

Landesarbeitsarbeitstagung des Fachverbands der Kommunalkassenverwalter  
am 22. September 2016

---

# Gutachten des Rechnungshofs „Organisation und Personalbedarf der Verbandsgemeindeverwaltungen“

vom 7. April 2016

Referent: Ronald Hirsch - Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz

# Inhalt

---

- **Entstehung des Gutachtens**
- **Allgemeine Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs**
- **Ausgewählte Ergebnisse**
- **Personalbedarfswerte für Verbandsgemeindekassen**
- **Kassensicherheit**

## Entstehung des Gutachtens (1)

---

- Aktualisierungsbedarf für Gutachten aus 1994
  - Beginn des Projekts (Aktualisierung des Gutachtens) im Frühjahr 2013
  - Ziel: Entwicklung von Personalbedarfswerten für Verbandsgemeindeverwaltungen (Gesamtverwaltung und wesentliche Aufgabenbereiche)
  - Grundlage: Organisationsmodell „Gemeinde 21“ des Gemeinde- und Städtebunds aus dem Jahr 2011
  - Auswahl von 34 Verbandsgemeindeverwaltungen für örtliche Erhebungen (1992: 30)
-

## Entstehung des Gutachtens (2)

---

- 2.105 Arbeitsplatzbeschreibungen (APB) mit Angaben zum Stichtag 30. Juni 2013
- Zum Vergleich Querschnittsprüfung 1993: 1.200 APB
- Abgabetermine bis zu 7 Monate überschritten
- Hoher Korrekturaufwand und zahlreiche Rückfragen
- Zuordnung von Arbeitszeitanteilen nach dem Organisationsmodell „Gemeinde21“, unabhängig von der örtlichen Organisation
- Erfassung im Mai 2014 abgeschlossen

## Entstehung des Gutachtens (3)

### Ausgewählte Verbandsgemeindeverwaltungen (1)

Verbandsgemeinde	Hahnstätten	Heßheim	Neuerburg	Altenglan	Dierdorf
Einwohner 30.6.2013	9.351	9.541	9.653	9.755	10.807
Anzahl der Ortsgemeinden	10	5	49	16	6
Fläche in km <sup>2</sup>	57	25	245	81	66

Verbandsgemeinde	Bad Breisig	Adenau	Kusel	Bellheim	Gerolstein	Dahner Felsenl.
Einwohner 30.6.2013	12.849	13.148	13.224	13.420	13.658	14.449
Verbandsgemeinde	Hahnstätten	Heßheim	Neuerburg	Altenglan	Dierdorf	15
Einwohner 30.6.2013	9.351	9.541	9.653	9.755	10.807	
Anzahl der Ortsgemeinden	10	5	49	16	6	
Fläche in km <sup>2</sup>	57	25	245	81	66	216

Hermeskeil	Vallendar	Landstuhl	Zell a. d. Mosel	Herrstein	Bad-Ems	Zweibr.-Land	Bad Sobern.	Bodenheim	Kirchheimbolanden	Kirchberg	Grünstadt-Land
14.694	15.106	15.235	15.942	16.038	16.250	16.405	17.596	19.015	19.291	19.633	19.867
13	4	6	24	34	9	17	19	5	16	40	16
145	26	56	194	231	57	125	174	34	147	228	105

## Entstehung des Gutachtens (4)

---

### Ausgewählte Verbandsgemeindeverwaltungen (2)

Verbandsgemeinde	Prüm	Wittlich-Land	Altenkirchen	Kirchen	Bad Bergzab.	Maifeld	Rüdesheim	Wörrstadt
Einwohner 30.6.2013	21.278	21.474	22.503	23.223	23.760	24.140	24.872	28.027
Anzahl der Ortsgemeinden	44	24	42	6	21	18	27	13
Fläche in km <sup>2</sup>	465	235	154	127	165	161	172	113

Verbandsgemeinde	Konz	Nieder-Olm	Montabaur
Einwohner 30.6.2013	30.955	31.454	38.395
Anzahl der Ortsgemeinden	12	8	25
Fläche in km <sup>2</sup>	130	73	151

