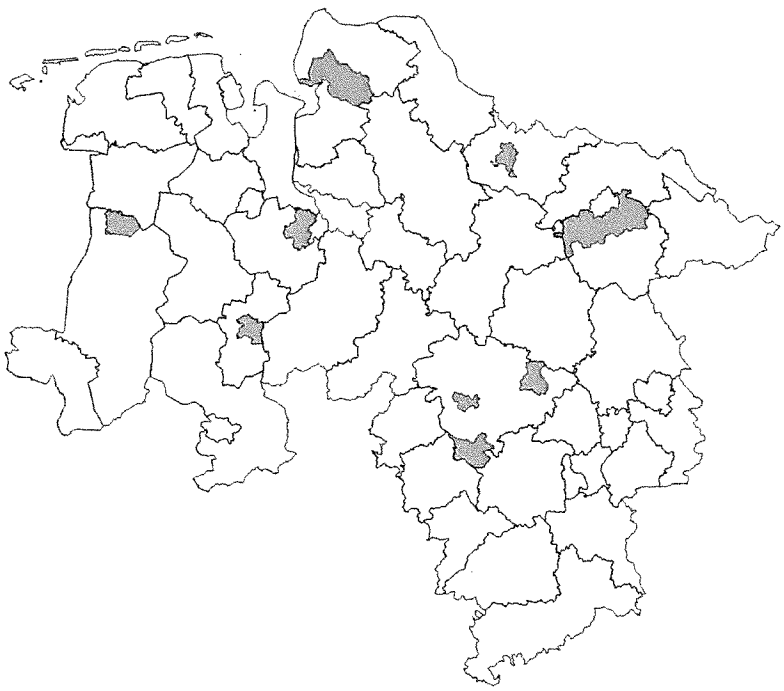
**Die Präsidentin des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Personaleinsatz in den Verwaltungsbereichen Personalservice, Kämmerei und Kasse



Übersandt an

- Stadt Burgdorf
- Region Hannover

Hildesheim, 14.03.2019

Az.: 10712/6.3 – 3/2018 – 241003/3

Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung 4
2 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse 7
3 Allgemeines 8
3.1 Vergleich des Personaleinsatzes im Personalservice 8
3.2 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung auf Dritte 11
3.3 Vergleich des Personaleinsatzes in der Kämmerei 13
3.4 Vergleich des Personaleinsatzes in der Kasse 17
3.4.1 Zahlungsabwicklung 17
3.4.2 Vollstreckung 18
4 Feststellungen für die Stadt Burgdorf 23
4.1 Vergleich des Personaleinsatzes im Personalservice 23
4.2 Vergleich des Personaleinsatzes in der Kämmerei 24
4.3 Vergleich des Personaleinsatzes in der Kasse 25

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Betreuungsquote und Verbesserungspotenziale gemessen am gewichteten Mittelwert 10
Tabelle 2: Personal- und Sachaufwand je Personalfall 11
Tabelle 3: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung auf Dritte 13
Tabelle 4: VZÄ in den Kämmereien 14
Tabelle 5: VZÄ ausgewählter Aufgaben in der Kämmerei 16
Tabelle 6: Personaleinsatz "Zahlungsabwicklung" 18
Tabelle 7: Personaleinsatz „Vollstreckung" 19
Tabelle 8: Beitreibungsquote (Haupt- und Nebenforderungen) je VZÄ 20
Tabelle 9: Aufwandsdeckungsgrad 21
Tabelle 10: Erledigungs- und Belastungsquoten 22
Tabelle 11: Quantitatives Verbesserungspotenzial 23
Tabelle 12: Aufwand je Personalfall 24
Tabelle 13: VZÄ ausgewählter Aufgaben in der Kämmerei 25

Anlagenverzeichnis

Anlage 1: Definition Personalservice
Anlage 2: Definition Kämmerei
Anlage 3: Definition Kassenaufgaben

Abkürzungsverzeichnis

KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln
NKPG	Niedersächsisches Gesetz über die überörtliche Kommunalprüfung (Niedersächsisches Kommunalprüfungsgesetz) vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. S. 638), zuletzt geändert durch Art.6 des Gesetzes vom 02.03.2017 (Nds. GVBl. S. 53)
NBG	Niedersächsisches Beamtengesetz vom 25.03.2009 (Nds. GVBl. S. 72), zuletzt geändert durch Art. 21 des Gesetzes vom 18.12.2018 (Nds. GVBl. S. 317)
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 20.06.2018 (Nds. GVBl. S. 113)
NVK	Niedersächsische Versorgungskasse
VZÄ	Vollzeitäquivalent

Quellenhinweis

Die Karte des Deckblattes basiert auf den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung aus dem Jahr 2017 © LGLN.

1 Prüfungsanlass und Durchführung der Prüfung

Die Personalaufwendungen sind regelmäßig die umfangreichste Position auf der Aufwandsseite der Kommunen. Deshalb kann es hier besonders lohnend sein, nach finanziellem Optimierungspotenzial zu suchen.

Ich untersuchte u. a., ob sich der Personaleinsatz für die Aufgaben des Personalservice (gemessen in Vollzeitäquivalenten[1]) bei Kommunen eines Vergleichsrings deutlich unterschied und ggf. welche Gründe es dafür gab. Außerdem prüfte ich, ob die Übertragung von Aufgaben des Personalservice auf Dritte wirtschaftlicher war als die Erledigung mit eigenem Personal. Deshalb definierte ich unter dem Begriff „Personalservice" (vgl. Anlage 1) ausschließlich solche Tätigkeiten, an deren Übertragung auf Dritte keine kommunalverfassungs- oder beamtenrechtlichen Bedenken bestanden. Die Prüfungsergebnisse sollen Aufschluss darüber geben, ob für die geprüften Kommunen Anlass besteht, den Personaleinsatz in diesen Bereichen hinsichtlich des Grundsatzes, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen[2], zu hinterfragen (vgl. Abschnitte 3.1 bis 3.2).

Prüfungsmethodisch konzentrierte ich mich auf die Bildung von Kennzahlen. Sie dienen den Kommunen des Vergleichsrings, um auf rechnerischer Basis Ansätze für interne Organisationsuntersuchungen und die Personalbemessung zu erkennen. Es handelte sich ausschließlich um eine Kennzahlenprüfung ohne Arbeitsplatzanalysen. Die Ergebnisse sind daher nicht für ein Ranking verwendbar, an dem sich die Kommunen orientieren könnten. Ziel der Prüfung war es, die Kommunen zu veranlassen, eine eigene Analyse der Kennzahlenwerte vorzunehmen. Ich erhob die Daten für die Kennzahlenbildung ausschließlich für das Jahr 2016. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lagen die Daten für das Jahr 2017 noch nicht überall vollständig vor. Die Einbeziehung früherer Jahre vor dem Jahr 2016 hätte die Aussagekraft wegen des dann länger zurück liegenden Erhebungszeitraums abgeschwächt.

In den Vergleich bezog ich insgesamt neun Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 25.000 und 40.000 Einwohnern ein. Vier der geprüften Kommunen hatten die personalintensive Aufgabe „Bezügeabrechnung" auf Dritte übertragen (die Städte Burgdorf und Springe, die Gemeinde Ganderkesee und die Samtgemeinde

---

1 Angabe, wie viele Vollzeitstellen sich rechnerisch insbesondere bei einer gemischten Personalbelegung mit Teilzeitbeschäftigten ergeben.

2 Vgl. § 110 Abs. 2 NKomVG.

Bevensen-Ebstorf; zu den verbleibenden Aufgaben im Personalservice vgl. Anlage 1). Meine Erhebungen ergaben, dass die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Übertragung von Aufgaben auf Dritte nur für diesen Bereich einen Sinn ergab. Das Beschäftigungsvolumen anderer übertragbarer Aufgaben war bei den geprüften Kommunen zu gering, um aussagekräftige Ergebnisse zu erhalten. Ein Vergleich zu den entsprechenden Personal- und Sachaufwendungen der Kommunen, die diese Aufgabe selbst wahrnahmen, sollte zeigen, ob eine Ausgliederung dieser Aufgabe möglicherweise wirtschaftlich vorteilhafter sein kann als die Wahrnehmung mit eigenem Personal.

Darüber hinaus prüfte ich die Bereiche Kämmerei und Kasse vergleichend im Sinne von § 2 Satz 3 NKPG, da alle Kommunen in diesen Bereichen das gleiche Aufgabenspektrum zu erledigen haben (vgl. Anlagen 2 und 3). Auch für diese beiden Bereiche stellte ich den Personaleinsatz und den Aufwand der Kommunen im Jahr 2016 einander gegenüber.

