Prozesse/ Informationstechnik				88		

Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews	
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
28	Es werden Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinblick 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	keine Kennzahlen
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				0	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				0		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				132	159	
	Erfüllungsgrad gesamt				83		

→ 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