## Entstehung des Gutachtens (5)

---

- Erhebungen bei 34 Verwaltungen von Mai 2014 bis Juni 2015 mit Unterbrechungen
- Gespräche mit Verwaltungsführung und Fachbereichsleitern
- Korrektur der IST-Erfassung aus den Arbeitsplatzbeschreibungen
- Erfassung aufgaben- und personenbezogener örtlicher Besonderheiten

## Entstehung des Gutachtens (6)

---

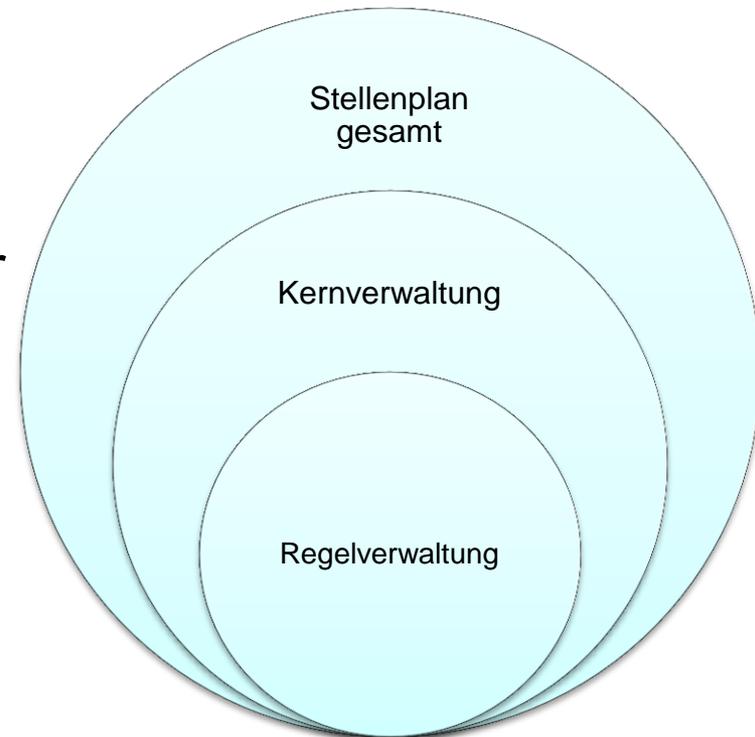
- Auswertung der Ergebnisse der örtlichen Erhebungen bis August 2015
  - Entwicklung von Personalbedarfswerten und textliche Fassung des Gutachtens bis März 2016
  - Präsentation der Ergebnisse beim GStB im Februar 2016
  - Veröffentlichung des Gutachtens im April 2016
  - <http://www.rechnungshof-rlp.de/Veroeffentlichungen>
-

## Allgemeine Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs (1)

---

Personalbedarf für die

- Regelverwaltung innerhalb der
- Kernverwaltung



## Allgemeine Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs (2)

---

### Ermittlung des Gesamtpersonalbedarfs:

#### **Personalbedarf ohne örtliche Besonderheiten** (Anlagen 5 und 6)

- +/- Mehr-/Minderbedarf aus sachlichen Gründen (Beispiele in Anlage 5)
- +/- Mehr-/Minderbedarf aus persönlichen Gründen

#### **= Personalbedarf mit örtlichen Besonderheiten**

- +/- Zu-/Abschläge für Eigenbetriebe und/oder Dritte
- +/- Zu-/Abschläge für Aufgaben außerhalb der Regelverwaltung

#### **= Gesamtpersonalbedarf (Bedarf der Kernverwaltung)**

Berechnungsvordruck zur Ermittlung des Personalbedarfs  
(Anlage 11 des Gutachtens und Excel-Datei im Internet)