Um den Prüfkommunen eine Orientierung zu geben und die Vergleichbarkeit der Erhebungsdaten gewährleisten zu können, beschrieb ich die prüfungsrelevanten Aufgaben für die Bereiche Personalservice, Kämmerei und Kasse (vgl. Anlagen 1 bis 3). Vor Beginn der örtlichen Erhebungen füllten die Kommunen einheitliche Datenerhebungsbögen aus, die die Arbeitsgrundlage für die örtlichen Erhebungen bildeten. Die Prüfkommunen sorgten mit ihrer Zuarbeit für einen zielführenden und zügigen Ablauf der örtlichen Erhebungen.

Die in den Erhebungsbogen gemachten Angaben erörterte ich mit der Stadt Burgdorf vor Ort vom 26.02. bis 01.03.2018.

Mit Schreiben vom 05.11.2018 übersandte ich der Stadt Burgdorf den Entwurf meiner Prüfungsmitteilung und gab ihr die Möglichkeit, hierzu Stellung zu nehmen.

Am 18.02.2019 erörterte ich mit der Stadt den Inhalt des Entwurfs in den Räumen der Stadtverwaltung. Mit Schreiben vom 30.01.2019 nahm die Stadt zu meinem Entwurf schriftlich Stellung.

Sofern aufgrund der Stellungnahmen der geprüften Kommunen Ergänzungen oder Klarstellungen von allgemeiner Bedeutung erforderlich erschienen, habe ich diese unter Abschnitt 3 „Allgemeines“ formuliert. Hinsichtlich der Tabellen 1 bis 10 im all-

gemeinen Teil weise ich darauf hin, dass die Erhebung dieser Daten bei allen geprüften Kommunen nach einheitlicher Definition und mit einheitlichen Erhebungsbogen erfolgte. Auf individuelle Änderungsmeldungen der Kommunen gehe ich unter Abschnitt 4 „Feststellungen für die Stadt Burgdorf" gesondert ein.

Die Stadt Burgdorf ist im allgemeinen Teil dieser Prüfungsmitteilung (vgl. Abschnitt 3) als „Kommune A" bezeichnet.

2 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse

- Die Stadt Burgdorf lag mit ihrer Betreuungsquote (Personalfälle je VZÄ) im Vergleich der geprüften Kommunen, die die Bezügeabrechnung an Dritte abgegeben hatten, mit an hinterster Stelle. Das quantitative Verbesserungspotenzial der Stadt zum Maximalwert von 181 Personalfällen je VZÄ lag bei 4,82 VZÄ (vgl. Abschnitt 4.1).

- Der Aufwand je Personalfall lag für die bei der Stadt verbliebenen Aufgaben des Personalservices über dem durchschnittlichen Aufwand der geprüften Kommunen, die diese Aufgabe mit eigenem Personal erledigten. Da aufgrund der Datenerhebung eine Einsparung gegenüber der Kommunen, die diese Aufgabe nicht auf Dritte übertrug, nicht ersichtlich war, empfehle ich der Stadt, die Übertagung zu evaluieren (vgl. Abschnitt 4.1).

- Die Stadt Burgdorf lag mit 2,94 VZÄ für die Aufgabenerledigung in der Kämmerei im mittleren Bereich. Inwieweit sich insbesondere im Bereich „Steuern und Abgaben" noch Einsparungspotenziale erschließen lassen, sollte die Stadt Burgdorf aufgabenkritisch überprüfen (vgl. Abschnitt 4.2).

- Die Stadt Burgdorf lag bei der Erledigung der Aufgabe „Vollstreckung" mit rd. 63 % VZÄ deutlich über dem Durchschnitt der geprüften Kommunen. Nach ihrer Erledigungsquote in der Kasse in Bezug auf die Vollstreckung war die Stadt Burgdorf eine der Kommunen des Vergleichsrings, die rechnerisch gesehen sowohl ihre Jahresrate, als auch die Rückstände bei gleichbleibendem Verlauf in absehbarer Zeit nicht bewältigen kann. Da ich nur die Werte des Haushaltsjahres 2016 betrachtet habe, sollte die Stadt hier die von mir gebildeten Kennzahlen auch für 2017 und ggf. weitere Haushaltsjahre bilden. Von diesem Ergebnis hängt ab, ob sich tatsächlich ein Handlungsbedarf ergibt (vgl. Abschnitt 4.3).

3 Allgemeines

Diese Prüfungsmitteilung beinhaltet im Folgenden diverse Tabellen. Der jeweils in den Tabellen angegebene Mittelwert stellt den gewichteten Mittelwert dar. Er ergibt sich aus der Division bzw. Multiplikation der angegebenen Summen.

Beispiel: Der in Tabelle 1 dargestellte gewichtete Mittelwert von 85 ergibt sich aus der Summe aller Personalfälle (3.359) dividiert durch die Gesamtsumme der VZÄ (39,56).

Alle Werte ergeben sich aus excelbasierten Auswertungsmatrizen, die mit Datenerhebungsbögen der jeweiligen Kommune verknüpft sind. Diese stimmte ich mit den Kommunen ab. Aus Gründen der Ermittlungsgenauigkeit sah ich bei der Festlegung der Rechenfunktionen von der Begrenzung der Nachkommastellen ab. Dies führt vereinzelt zu geringen Abweichungen der dargestellten Werte in der einzelnen Tabelle zu den tatsächlichen Werten aus den Auswertungstabellen. Beispiel: Das in Tabelle 1 dargestellte quantitative Verbesserungspotenzial für die Kommune A (letzte Spalte ganz oben) ist richtigerweise mit 1,98 angegeben. Die Nachrechnung der in der Tabelle angegebenen Werte würde zu einem Verbesserungspotenzial von 1,97 führen.

Anhand der farblichen Markierungen einzelner Felder in den nachfolgenden Tabellen ist ersichtlich, ob die Abweichungen vom gewichteten Mittelwert positiv (grün) oder negativ (rot) sind.

3.1 Vergleich des Personaleinsatzes im Personalservice

Zum Vergleich des Personaleinsatzes bei den geprüften Kommunen bildete ich die Kennzahl „Betreuungsquote“. Die Betreuungsquote drückt aus, wie viele Personalfälle von einem VZÄ betreut werden.

Als Personalfall im Bereich des aktiven Personals galten kurzfristig und langfristig beschäftigte Personen im Jahr 2016. Dazu zählten auch Personen, die sich in Mutterschutz, Elternzeit oder Altersteilzeit befanden. Ebenso gehörten dazu die geringfügig Beschäftigten, Personen, die ein freiwilliges soziales Jahr leisteten, und Personen im Rahmen der Bürgerarbeit. Auch für diese erfolgte eine Anstellung mit den dazugehörigen Betreuungsaufgaben. Zum passiven Personal gehörten u. a.

Tarifbeschäftigte in Rente bzw. Versorgungsempfänger, soweit sie nicht von einer Versorgungskasse betreut wurden.

Ein VZÄ bemaß ich an der regelmäßigen Wochenstundenzahl. Die Wochenstundenzahl lag bei Tarifbeschäftigten bei 39 Stunden und bei Beamtinnen und Beamten bei 40 Stunden.

Die Kennzahl „Betreuungsquote" bildet lediglich quantitative Ergebnisse ab. Über die qualitative Aufgabenerledigung im Personalservice lässt diese Kennzahl keine Schlüsse zu. Ebenso lässt sich mit ihr nicht feststellen, ob ein Einzelfall besonders aufwendig zu bearbeiten war oder nicht. Die Kennzahl dient jedoch den geprüften Kommunen dazu, Potenzial für eine Organisationsuntersuchung zu erkennen.

Bei den geprüften Kommunen, die ihre Bezügeabrechnung mit eigenem Personal durchführten, lagen die Betreuungsquoten zwischen 54 und 129 Personalfällen je VZÄ. Hier bearbeitete die Kommune mit der niedrigsten Betreuungsquote rd. 70 % weniger Personalfälle je VZÄ als die Kommune mit der höchsten Quote. Der gewichtete Mittelwert[3] aller Kommunen betrug 85 Personalfälle je VZÄ.

Mit Betreuungsquoten zwischen 62 und 181 Personalfällen je VZÄ zeigten sich deutliche Unterschiede im Vergleich der geprüften Kommunen, die ihre Bezügeabrechnung auf Dritte übertragen hatten. Die beiden Kommunen A und B bearbeiteten rd. zwei Drittel weniger Personalfälle als die Kommune C.

Gemessen am gewichteten Mittelwert ergab sich für fünf Kommunen ein summarisches Verbesserungspotenzial zwischen 0,40 und 1,98 VZÄ (ausgewiesen als Minusbeträge). Es errechnet sich aus der Summe aller Personalfälle einer Kommune geteilt durch den gewichteten Mittelwert (85), ins Verhältnis gesetzt zum tatsächlichen Personaleinsatz der Kommune.

---

[3] Der in den Tabellen angegebene Mittelwert stellt den gewogenen Durchschnitt (auch gewichteter Mittelwert) dar. Er ergibt sich nicht aus der Division einer Summe durch die Anzahl der Prüfkommunen (normaler Mittelwert). Er ergibt sich aus der Division bzw. Multiplikation der angegebenen Summen. Beispiel: Der in Tabelle 1 dargestellte Mittelwert von 85 ergibt sich aus der Summe aller Personalfälle (3.359) geteilt durch Gesamtsumme der VZÄ (39,56). Rundungsdifferenzen können zu geringfügigen Abweichungen der dargestellten Werte zu den tatsächlichen Werten führen.