---

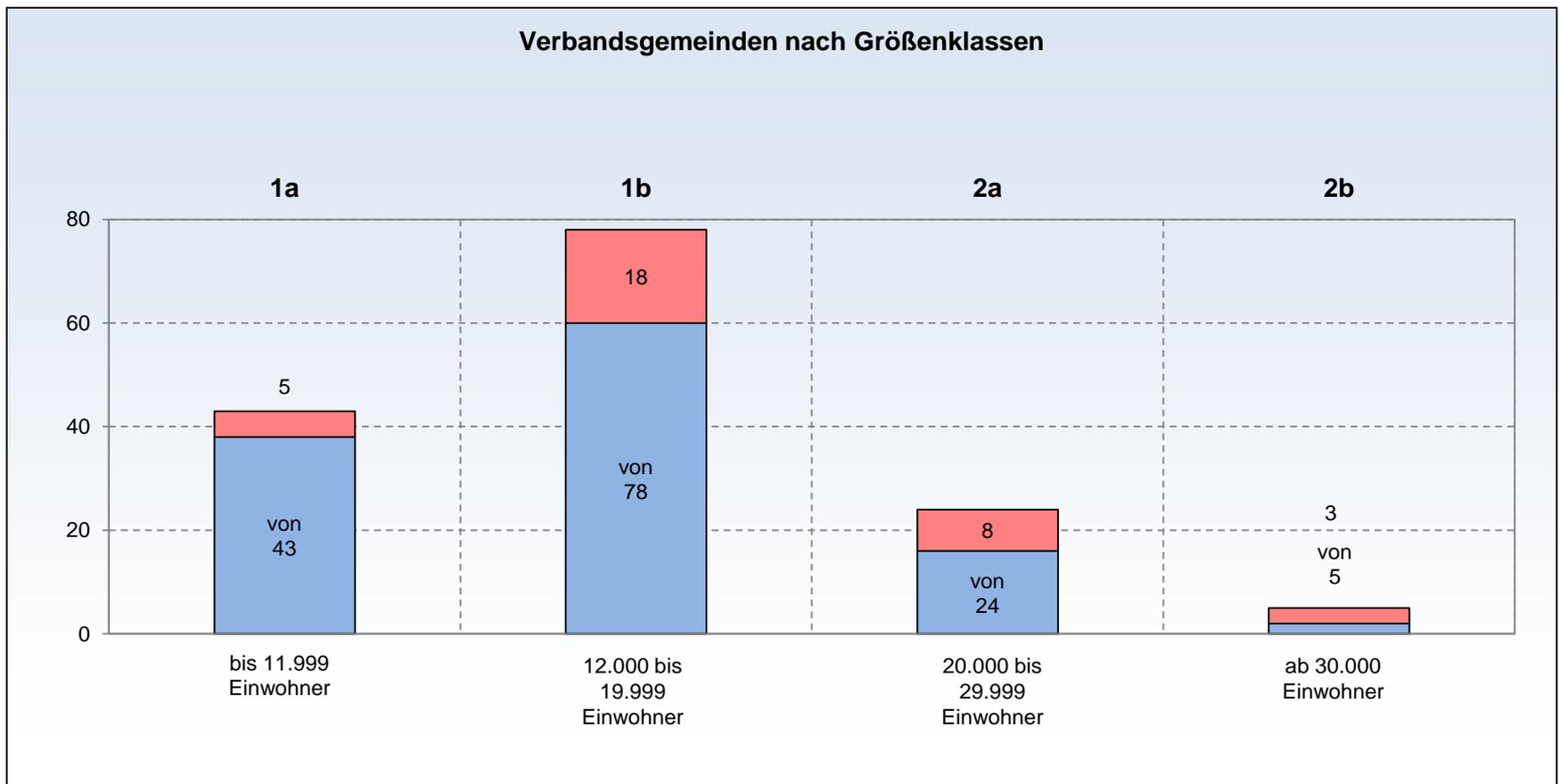
## Allgemeine Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs (3)

---

### Einwohnergrößenklassen

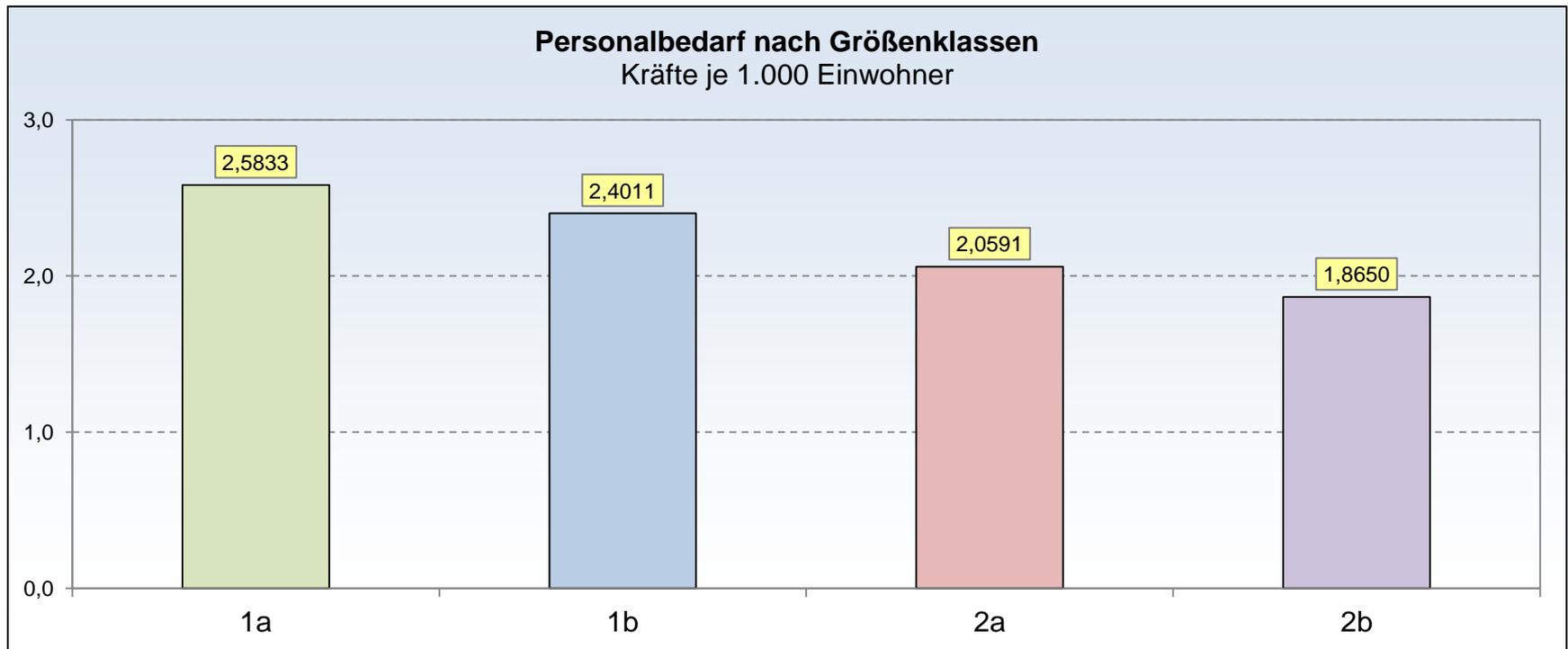
- Zwei Größenklassen nach Organisationsmodell „Gemeinde21“
  - Vier Größenklassen für Personalbedarfsermittlung
    - < 12.000 Einwohner
    - 12.000 – 19.999 Einwohner
    - 20.000 – 29.999 Einwohner
    - Ab 30.000 Einwohner
  - Einwohnerzahl: amtliche Statistik maßgeblich
-

# Allgemeine Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs (4)



## Allgemeine Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs (5)

### Personalbedarf nach Einwohnergrößenklassen



## Allgemeine Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs (6)

---

### Personalbedarfsrichtwerte mit Aufgabenbeschreibungen (Anlage 5 zum Gutachten)

- **57 einwohnerbezogene Bedarfswerte** nach Größenklassen (Stellenanteile je 1.000 Einwohner) in der Gliederung nach dem Modell „Gemeinde21“ (Zusammenfassung Anlage 6)
- **13 Anhaltswerte (Kennzahlen)** zu ausgewählten Aufgabenbereichen bzw. Aufgaben, z. B. für Vollstreckung (Anhaltswerte vorrangig vor Einwohnerwerten)
- **5 einwohnerbezogene Bedarfswerte** für Leitungsfunktionen (drei Fachbereiche und zwei Sachgebietsgruppen)

## Allgemeine Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs (7)

---

### Grundsätze

- **Anhaltswerte vor Einwohnerwerten**
- **(Teilweise) Bandbreiten bei Anhaltswerten**
- **Bestwerte für interkommunalen Vergleich**
- **Mehr-/Minderbedarfskriterien**
  