Kommune	Personaleinsatz (in VZÄ)	Summe aller Personalfälle	Betreuungsquote (Personalfälle je VZÄ, gerundet)	Personalbedarf gemessen am gewichteten Mittelwert (Division Personalfälle durch gewichteten Mittelwert)	quantitatives Verbesserungspotenzial gemessen am gewichteten Mittelwert
A	7,32	454	62	5,35	-1,98
B	4,56	281	62	3,31	-1,25
C	2,19	397	181	4,68	+2,49
D	1,98	217	110	2,56	+0,58
E	5,58	335	60	3,95	-1,63
F	4,57	588	129	6,92	+2,36
G	3,99	305	76	3,59	-0,40
H	6,57	630	96	7,42	+0,85
I	2,80	152	54	1,79	-1,01
Summen	39,56	3.359			
gewichteter Mittelwert insges.			**85**		
gewichteter Mittelwert A - D			**84**		
gewichteter Mittelwert E - I			**86**		

Tabelle 1: Betreuungsquote und Verbesserungspotenziale gemessen am gewichteten Mittelwert
* gewichteter Mittelwert = Summe aller Personalfälle / Personaleinsatz (in VZÄ)

Sachaufwendungen umfassten auch die Aufwendungen, die die Kommunen an Dritte leisteten, die sie mit der Wahrnehmung von Aufgaben des Personalservice beauftragt hatten. Daneben berücksichtigte ich die Aufwendungen für die bestehenden bzw. verbliebenen Büroarbeitsplätze.

Sieben der geprüften Kommunen konnten ihre Sachaufwendungen für die Aufgabenerfüllung des Personalservice nicht mit Hilfe einer Kosten- und Leistungsrechnung ermitteln (§ 21 Abs. 1 KomHKVO). Ich berücksichtigte daher entsprechend der Sachkostenpauschale für Arbeitsplätze der KGSt[4] den durchschnittlichen Wert von 9.700 € je Büroarbeitsplatz. Die Kommunen C und F konnten ihren Sachaufwand für die Arbeitsplätze genau beziffern. Hierbei habe ich dieselben Positionen berücksichtigt, wie sie die KGSt in ihrer Pauschale zugrunde legte. Insofern waren die Daten vergleichbar.

Die Aussagekraft des Vergleichs auf dieser Datenbasis beschränkt sich auf den durchschnittlichen Aufwand je Arbeitsplatz.

Der Personal- und Sachaufwand je Personalfall lag bei den neun geprüften Kommunen zwischen 451 € und 1.660 €. Die Kommunen A bis D gaben die Aufgabe Bezügeabrechnung an Dritte ab. Dennoch lag bei drei dieser Kommunen der Aufwand je Personalfall deutlich über dem gewichteten Mittelwert.

---

4 KGSt-Bericht Nr. 7/2016 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2016/2017), S. 11 ff.

Auffällig war, dass die Kommune F mit dem geringsten Personal- und Sachaufwand von 451 € die Aufgabe der Bezügeabrechnung mit eigenem Personal wahrnahm.

Kommune	Summe aller Personalfälle	Personalaufwand	Sachaufwand (einschl. Erstattung an Dritte)	Summe Personal- und Sachaufwand	Summe Personal- und Sachaufwand je Personalfall	Abweichung vom gewichteten Mittelwert
A	454	479.289 €	193.885 €	673.174 €	1.483 €	+473 €
B	281	339.472 €	115.281 €	454.753 €	1.618 €	+609 €
C	397	122.062 €	104.244 €	226.305 €	570 €	-440 €
D	217	195.574 €	74.950 €	270.524 €	1.247 €	+237 €
E	335	354.303 €	54.126 €	408.429 €	1.219 €	+209 €
F	588	207.281 €	57.656 €	264.937 €	451 €	-559 €
G	305	230.316 €	60.128 €	290.444 €	952 €	-57 €
H	630	465.395 €	85.558 €	550.953 €	875 €	-135 €
I	152	219.309 €	32.980 €	252.289 €	1.660 €	+650 €
Summe:	3359			3.391.810 €		
gewichteter Mittelwert *					**1.010 €**	

Tabelle 2: Personal- und Sachaufwand je Personalfall
* gewichteter Mittelwert = Summe Personal- und Sachaufwand / Summe aller Personalfälle

3.2 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung auf Dritte

Ich prüfte, ob die Übertragung von Aufgaben des Personalservice auf Dritte zu einer Verbesserung der haushaltswirtschaftlichen Lage der geprüften Kommunen führen kann. Meine Recherchen im Vorfeld ergaben, dass einige Kommunen in Niedersachsen die Aufgaben in unterschiedlichem Umfang auf andere Kommunen, auf Versorgungskassen oder auf Personaldienstleistungsunternehmen in öffentlicher Hand übertragen hatten. Eine Übertragung von Aufgaben des Personalservice ist nach den Vorgaben des § 107 Abs. 6 NKomVG zulässig. Danach können die Kommunen die Gewährung von Beihilfen nach § 80 NBG und die Befugnisse zur Festsetzung von Versorgungsbezügen und Altersgeld auf eine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts als eigene Aufgaben übertragen (§ 107 Abs. 6 Satz 2 NKomVG). Mit einzelnen weiteren Aufgaben können die Kommunen ebenfalls nur juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, beauftragen (§ 107 Abs. 6 Satz 4 NKomVG).

Der Vergleich aller übertragbaren Aufgaben erwies sich nur hinsichtlich der Bezügeabrechnung als aussagekräftig. Daher wählte ich bei der Bildung des Vergleichsrings vier Kommunen aus, die auch die Aufgabe der Bezügeabrechnung an

Dritte übertragen bzw. diese beauftragt hatten. Drei dieser Kommunen hatten juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, beauftragt. Eine Kommune hatte diese Aufgabe einem Dritten übertragen, der keine der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts war.

Eine Übertragung auf juristische Personen, die nicht der Aufsicht des Landes Niedersachsen unterstehen, sieht § 107 Abs. 6 Satz 4 NKomVG nicht vor.

Um festzustellen, ob die Übertragung von Aufgaben wirtschaftlicher ist als die Erledigung mit eigenem Personal, stellte ich die Gesamtaufwendungen der Bezügeabrechnung (Personal[5]- und Sachaufwendungen) aller neun Kommunen je Personalfall im Jahr 2016 einander gegenüber.

Die Kommunen A bis D übertrugen die Aufgaben der Bezügeabrechnung an Dritte. Der Personal- und Sachaufwand hierfür lag im Mittel bei 227 € je Personalfall. Der Personal- und Sachaufwand der Kommunen E bis I, die die Bezügeabrechnung mit eigenem Personal durchführten, lag im Mittel bei 225 € je Personalfall.

Die Ergebnisse dieses Vergleichs lassen nicht erkennen, dass die Übertragung der Bezügeabrechnung auf Dritte wirtschaftlicher ist, als die Erledigung mit eigenem Personal. Ich führe das darauf zurück, dass Kontroll- und Mitteilungspflichten zur Datenbestandspflege bei den Kommunen verblieben, die die Aufgabe übertragen hatten.

Keine der vier Kommunen, die die Aufgaben der Bezügeabrechnung übertragen hatten, ermittelte, ob die Übertragung zu Ressourceneinsparungen führte.

---

[5] Arbeitgeberbrutto, Beihilfen, Zuführungen zu Rückstellungen, Umlagen und Beiträge zu Versorgungskassen.

Kommune	Bezügeabrechnung					
	Personal- und Sachkosten	Anzahl Personalfälle	Personal- und Sachaufwand je Personalfall	Abweichung vom gewichteten Mittelwert insgesamt	Abweichung vom gewichteten Mittelwert A - D	Abweichung vom gewichteten Mittelwert E - I
A	104.708 €	454	231 €	+5 €	+3 €	
B	79.724 €	281	284 €	+58 €	+57 €	
C	58.277 €	397	147 €	-79 €	-80 €	
D	63.849 €	217	294 €	+69 €	+67 €	
E	73.060 €	335	218 €	-8 €		-6 €
F	66.717 €	588	113 €	-112 €		-111 €
G	89.026 €	305	292 €	+66 €		+67 €
H	179.124 €	630	284 €	+58 €		+59 €
I	43.481 €	152	286 €	+60 €		+61 €
Gesamtsumme	757.966 €	3.359				
Summe A - D	306.558 €	1.349				
Summe E - I	451.407 €	2.010				
gewichteter Mittelwert * insges.			226 €			
gewichteter Mittelwert A - D			227 €			
gewichteter Mittelwert E - I			225 €			

Tabelle 3: Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung auf Dritte
* gewichteter Mittelwert = jeweilige Summe Personal- und Sachkosten / jeweilige Anzahl Personalfälle

3.3 Vergleich des Personaleinsatzes in der Kämmerei

Um den Personaleinsatz in den Kämmereien in einen Vergleich einzubeziehen, habe ich bei der Datenerhebung eine Definition der hierfür in Frage kommenden Aufgaben der Kämmerei vorgegeben. Damit sollten Besonderheiten in den Aufgabenzuordnungen einzelner Kommunen weitgehend ausgeschlossen werden. Die Anlage 2 dieser Mitteilung enthält die detaillierte Aufzählung der von mir im Vergleich berücksichtigten Aufgaben.