- **Grundbedarfe für Aufgaben, die im interkommunalen Vergleich sehr heterogen erledigt werden**
- **Ggf. „Verschiebung“ von Arbeitszeitanteilen erforderlich bei abweichender örtlicher Aufgabenzuweisung**
- **Verwaltungsleistungen für Dritte**
  
- **Eigene Personalbedarfsermittlungen erforderlich**

## Allgemeine Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs (8)

---

Anhaltswert vor Einwohnerwert

Personalbedarf	
Anhaltswert	
Bearbeitungsquote:	160 bis 180 Personalzählfälle je Vollzeitkraft
Beschreibung:	



Genauere Einschätzung des erforderlichen Personalbedarfs



In der Regel jährliche Bearbeitungsquoten

## Allgemeine Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs (9)

---

Bandbreiten bei Anhaltswerten

Personalbedarf	
Anhaltswert	
Bearbeitungsquote:	160 bis 180 Personalzählfälle je Vollzeitkraft
Beschreibung:	

- ➔ Sachgerechte Bestimmung der örtlichen Quote innerhalb von Bandbreiten (z. B. Erfahrungspotenzial des Personals, Umfang der IT-Unterstützung, Anzahl der Fälle, Gewichtung im Schwierigkeitsgrad der Fälle)

## Allgemeine Hinweise zur Ermittlung des Personalbedarfs (10)

Einwohnerwerte je 1.000 Einwohner				
Größenklasse	1a	1b	2a	2b
Einwohnerwerte	0,2495	0,2676	0,2134	0,1949
"Bestwerte"	0,1908	0,1842	0,1477	0,1819

Größenklasse	1a	1b	2a	2b
"Bestwerte" - Anhaltswert -	222	272	282	229

Bestwerte

- ➔ Anreiz für weitere Optimierungsmaßnahmen
- ➔ Möglichkeit zum interkommunalen Vergleich
- ➔ Keine Bestwerte: soweit erkennbar Vollzugsdefizite vorhanden

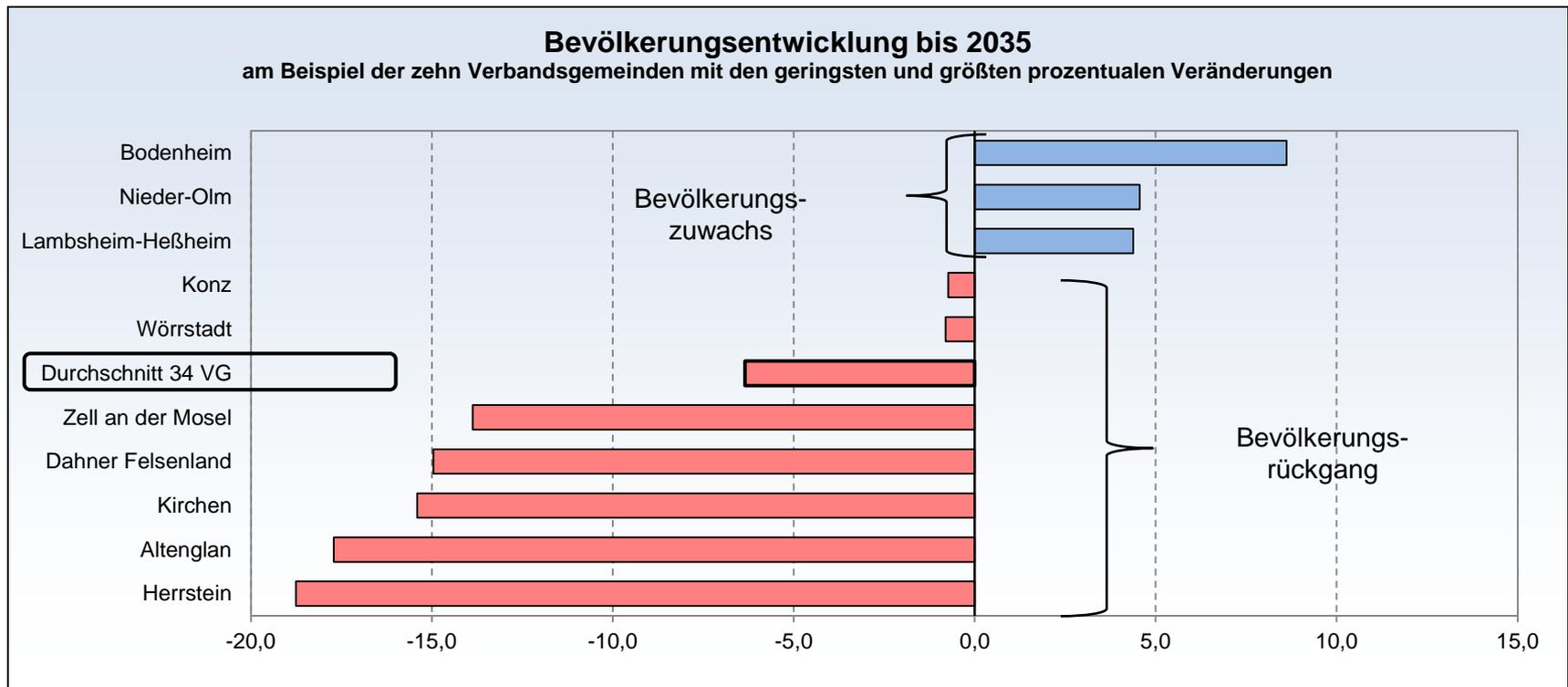
## Ausgewählte Ergebnisse (1)

---

- **Verwaltungsorganisation**
  - **Verwaltungen zum Teil zu breit gegliedert. Vier Fachbereiche (einschließlich Werke) reichen grundsätzlich aus (organisatorisches Minimum)**
- **Erledigung von Verwaltungsaufgaben durch Ortsgemeinden grundsätzlich nicht sinnvoll**
- **Einrichtung von „Ortsgemeindebüros“ durch die Verbandsgemeindeverwaltungen grundsätzlich nicht wirtschaftlich**
- **Zahlstellen auf Notwendigkeit überprüfen**

## Ausgewählte Ergebnisse (2)

- **Demografische Entwicklung mit zum Teil deutlichen Auswirkungen auf den Personalbedarf: „Weniger Bürger erfordern weniger Verwaltung“**



## Ausgewählte Ergebnisse (3)

---

### Folgen der demografischen Entwicklung

- **Regelmäßige Bedarfsüberprüfung erforderlich**
- **Personalentwicklungskonzepte**
- **Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit (z. B. bei der Verwaltungsvollstreckung)**
- **Weitere Gebietsreformen zur Bewältigung der demografischen Entwicklung**

## Ausgewählte Ergebnisse (4)

---

- **Musterstellenbeschreibungen nach „Gemeinde21“ nur sehr eingeschränkt für Zwecke der Stellenbewertung verwendbar**
- **Zum Teil Verzicht auf Kappung von Arbeitszeitguthaben**
- **Erstattung von Verwaltungskosten (insbesondere durch Eigenbetriebe) beruht zum Teil auf unzutreffenden Grundlagen**
- **Mängel bei der Kassensicherheit (vgl. letzter Teil der Präsentation)**

## Personalbedarfswerte für Verbandsgemeindekassen (1)

### Vgl. Anlage 5 des Gutachtens (Auszug)

1.2.3	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung
<p><b>Aufgabenschwerpunkte</b></p> <p>Führung der Kassengeschäfte, Einheitskasse, Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung einschließlich offener Posten, Zahlungsverkehr, Belegsammlung, Verwaltung der Kassenbestände, Liquiditätsplanung, Forderungsmanagement, Mahnwesen, Abschluss der Finanzmittelkonten und Mitwirkung bei den Jahresabschlüssen</p> <p>Vollstreckung (siehe Seite 26)</p>	
<p><b><u>Ergänzende Hinweise</u></b></p> <p>Online-Banking-Verfahren eingerichtet, nur in geringem Umfang Barkassengeschäfte in der "Hauptkasse", weitgehend automatisierte Ist-Verbuchung, hohe Abbucherquote (&gt; 50 %), Verringerung ungeklärter Zahlungseingänge durch konsequentes und zeitnahes Anordnungswesen und ordnungsgemäße Stammdatenpflege, Belegablage (digital oder manuell), SEPA-Mandatsverwaltung</p> <p>Ohne Arbeitszeitanteile für Personal von Zahlstellen</p>	