Zu folgenden Hauptaufgaben erhob ich in den Kommunen Anzahl der Personalstellen und Aufwandsdaten:

- Allgemeine Angelegenheiten der Finanzwirtschaft,
- Haushaltsplanung,
- Haushaltsausführung,
- Jahresabschluss,
- Anlagenbuchhaltung,
- Investitionen,
- Kredite und kreditähnliche Geschäfte,
- Eigenbetriebe und Beteiligungen,
- Kostenrechnung,
- Steuern und Abgaben.

Diese heterogene Aufgabenvielfalt mit unterschiedlichen zum Teil marginalen Stellenanteilen lässt nur für drei Bereiche aussagefähige Kennzahlen für einen vergleichenden Ansatz zu.

In der Gesamtbetrachtung aller Aufgaben der Kämmereien ermittelte ich einen Personaleinsatz der Kommunen zwischen 1,83 und 4,54 VZÄ je 10.000 Einwohner. Damit errechnete sich zwischen dem Maximalwert (Kommune D) und dem Minimalwert (Kommune C) ein 2,5-facher Einsatz an VZÄ je 10.000 Einwohner. Entsprechend wichen diese Kommunen mit 1,53[6] (Kommune D) und -1,19 (Kommune C) VZÄ je 10.000 Einwohner vom gewichteten Mittelwert aller Kommunen des Vergleichsrings ab.

Kommune	Einwohner Stand 30.06.2016	Personaleinsatz (in VZÄ)	VZÄ je 10.000 Einwohner	Abweichung vom Mittelwert
A	30.239	11,55	3,82	0,80
B	28.744	10,54	3,67	0,65
C	31.184	5,71	1,83	-1,19
D	26.591	12,08	4,54	1,53
E	38.687	11,85	3,06	0,05
F	31.095	10,64	3,42	0,40
G	36.920	9,37	2,54	-0,48
H	33.716	7,99	2,37	-0,65
I	26.431	5,83	2,21	-0,81
Summen	283.607	85,56	27,46	
Mittelwert *			3,02	
Maximalwert			4,54	
Minimalwert			1,83	

Tabelle 4: VZÄ in den Kämmereien
* gewichteter Mittelwert = Summe Personaleinsatz (in VZÄ) / Summe Einwohner*10000

Zusätzlich wertete ich meine Erhebungen in den Bereichen

- Jahresabschluss,
- Anlagenbuchhaltung,
- Steuern und Abgaben

aus.

Für diese Auswahl waren die finanzielle Bedeutung und eine erwartete klare Aufgabenabgrenzung ausschlaggebend. Die Daten erhob ich in Abstimmung mit den

[6] Bei der zweiten Stelle hinter dem Komma ist es zu einer Rundungsdifferenz von 0,01 gekommen.

Kommunen im Wesentlichen nach deren Angaben und einer möglichen Plausibilitätskontrolle.

Die Vergleichskommunen setzten im Aufgabenfeld Jahresabschluss zwischen 0,14 und 0,86 VZÄ je 10.000 Einwohner ein. In der Anlagenbuchhaltung erhob ich Werte zwischen 0,09 und 1,24 VZÄ je 10.000 Einwohner. Bei Steuern und Abgaben fand ich Werte von 0,63 bis 1,73 VZÄ je 10.000 Einwohner vor.
Die Unterschiede waren trotz der vorgegebenen Aufgabendefinitionen unerwartet weit gespreizt. Da nicht alle Kommunen aktuelle Stellenbeschreibungen vorlegen konnten, war eine weitergehende Analyse der Spreizung nicht möglich.

Die folgende Übersicht zeigt die drei Aufgabenbereiche aller Vergleichskommunen. Die Farbdarstellungen zeigen die Abweichungen vom gewichteten Mittelwert[3]. Als Bezug sind die VZÄ je 10.000 Einwohner gesetzt.

Kommune	Aufgabe	Personal-einsatz für (in VZÄ)	VZÄ je 10.000 Einwohner	Abweichung vom Mittelwert
A	Jahresabschluss	0,66	0,22	-0,10
	Anlagenbuchhaltung	0,26	0,09	-0,25
	Steuern und Abgaben	4,13	1,37	0,42
B	Jahresabschluss	2,18	0,76	0,44
	Anlagenbuchhaltung	0,66	0,23	-0,11
	Steuern und Abgaben	2,85	0,99	0,05
C	Jahresabschluss	0,49	0,16	-0,16
	Anlagenbuchhaltung	0,34	0,11	-0,23
	Steuern und Abgaben	2,98	0,96	0,01
D	Jahresabschluss	2,30	0,86	0,55
	Anlagenbuchhaltung	1,30	0,49	0,15
	Steuern und Abgaben	4,61	1,73	0,79
E	Jahresabschluss	1,20	0,31	0,00
	Anlagenbuchhaltung	0,50	0,13	-0,21
	Steuern und Abgaben	2,45	0,63	-0,31
F	Jahresabschluss	0,45	0,14	-0,17
	Anlagenbuchhaltung	3,85	1,24	0,90
	Steuern und Abgaben	2,39	0,77	-0,18
G	Jahresabschluss	0,60	0,16	-0,15
	Anlagenbuchhaltung	1,19	0,32	-0,01
	Steuern und Abgaben	2,66	0,72	-0,22
H	Jahresabschluss	0,51	0,15	-0,16
	Anlagenbuchhaltung	1,00	0,30	-0,04
	Steuern und Abgaben	2,50	0,74	-0,20
I	Jahresabschluss	0,56	0,21	-0,10
	Anlagenbuchhaltung	0,46	0,17	-0,16
	Steuern und Abgaben	2,16	0,82	-0,13

	Summen VZÄ	gewichteter Mittelwert VZÄ je 10.000 Einwohner *	Maximalwert VZÄ je 10.000 Einwohner	Minimalwert VZÄ je 10.000 Einwohner
Jahresabschluss	8,95	0,32	0,86	0,14
Anlagenbuchhaltung	9,56	0,34	1,24	0,09
Steuern und Abgaben	26,72	0,94	1,73	0,63

Tabelle 5: VZÄ ausgewählter Aufgaben in der Kämmerei

* gewichteter Mittelwert = Stellenanteile Jahresabschluss / Einwohner * 10.000
= Stellenanteile Anlagenbuchhaltung / Einwohner * 10.000
= Stellenanteile Steuern und Abgaben / Einwohner * 10.000

3.4 Vergleich des Personaleinsatzes in der Kasse

Mein Prüfungsziel war es herauszufinden, ob sich das Beschäftigungsvolumen für die Aufgaben der Kasse bei den Kommunen des Vergleichsrings deutlich unterschied und ob sich wesentliche Einsparpotenziale hinsichtlich des Personaleinsatzes ergaben. Außerdem wollte ich herausfinden, wie wirkungsvoll die zu prüfenden Kommunen die Vollstreckungsaufgaben erledigten.

Ich kategorisierte die Kassenaufgaben nach den Aufgabenfeldern Zahlungsabwicklung und Vollstreckung.

Anhand der Datenerhebungsbögen erhob ich gemeinsam mit den Vergleichskommunen die Daten für die Bildung von insgesamt sieben Kennzahlen.

Im Bereich Zahlungsabwicklung verglich ich die Anzahl der VZÄ je 10.000 Einwohner und die Anzahl der angenommenen Einzahlungen je VZÄ.

Das Aufgabenfeld Vollstreckung verglich ich ebenfalls anhand der Anzahl der VZÄ je 10.000 Einwohner. Außerdem ermittelte ich folgende Kennzahlen:

- Beitreibungsquote je VZÄ.
- Aufwandsdeckungsgrad (Höhe der Nebenforderungen im Verhältnis zu Personal- und Sachaufwendungen).
- Erledigungsquote (Vollstreckungsforderungen je VZÄ)
- Belastungsquote (alte und aktuelle Vollstreckungsforderungen).

Es handelte sich um eine rein nummerische Kennzahlenprüfung aus der Sicht des Personaleinsatzes ohne fachliche Analyse. Ziel der Prüfung anhand der Kennzahlen war es, die Kommunen zu veranlassen, eine Analyse der Kennzahlenwerte vorzunehmen.