## Personalbedarfswerte für Verbandsgemeindekassen (2)

Personalbedarf				
Einwohnerwerte je 1.000 Einwohner				
Größenklasse	1a	1b	2a	2b
Einwohnerwerte	0,2607	0,2279	0,2109	0,1809
"Bestwerte"	0,1854	0,1715	0,1835	0,1483

Kriterien für	
<p><b>Mehrbedarf</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dezentrale Geschäftsbuchhaltung (höhere Anforderungen an Kontierungskontrolle)</li> <li>- Billigkeitsmaßnahmen der Kasse übertragen (§ 29 Abs. 3 GemHVO)</li> <li>- Mahnungen unmittelbar nach Eintritt der Fälligkeit</li> </ul>	<p><b>Minderbedarf</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Übertragung von Kassengeschäften auf Dritte</li> </ul>

## Personalbedarfswerte für Verbandsgemeindekassen (3)

<b>1.2.3</b>	<b>Zahlungsabwicklung und Vollstreckung</b>									
<b>Vollstreckung</b>										
<b><u>Aufgabenschwerpunkte</u></b>										
Vollstreckungsstelle, Insolvenzverfahren, eidesstattliche Versicherungen										
<b><u>Ergänzende Hinweise</u></b>										
Optimiertes Forderungsmanagement (insbesondere mit Vollstreckungsankündigungen vor der Ausfertigung von Vollstreckungsaufträgen)										
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;"><b>Jährliche Bearbeitungsquote<sup>3</sup></b></td> <td></td> </tr> <tr> <td>- schuldnerbezogene Vollstreckung</td> <td style="text-align: center;">- 870 Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft</td> </tr> <tr> <td>- forderungsbezogene Vollstreckung</td> <td style="text-align: center;">- 1.140 Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft</td> </tr> <tr> <td>- Verhältnis Innendienst : Außendienst (Kräfte)</td> <td style="text-align: center;">- 1,8 : 1</td> </tr> </table>			<b>Jährliche Bearbeitungsquote<sup>3</sup></b>		- schuldnerbezogene Vollstreckung	- 870 Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft	- forderungsbezogene Vollstreckung	- 1.140 Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft	- Verhältnis Innendienst : Außendienst (Kräfte)	- 1,8 : 1
<b>Jährliche Bearbeitungsquote<sup>3</sup></b>										
- schuldnerbezogene Vollstreckung	- 870 Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft									
- forderungsbezogene Vollstreckung	- 1.140 Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft									
- Verhältnis Innendienst : Außendienst (Kräfte)	- 1,8 : 1									
<p><b>Vollstreckungsaufträge:</b> Zahl der erteilten Vollstreckungsaufträge im Durchschnitt der letzten drei Jahre</p> <p><b>Ermittlung:</b> Eigene Vollstreckungsaufträge</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vollstreckungshilfeersuchen an Dritte</li> <li>+ Vollstreckungshilfeersuchen von Dritten</li> </ul>										

## Personalbedarfswerte für Verbandsgemeindekassen (4)

---

### Probleme bei der Personalbedarfsermittlung

- Mischformen von schuldner- und forderungsbezogener Vollstreckung
  - Fallzahlen oftmals fehlerhaft ermittelt (z. B. Vollstreckungsankündigung wird als Vollstreckungsauftrag gezählt)
  - „Karteileichen“
  - Erneuter Druck der Vollstreckungsaufträge kann systembedingt zur Erhöhung der Fallzahlen führen
  - Amtshilfeersuchen an Dritte nicht berücksichtigt
-

## Personalbedarfswerte für Verbandsgemeindekassen (5)

---

Wichtige Aspekte bei der Personalbedarfsermittlung in Kassen

- Vollstreckungsaufträge Dritter nicht berücksichtigt
  - Doppelzählung von Vollstreckungsaufträgen
  - Abgrenzung zwischen Vollstreckung und sonstigen Kassenaufgaben unzutreffend (Mahnung gehört nicht zur Vollstreckung)
  - Vollstreckungsaufgaben der Kassenleiter nicht berücksichtigt
-