3.4.1 Zahlungsabwicklung

Die Vergleichskommunen setzten im Aufgabenfeld Zahlungsabwicklung zwischen 0,46 und 1,11 VZÄ je 10.000 Einwohner ein. Die Kommune mit dem ungünstigsten Kennzahlenwert übertraf die Kommune mit dem günstigsten Kennzahlenwert an-

nähernd um das Zweieinhalbfache. Bei Zugrundelegung des gewichteten Mittelwertes (0,81 VZÄ) ergaben sich bei fünf Kommunen rechnerische Einsparpotenziale. Wesentliche Potenziale erkannte ich bei den Kommunen C, D, E und H. Hier lag das Einsparpotenzial jeweils bei mehr als 0,3 VZÄ'en.

Kommune	Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung (in VZÄ)	Einwohnerzahl Stand 30.06.2016	VZÄ je 10.000 Einwohner, gerundet	Personalbedarf gemessen am gewichteten Mittelwert	quantitatives Verbesserungspotenzial gemessen am gewichteten Mittelwert
A	2,32	30.239	0,77	2,43	+0,11
B	1,53	28.744	0,53	2,31	+0,78
C	2,98	31.184	0,96	2,51	-0,47
D	2,50	26.591	0,94	2,14	-0,36
E	4,28	38.687	1,11	3,11	-1,16
F	2,52	31.095	0,81	2,50	-0,02
G	1,70	36.920	0,46	2,97	+1,27
H	3,21	33.716	0,95	2,71	-0,50
I	1,80	26.431	0,68	2,13	+0,33
Summe:	22,83	283.607			
gewichteter Mittelwert *			**0,81**		

Tabelle 6: Personaleinsatz "Zahlungsabwicklung"
* gewichteter Mittelwert = Summe Personaleinsatz in der Zahlungsabwicklung (in VZÄ) / Summe Einwohnerzahl*10.000. Abweichungen beruhen auf Rundungsdifferenzen im Bereich der dritten und vierten Stellen hinter dem Komma.

Einen ursprünglich an dieser Stelle vorgesehener Vergleich der Anzahl der angenommenen Einzahlungen je VZÄ bei den einzelnen Kommunen habe ich aufgrund der Stellungnahmen einiger geprüfter Kommunen abschließend nicht durchgeführt. Trotz meiner eindeutigen Definition haben nicht alle Kommunen die Angaben in den Erhebungsbogen einheitlich umgesetzt.

3.4.2 Vollstreckung

Die geprüften Kommunen setzten im Jahr 2016 zwischen 0,45 und 1,55 VZÄ je 10.000 Einwohner für die Aufgaben der Vollstreckung ein. Der gewichtete Mittelwert lag bei 0,95 VZÄ. Wesentliches Einsparpotenzial errechnete ich bei den Kommunen A, B, C, G und H. Im Vergleich des tatsächlichen Personaleinsatzes mit dem errechneten Personalbedarf gemessen am gewichteten Mittelwert lag das Einsparpotenzial bei mindestens 0,28 VZÄ. Auch hier weise ich darauf hin, dass

es sich lediglich um errechnete Werte handelt. Sie dienen den geprüften Kommunen aber für eine Analyse der Vergleichsergebnisse.

Kommune	Personaleinsatz in der Vollstreckung (in VZÄ)	Einwohnerzahl Stand 30.06.2016	VZÄ je 10.000 Einwohner, gerundet	Personalbedarf gemessen am gewichteten Mittelwert	quantitatives Verbesserungspotenzial gemessen am gewichteten Mittelwert
A	4,68	30.239	1,55	2,87	-1,81
B	3,40	28.744	1,18	2,73	-0,67
C	3,53	31.184	1,13	2,96	-0,57
D	2,42	26.591	0,91	2,52	+0,10
E	1,73	38.687	0,45	3,67	+1,95
F	2,50	31.095	0,80	2,95	+0,45
G	3,95	36.920	1,07	3,50	-0,45
H	3,48	33.716	1,03	3,20	-0,28
I	1,24	26.431	0,47	2,51	+1,27
Summe	26,91	283.607			
gewichteter Miitelwert *			**0,95**		

Tabelle 7: Personaleinsatz „Vollstreckung"
* gewichteter Mittelwert = Summe Personaleinsatz in der Vollstreckung (in VZÄ) / Summe Einwohner*10.000

Ich ermittelte außerdem die Beitreibungsquote je VZÄ. Sie diente der Feststellung, wie hoch Beitreibungssummen der Haupt- und Nebenforderungen je VZÄ waren. Ich erkenne an, dass die Beitreibungsquote hinsichtlich der Hauptforderungen durch unbeeinflussbare Faktoren geprägt gewesen sein könnte (z. B. durch die Zahlungsmoral, durch die Anzahl der Gewerbesteuerpflichtigen, privatrechtliche Forderungen, unbeeinflussbare Höhe der einzelnen Hauptforderung). Dennoch halte ich die Kennzahl für geeignet. Sie könnte als Grundlage für die Prüfung der Delegation der Vollstreckungsaufgaben auf Dritte oder der Intensivierung bzw. Optimierung der vorgeschalteten Mahnverfahren dienen.

Die Kommunen trieben die Haupt- und Nebenforderungen je VZÄ in deutlich unterschiedlicher Höhe bei. Der gewichtete Mittelwert lag bei rd. 132.402 €. Die Kommunen A, B, F, H und I erreichten ihn nicht.

Kommune	Personaleinsatz Vollstreckung (in VZÄ)	Erträge aus Verwaltungszwangsverfahren (Ist-Zahlungen Haupt- und Nebenforderungen ohne Erträge für Dritte)	Beigetriebene Forderungen je VZÄ
A	4,68	583.122 €	124.599 €
B	3,40	181.687 €	53.516 €
C	3,53	760.838 €	215.535 €
D	2,42	346.734 €	143.279 €
E	1,73	370.737 €	214.920 €
F	2,50	279.145 €	111.658 €
G	3,95	626.017 €	158.485 €
H	3,48	357.459 €	102.822 €
I	1,24	57.386 €	46.466 €
Summe	26,91	3.563.125 €	
gewichteter Mittelwert *			**132.402 €**

Tabelle 8: Beitreibungsquote (Haupt- und Nebenforderungen) je VZÄ

* gewichteter Mittelwert = Summe Erträge aus Verwaltungszwangsverfahren / Summe Personaleinsatz Vollstreckung (in VZÄ) - Abweichungen beruhen auf Rundungsdifferenzen im Bereich der dritten und vierten Stellen hinter dem Komma.

Zusätzlich ermittelte ich den Aufwandsdeckungsgrad, der ausschließlich die Nebenforderungen in das Verhältnis zu den Personal- und Sachaufwendungen setzte. Die Nebenforderungen beinhalteten neben den Säumniszuschlägen und Zinsen im Wesentlichen die Vollstreckungskosten (Gebühren und Auslagen). Sie können als Refinanzierungsmittel für die Personal- und Sachaufwendungen betrachtet werden. Die Hauptforderungen hingegen flossen an die Gläubiger ab. Auch diese Kennzahl kann dem o. g. Prüfungszweck dienen. Ein VZÄ finanzierte sich im Durchschnitt zu 44,7 % aus den Nebenforderungen. Somit war ein VZÄ durchschnittlich zu 55,3 % aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren. Diese standen für andere kommunale Leistungen nicht zur Verfügung. Der niedrigste Deckungsgrad betrug weniger als ein Viertel des höchsten Deckungsgrads. Der höchste Deckungsgrad lag bei 83,4 %. Fünf der neun geprüften Kommunen hatten einen über dem gewichteten Mittelwert liegenden, positiveren Deckungsgrad. Bezogen auf den gewichteten Mittelwert sehe ich bei den Kommunen B, C, G und I am ehesten die Veranlassung, die Konsequenz ihres Vollstreckungshandelns zu überprüfen.

Kommune	Personal- und Sachaufwand Vollstreckung abzgl. Erstattungen von Dritten	Erträge aus Verwaltungszwangsverfahren nur Nebenforderungen (einschl. Amthilfe)	Aufwandsdeckungsgrad in %
A	337.021 €	177.830 €	**52,8%**
B	217.548 €	43.272 €	**19,9%**
C	251.454 €	71.312 €	**28,4%**
D	175.783 €	102.284 €	**58,2%**
E	115.261 €	86.582 €	**75,1%**
F	137.449 €	67.156 €	**48,9%**
G	209.779 €	69.166 €	**33,0%**
H	142.600 €	118.951 €	**83,4%**
I	88.411 €	12.359 €	**14,0%**
Summe	1.675.305 €	748.912 €	
gewichteter Mittelwert *			**44,7%**

Tabelle 9: Aufwandsdeckungsgrad

* gewichteter Mittelwert = Summe Erträge aus Verwaltungszwangsverfahren / Summe Personal- und Sachaufwand*100

Mit der Erledigungsquote und den Belastungsquoten fand ich heraus, mit wie vielen Vollstreckungsforderungen die Prüfkommunen aus der Vorzeit belastet waren (vgl. Tabelle 10, Spalte 3). Zudem erhob ich, wie viele Vollstreckungsforderungen bei den Vergleichskommunen im Bezugsjahr 2016 anfielen (vgl. Tabelle 10, Spalte 4). Außerdem stellte ich fest, wie viele Vollstreckungsforderungen sie im selben Bezugsjahr abwickeln konnten (vgl. Tabelle 10, Spalte 5). Stellt man die Anzahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen (Spalte 5) den insgesamt angefallenen Vollstreckungsforderungen gegenüber (Spalte 3 plus Spalte 4), ergibt sich der Bearbeitungsrückstand je VZÄ. Dieser Wert gibt Aufschluss darüber, wie lange eine Prüfkommune rein rechnerisch brauchte, um alle Vollstreckungsforderungen abzuwickeln (Spalte 6 dividiert durch Spalte 5). Offene Vollstreckungsforderungen fallen bis zu ihrer endgültigen Beitreibung möglicherweise als allgemeine Deckungsmittel aus. Deshalb hielt ich diese Auswertung für zielführend. Ich bezog mich auf die von den Kommunen gemeldeten Vollstreckungsforderungen.

Die Erledigungsquoten wichen erheblich voneinander ab. Sie bewegten sich zwischen 283 und 1025 abgewickelten Vollstreckungsfällen je VZÄ im Jahr 2016. Der gewichtete Mittelwert lag bei 678 abgewickelten Forderungen. Drei der neun Prüfkommunen konnten im Jahr mit ihren rechnerisch ermittelten Erledigungsquoten allein die im selben Jahr angefallenen Vollstreckungsforderungen je VZÄ bewältigen. Hinzu kam noch die Belastung aus nicht abgewickelten Vollstreckungsforderungen der Vorjahre. Hier schob die Kommune A die mit Abstand größte Anzahl

vor sich her (1.971 Forderungen). Rein rechnerisch sehe ich nur bei den Kommunen D, E und F die Möglichkeit, ihre Rückstände in absehbarer Zeit mit dem bestehenden Personaleinsatz abzubauen. Ich halte es aber bei allen Prüfkommunen für angebracht, die Personalstärke ihrer Vollstreckungseinheiten zu überprüfen.

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens ergab sich, dass sich bei Kommune A die Anzahl der zum 01.01.2016 bestehenden Vollstreckungsforderungen je VZÄ und dadurch die Anzahl am Ende des Jahres reduziert. Wesentliche Auswirkungen auf das Gesamtergebnis haben sich hierdurch nicht ergeben.

Kommune	Personal-einsatz Vollstreckung (in VZÄ)	Anzahl der zum 01.01.2016 bestehenden Vollstreckungs-forderungen je VZÄ	Anzahl der im Jahresverlauf 2016 entstandenen Vollstreckungs-forderungen je VZÄ	Anzahl der im Jahr 2016 abgewickelten Vollstreckungs-forderungen je VZÄ	Anzahl offener Vollstreckungs-aufträge zum 31.12.2016 je VZÄ
A	4,68	1.971	488	283	2.176
B	3,40	332	700	529	503
C	3,53	548	1.094	998	643
D	2,42	348	772	805	315
E	1,73	290	994	1.025	259
F	2,50	582	579	607	554
G	3,95	458	899	892	465
H	3,48	712	694	604	802
I	1,24	506	711	591	626
Summe					
gewichteter Mittelwert *		**743**	**758**	**678**	**+ 823**

Tabelle 10: Erledigungs- und Belastungsquoten

* gewichteter Mittelwert = Summe aller zum 01.01.2016 bestehenden Vollstreckungsforderungen (Spalte 3) bzw. im Jahr 2016 entstandenen Vollstreckungsforderungen (Spalte 4) bzw. - Summe der abgewickelten Vollstreckungsforderungen (Spalte 5) ergibt die Anzahl offener Vollstreckungsaufträge zum 31.12.2016 je VZÄ.

4 Feststellungen für die Stadt Burgdorf

4.1 Vergleich des Personaleinsatzes im Personalservice

Der Personalbestand der Stadt Burgdorf betrug im Jahr 2016 im Aufgabengebiet des Personalservice 7,32 VZÄ. Bei 454 Personalfällen ergab dies eine Betreuungsquote von 62 Personalfällen je VZÄ. Damit lag die Stadt Burgdorf mit ihrer Betreuungsquote im Vergleich der geprüften Kommunen, die die Bezügeabrechnung an Dritte abgegeben hatten, mit an unterster Stelle.

Gemessen am gewichteten Mittelwert von 84 Personalfällen je VZÄ bearbeitete die Stadt 26 % weniger Fälle je VZÄ. Rechnerisch lag die Stadt damit um 1,92 VZÄ unter dem gewichteten Mittelwert. Das quantitative Verbesserungspotenzial zum Maximalwert von 181 Personalfällen je VZÄ (vgl. auch Tabelle 1) lag hier mit 4,82 VZÄ an oberster Stelle.

In ihrer Stellungnahme gab die Stadt Burgdorf an, dass eine rein auf Kennzahlen reduzierte Betrachtung ohne Nachschau auf die Praxis in diesem Arbeitsbereich einen zu oberflächlichen Eindruck vermitteln würde. Wie bereits unter Abschnitt 1 dargestellt, handelt es sich bei diesem Kennzahlenvergleich um eine reine Datenerhebung. Eine analytische Organisationsuntersuchung war nicht Gegenstand der Prüfung.

Personaleinsatz (in VZÄ)	Summe aller Personalfälle	Betreuungsquote (Personalfälle je VZÄ, gerundet)	Personalbedarf gemessen am gewichteten Mittelwert (Division Personalfälle durch gewichteten Mittelwert)	quantitatives Verbesserungspotenzial gemessen am gewichteten Mittelwert	Personalbedarf gemessen am Maximalwert (Division Personalfälle durch Maximalwert)	quantitatives Verbesserungspotenzial gemessen am Maximalwert
7,32	454	62	5,40	-1,92	2,50	-4,82
gewichteter Mittelwert*		84				
Maximalwert		181				

Tabelle 11: Quantitatives Verbesserungspotenzial
* gewichteter Mittelwert = Summe aller Personalfälle / Personaleinsatz (in VZÄ)

Im Vergleich der geprüften Kommunen lagen die Personal- und Sachaufwendungen je Personalfall mit 1.483 € um 473 € über dem gewichteten Mittelwert von 1.010 € (vgl. Tabelle 2).

Aus der Aufteilung der Sach- und Personalaufwendungen auf die einzelnen Aufgabenbereiche des Personalservice wird ersichtlich, in welchen Bereichen der Aufwand der Stadt über dem durchschnittlichen Aufwand der neun geprüften Kommunen lag. Besonders auffällig sind die farblich in rot markierten Aufgabenbereiche. Dort lag die Stadt mit über 50 % über dem durchschnittlichen Aufwand je Personalfall.

Die Bezügeabrechnung hatte die Stadt auf Dritte übertragen. Dennoch lag der noch verbliebene Aufwand je Personalfall über dem durchschnittlichen Aufwand je Personalfall. Es ist nicht ersichtlich, dass die Stadt durch die Übertragung der Aufgabe auf Dritte gegenüber der Aufgabenerledigung mit eigenem Personal bei anderen Kommunen Einsparungen erzielte.

Ich empfehle der Stadt Burgdorf, Umfang, Ausgestaltung und Wirtschaftlichkeit der Wahrnehmung der Aufgaben des Personalservice zu überprüfen.

In ihrer Stellungnahme stellte die Stadt fest, dass sie im Vorfeld der Aufgabenübertragung durch die Stadt eine Kostenvergleichsrechnung erstellt habe. Eine Evaluation führte sie jedoch bisher nicht durch.

Bezeichnung	durchschnittlicher Aufwand je Personalfall	Aufwand	Aufwand je Personalfall
Bezügeabrechnung	226 €	104.708 €	231 €
Personalverwaltung i. e. S. (ohne Ausbildung)	326 €	199.672 €	440 €
Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst, Gesundheitsmanagement	124 €	114.927 €	253 €
Ausbildung	37 €	7.407 €	16 €
Grundsatzangelegenheiten	47 €	69.812 €	154 €
Unterstützung für die Personalverwaltung	24 €	16.604 €	37 €
Leitungsaufgaben	102 €	76.252 €	168 €
Fortbildung	17 €	14.221 €	31 €
Reisekostenabrechnung	34 €	24.818 €	55 €
Personalkostencontrolling/Ermittlung von Rückstellungen	27 €	21.758 €	48 €
Stellenplan	25 €	12.660 €	28 €
IT-Administration	10 €	0 €	0 €
Leistungsorientierte Bezahlung	13 €	10.336 €	23 €
Summe			**1.483 €**

Tabelle 12: Aufwand je Personalfall

4.2 Vergleich des Personaleinsatzes in der Kämmerei

Die Stadt Burgdorf hatte für die Aufgabenerledigung in der Kämmerei mit 3,82 VZÄ je 10.000 Einwohner den zweithöchsten Personaleinsatz. Der Wert lag rd. 26 % über dem gewichteten Mittelwert des Vergleichsrings von 3,02 VZÄ je 10.000 Einwohner (vgl. Tabelle 4).

Die Stadt Burgdorf erklärte im Erörterungsgespräch, dass im Bereich der Kämmerei Stellenanteile für die Geschäftsbuchhaltung (2,08 VZÄ) und für die Systemadministration (0,59 VZÄ) herauszunehmen seien, da diese Aufgaben im Vergleich nicht erfasst wurden. Der neu errechnete Mittelwert von 2,92 VZÄ je 10.000 Einwohner unterscheidet sich nicht wesentlich vom Ursprungswert von 2,94 VZÄ je 10.000 Einwohner.

Wie schon unter Abschnitt 3.3 näher erläutert habe ich die drei Teilaufgaben Jahresabschluss, Anlagenbuchhaltung sowie Steuern und Abgaben in einen weiteren Vergleich einbezogen, um hier mögliche Unterschiede in der Personalausstattung zu ermitteln (vgl. Tabelle 5).

Für den Bereich „Jahresabschluss" hatte die Stadt Burgdorf mit 0,22 VZÄ je 10.000 Einwohner einen geringeren Personaleinsatz innerhalb des Vergleichsrings. Er unterschritt den gewichteten Mittelwert um rd. 30 %. Den geringsten Personaleinsatz erreichte die Stadt bei der „Anlagenbuchhaltung" mit 0,09 VZÄ je 10.000 Einwohner. Bei der Aufgabe „Steuern und Abgaben" lag sie mit 1,37 VZÄ je 10.000 Einwohner rd. 45 % über dem gewichteten Mittelwert des Vergleichsrings. Inwieweit sich hier noch Einsparungspotenziale erschließen lassen, sollte die Stadt Burgdorf aufgabenkritisch überprüfen.

Aufgabe	Personaleinsatz (in VZÄ)	VZÄ je 10.000 Einwohner	gewichteter Mittelwert des Vergleichsrings	Abweichung vom gewichteten Mittelwert	Maximalwerte des Vergleichsrings	Minimalwerte des Vergleichsrings
Jahresabschluss	0,66	0,22	0,32	-0,10	0,86	0,14
Anlagenbuchhaltung	0,26	0,09	0,34	-0,25	1,24	0,09
Steuern und Abgaben	4,13	1,37	0,94	+0,42	1,73	0,63

Tabelle 13: VZÄ ausgewählter Aufgaben in der Kämmerei

4.3 Vergleich des Personaleinsatzes in der Kasse

Die Stadt Burgdorf setzte im Bereich der Zahlungsabwicklung rd. 4,7 % weniger VZÄ je 10.000 Einwohner ein, als es der gewichtete Mittelwert ergab. Sie lag damit rein rechnerisch mit 0,11 VZÄ in der Nähe des gewichteten Mittelwertes (vgl. Tabelle 6).

Für die Vollstreckungsaufgaben setzte die Stadt Burgdorf je 10.000 Einwohner 1,55 VZÄ ein. Hier lag sie rd. 63 % oberhalb des gewichteten Mittelwerts (vgl. Tabelle 7).

Die Stadt Burgdorf hatte eine unterdurchschnittliche Beitreibungsquote. Ein VZÄ trieb im Jahr 2016 rd. 5,9 % weniger Haupt- und Nebenforderungen bei als ein durchschnittliches VZÄ (vgl. Tabelle 8).

Die Stadt Burgdorf deckte über die Nebenforderungen (hauptsächlich Vollstreckungskosten) rd. 52,8 % der im Jahr 2016 entstandenen Personal- und Sachaufwendungen des Vollstreckungsbereichs. Die Stadt erreichte hier einen über-durchschnittlichen Wert (vgl. Tabelle 9).

Im Jahr 2016 erledigte die Stadt Burgdorf 283 Vollstreckungsforderungen je VZÄ. Sie lag damit am Ende der Vergleichskommunen (gewichteter Mittelwert 678 Vollstreckungsforderungen je VZÄ). Im selben Jahr entstanden bei der Stadt 488 neue Vollstreckungsforderungen je VZÄ. Hinzu kamen offene Vollstreckungsforderungen aus den Vorjahren von 1.970,73 € Forderungen je VZÄ. Legt man die Erledigungsquote von 283 Vollstreckungsforderungen je VZÄ zugrunde, so ist die Stadt Burgdorf die Kommune des Vergleichsrings, die mit ihrer Erledigungsquote rechnerisch gesehen sowohl ihre Jahresrate als auch die Rückstände bei gleichbleibendem Verlauf in absehbarer Zeit nicht bewältigen kann (vgl. Tabelle 10).

In ihrer Stellungnahme korrigiert die Stadt Burgdorf ihre Angaben dahingehend, dass nur noch 171 Forderungen je VZÄ den offenen Vollstreckungsforderungen aus den Vorjahren hinzuzurechnen gewesen wären. Legt man die Erledigungsquote von 283 Vollstreckungsforderungen je VZÄ zugrunde, so war die Stadt Burgdorf eine von den Kommunen des Vergleichsrings, die mit ihrer Erledigungsquote rechnerisch gesehen ihre Jahresrate zuzüglich ihrer Rückstände bei gleichbleibendem Verlauf in absehbarer Zeit nicht bewältigen konnte. Aufgrund der nachträglich von der Stadt berichtigten Daten im Erörterungsverfahren stellte sich die Tabelle 10: Erledigungs- und Belastungsquoten für die Stadt Burgdorf neu mit folgenden Werten dar:

Kommune	Personal-einsatz Vollstreckung (in VZÄ)	Anzahl der zum 01.01.2016 bestehenden Vollstreckungs-forderungen je VZÄ	Anzahl der im Jahresverlauf 2016 entstandenen Vollstreckungs-forderungen je VZÄ	Anzahl der im Jahr 2016 abgewickelten Vollstreckungs-forderungen je VZÄ	Anzahl offener Vollstreckungs-aufträge zum 31.12.2016 je VZÄ
A	4,68	171	488	283	376

Tabelle 10: Auszug Burgdorf, Erledigungs- und Belastungsquoten

Aus meiner Sicht ist Handlungsbedarf zur Reduzierung der offenen Vollstreckungsfälle erforderlich.

Im Auftrag

Jürgen Voigt

Anlage 1

Definition Personalservice
Bezügeabrechnung
Berechnung, Festsetzung, Überwachung und Zahlbarmachung der Bezüge (inkl. Jahressonderzahlungen, Jubiläumszuwendungen, Urlaubsabgeltungen, Zuschläge etc.)
Überwachung der Entgeltzahlungsfristen im Krankheitsfall, bei Mutterschutz und Elternzeit
Berechnung und Zahlbarmachung des Krankengeldzuschusses und des Zuschusses für Mutterschaftsgeld
Festsetzung, Überwachung und Zahlbarmachung von Kindergeld und Familienzuschlägen
Festsetzung, Erfassung, Überwachung diverser Abzüge (z. B. vermögenswirksame Leistung, eigene Abzüge, Entgeltumwandlung, Riester-Rente, Abtretungen und Pfändungen)
Gehaltsvorschüsse
Altersteilzeitberechnungen
Führung der Besoldungs- und Entgeltkonten, Versand der Besoldungs- und Entgeltabrechnungen
Ausstellen von Verdienstbescheinigungen
Personalstandstatistik für das Landesamt für Statistik Niedersachsen sowie Statistiken, die mit der Abrechnungssoftware erstellt werden
Ermittlung von Personalkostenerstattungen und Schadensersatzansprüchen
Berechnung und Zahlbarmachung von Beihilfe und Versorgungsansprüchen, Umlagen
Sozialversicherungsrechtliche Angelegenheiten
Lohnsteuerrechtliche Angelegenheiten
Jahresabschlussarbeiten (Ausstellung der Lohnsteuerbescheinigungen, Kontrolle der durch die EDV erstellten Jahresmeldungen zur Sozialversicherung und zur Zusatzversorgungskasse)
Personalservice i. e. S. (ohne Ausbildung)
Personalauswahlverfahren
Arbeitsvertragsangelegenheiten (Einstellung, Änderungen, Beendigungen, (Alters-)Teilzeit)
Ernennung, Beförderung, Abordnung, Versetzung, Entlassung, (Alters-)Teilzeitbeschäftigung und Beurlaubung von Bediensteten und Beschäftigten
Ausfertigung von Beurteilungen
Urlaubsangelegenheiten und soziale Betreuung
Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Personalgestellung
Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Qualifizierung und Weiterentwicklung der Bediensteten und Beschäftigten
Ermahnungen, Abmahnungen, Disziplinarverfahren
Nebentätigkeiten
Festsetzung von Dienstjubiläen
Führen der Personalakten
Arbeitssicherheit, Arbeitsmedizinischer Dienst, Gesundheitsmanagement
Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Sicherheit am Arbeitsplatz, Prävention sowie Erhaltung und Förderung der Gesundheit der Bediensteten
Ausbildung
Personalauswahlverfahren und Arbeitsvertragsangelegenheiten/Ernennung

Anmeldung zu den jeweiligen Berufsschulen, zu Lehrgängen und zu Fremdausbildungen
Anmeldung zu Prüfungen
Überprüfung und Beantragung von Fördermöglichkeiten (z. B. Agentur für Arbeit, Rentenversicherungsträger)
Bearbeitung von Fahrtkostenanträgen
Grundsatzangelegenheiten
Bearbeitung von allgemeinen Fragestellungen aus dem Bereich Personalangelegenheiten
Unterstützung für den Personalservice
Schreib- und Assistenztätigkeiten für den Personalservice
Leitungsaufgaben
Tätigkeiten der Führungskräfte im Rahmen ihrer Fach- und Personalverantwortung für das Aufgabengebiet Personalservice
Fortbildung
alle Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Fortbildung der Bediensteten
Reisekostenabrechnung
Prüfung des Anspruchs und Berechnung der Höhe der Reisekosten und Auszahlung auf Grund von Dienstreisen und Fortbildungsmaßnahmen
Personalkostencontrolling/Ermittlung von Rückstellungen
Schätzung der Personalaufwendungen und Haushaltsüberwachung der entsprechenden Sachkonten
Berechnung der Zuführung zur Pensionsrückstellung
Berechnung der Zuführung zur Beihilferückstellung
Berechnung der Rückstellung für Altersteilzeit und andere Maßnahmen (u. a. Resturlaub, Überstunden)
Stellenplan
Aufstellung und Pflege des Stellenplans
IT-Administration der Anwendungsunterstützung
Administration der Personalservicesoftware sowie weiterer Fachanwendungen, z. B. Abstimmungen mit dem Softwareanbieter zu Bedienungs- und Funktionalitätsfragen, zur Weiterentwicklung der Software sowie bei Updates, Einspielen von Updates, Testläufe, Nutzerpflege
Leistungsorientierte Bezahlung
Umsetzung des § 18 TVöD-V
Berechnung der Auszahlungsbeträge der leistungsorientierten Bezahlung (LoB)

Anlage 2

Definition Kämmerei
Allgemeine Angelegenheiten der Finanzwirtschaft
Strategie für die mittel- und langfristige Finanz- und Investitionsplanung inkl. Haushaltssicherung
Richtlinienkompetenz für Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen, die Gewährung von Zuschüssen, die Gebührenberechnung, die Behandlung von Überschüssen/Fehlbeträgen
Mitwirkung bei Satzungen, Dienstanweisungen
Stellungnahmen zu haushaltsrelevanten Anfragen
Auswertung von Prüfungsberichten inkl. Stellungnahmen
Finanzstatistiken
Kassenaufsicht
Angelegenheiten der Kommune als Steuerschuldner
Verwaltung von gewährten Darlehen und Schuldendiensthilfen
Angelegenheiten des Finanzausgleichs (GewSt-Umlage, Kreis-/Regionsumlage etc.)
Prüfung der Wirtschaftlichkeit verschiedener Finanzierungsalternativen (Miete, Kauf, Leasing etc.)
Mitwirkung bei der Liquiditätsplanung
Bürgschaften
Verwaltung von Stiftungen, Schenkungen
Konzessionsverträge, -abgaben
Spendenangelegenheiten
Sitzungsdienst im Fachausschuss
Haushaltsplanung
Prüfung und Erfassung der Bedarfsmeldungen/Ziel- und Kennzahlenplanung der Fachbereiche
Erstellung des Haushalts-Rohentwurfs
Abstimmung der gemeldeten Ansätze/Ziele/Kennzahlen mit den Fachbereichen
Erstellung des Beratungsentwurfs inkl. der mittelfristigen Ergebnis-, Finanz- und Investitionsplanung
Beratung in den Ausschüssen und in der Vertretung
Aufstellung der Haushaltssatzung, des Haushaltsplanes inkl. Vorbericht und Anlagen
Haushaltssicherungskonzept
Formvorschriften (Genehmigung, Bekanntmachung, Veröffentlichung)
Haushaltsausführung
Finanzcontrolling
über-/außerplanmäßige Ausgaben, Inanspruchnahme von Deckungsmitteln
Berichte für HVB, Gremien, Vertretung
Jahresabschluss
Planung, Koordinierung, Terminüberwachung
Bewertung von Forderungen inkl. Wertberichtigungen
Rückstellungen (Zuführung, Inanspruchnahme, Auflösung)
Rechnungsabgrenzungsposten, sonstige Forderungen/Verbindlichkeiten

Bildung und Auflösung von Sonderposten
Abschreibungen
Bildung und Auflösung von Haushaltresten
Abstimmung der Nebenbücher mit Grund- und Hauptbuch (Kreditoren, Debitoren, Anlagen)
Bildung und Auflösung von Rücklagen
Aufstellung von Bilanz, Ergebnisrechnung, Finanzrechnung
Erstellung des Anhangs nach § 56 KomHKVO (alt § 55 GemHKVO)
Erstellung des Lageberichts/Rechenschaftsberichts und inkl. Anlagen-, Schulden-, Rückstellungs- und Forderungsübersicht nach § 57 KomHKVO (alt §§ 56,57 GemHKVO)
Erstellung des Konsolidierungsberichts nach § 59 KomHKVO (alt § 58 GemHKVO)
Anlagenbuchhaltung
Investitionen
Richtlinien für die Planung und Durchführung
Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Folgekosten
Kredite und kreditähnliche Geschäfte
Planung
Aufnahme, Umschuldung (vom Angebot bis zum Vertragsabschluss)
Schuldendienst
Schuldenanalysen/-prognosen
Eigenbetriebe und Beteiligungen
Strategische Steuerung des Beteiligungsportfolios
Überwachung der Finanzwirtschaft der Eigenbetriebe/Beteiligungsgesellschaften und ihrer Auswirkung auf den kommunalen Haushalt
Wahrnehmung der Interessen der Kommune in Aufsichtsräten
Erstellung des Beteiligungsberichts
Kostenrechnung
Verursachungsgerechte Ermittlung der Vollkosten aller Leistungen
Ermittlung von Kostendeckungsgraden und Zuschussbedarf
Durchführung von Kostenvergleichen (in- und extern)
Erstellung bzw. Prüfung von Gebührenkalkulationen
Erstellung bzw. Prüfung von Betriebsabrechnungen
Beratung der Fachbereiche in Fragen der Kosten- und Leistungsrechnung
Zuarbeit für den Jahresabschluss
Steuern und Abgaben
Besteuerungs- und Erhebungsverfahren für Gemeindesteuern (insbes. Gewerbe-, Grund-, Vergnügungs-, Hundesteuer)
Ermittlung, Festsetzung und Erhebung von Gebühren (Wasser, Abwasser, Abfallbeseitigung, Straßenreinigung etc.)
Stundung, Niederschlagung, Erlass von Forderungen bei Steuern, Gebühren, Abgaben
Entwurf von Gebühren-/Abgabensatzungen
Abgabenstatistik, -prognose

Anlage 3

Definition Kassenaufgaben
Zahlungsabwicklung
Durchführung der Zahlläufe einschließlich Freigabe von Zahlläufen, Abbuchungsläufe
Buchung der Ein- und Auszahlungen (Bank und Barkasse), Verarbeitung der Kontoauszüge
Abstimmung der Bank- und Kassenkonten mit Finanzrechnungskonten
Führen der Barkasse, zentrale Tätigkeiten in Zusammenhang mit dezentraler Zahlungsabwicklung (Zahlstellen und Handkassen)
Tages-, Zwischen- und Jahresabschlüsse, Konzernabschluss (auch die Tätigkeiten zur Mithilfe bei Erstellung der Abschlüsse)
offene Postenverwaltung
Bearbeitung der Überzahlungen, Klärung von ungeklärten Einzahlungen/Auszahlungen
Belegablage und Archivierung für die Zahlungsabwicklung (nicht die Ablage für die Geschäftsbuchführung)
Sicherstellung der Liquidität, kurzfristige Liquiditätsplanung
Mahnläufe offener Forderungen
ggf. anfallende Tätigkeiten in Zusammenhang mit Stundungen, Niederschlagungen und Erlass von Forderungen
Verwahrung von Wertgegenständen, Hinterlegungen
Zahlbarmachung von Auszahlungen
Leitungsaufgaben
Vollstreckung
Vollstreckung öffentlich-rechtlicher und privat-rechtlicher Forderungen Innendienst
Vollstreckung öffentlich-rechtlicher und privat-rechtlicher Forderungen Außendienst
Vollstreckung in das bewegliche und unbewegliche Vermögen einschließlich Bearbeitung von Insolvenzen, Versteigerungen usw.
Bearbeitung von Niederschlagung, Zahlungserleichterungen und Erlass von Forderungen
Leitungsaufgaben