## Personalbedarfswerte für Verbandsgemeindekassen (6)

---

- Aufnahme und Verwaltung von Liquiditätskrediten im Gutachten der Kasse zugeordnet (in der Praxis zum Teil Aufgabe der Kämmerei)
- Unzutreffende Bereinigung um Aufgaben für Dritte (insbesondere Eigenbetriebe)
- Geschäftsbuchhaltung der Kasse übertragen:  
„Verschiebung“ von Arbeitszeitanteilen erforderlich
  - Davon unabhängig: Ist Zuordnung der Geschäftsbuchhaltung zu den Verbandsgemeindekassen sinnvoll?

## Personalbedarf für Verbandsgemeindekassen (7)

### Sachgebiet 1.2.3

sg	Verwaltungsgliederung nach Modell "Gemeinde21"
1.2.3	Zahlungsabwicklung und Vollstreckung
davon	Vollstreckungsbehörde
davon	Vollstreckungsbeamte

- **Einheitskasse der Verbandsgemeinde, Ortsgemeinden und Eigenbetriebe**
- **Bedarfswert ohne Anteile für Dritte**  
Eigenbetriebe, Vollstreckung für Landkreis
- **Vollstreckung, Anhaltswerte**  
Hinweise zu einem optimierten Forderungsmanagement,  
vgl. Kommunalbericht 2011, Nr. 5

## Hinweis (1)

---

### Veröffentlichung des Gutachtens

Internetseite des Rechnungshofs

<http://www.rechnungshof-rlp.de/Veroeffentlichungen>

- Gutachten mit Anlagen
- Berechnungsvordruck zur Ermittlung des Personalbedarfs
  - Vorlage Arbeitsplatzbeschreibung

## Hinweis (2)

---

### Fragen, Anregungen

Ansprechpartner:

Peter Feigel, Tel. Nr. 06232-617-147,  
[peter.feigel@rechnungshof.rlp.de](mailto:peter.feigel@rechnungshof.rlp.de)

Marlene Zipp, Tel. Nr. 0651-96637-419,  
[marlene.zipp@rechnungshof.rlp.de](mailto:marlene.zipp@rechnungshof.rlp.de)

## Kassensicherheit (1)

---

- Bei der Querschnittsprüfung Erkenntnisse zu **Kassensicherheitsrisiken** und in den vergangenen Jahren wiederholt Hinweise auf **dolose Handlungen** in Verwaltungen
- Kasse mit ihrer besonderen Stellung in der Verwaltung besonders gefordert bei erkennbaren Risiken die Initiative zu ergreifen und durch ordnungsgemäße Verfahren Risiken zu minimieren

## Kassensicherheit (2)

---

Das Thema wurde vom Rechnungshof z.B. aufgegriffen im  
Kommunalbericht 2015

„Vermögensschäden durch dolose Handlungen – Kassensicherheit  
verbessern“  
(Textziffer 3, Seite 73 bis 84)

s. Internetseite des Rechnungshofs

<http://www.rechnungshof-rlp.de/Veroeffentlichungen>

## Kassensicherheit (3)

---

- Beispiele

...

Allen geschilderten Vorgängen ist gemeinsam, dass tragende Prinzipien der Kassensicherheit sowie grundlegende Kontrollmechanismen nicht beachtet wurden, was die Veruntreuungen zumindest stark begünstigt hat:

- Vier-Augen-Prinzip bei Kontoführung sowie bei Stornobuchungen nicht beachtet,
- Zum Teil hoher Anteil an Bareinzahlungen,
- Undurchsichtige Zahlstellenführung, da Zahlungsvorgänge nicht zweifelsfrei bestimmten Mitarbeitern zugeordnet werden konnten,

## Kassensicherheit (4)

---

- Unzureichende Quittungsangaben,
- Fehlende Dienstanweisungen beim Betrieb von Zahlstellen und zum Kreditkarteneinsatz,
- Keine zeitnahen Abrechnungen von Vorschüssen und Verwahrgeldern und Bargeldeinnahmen,
- Zum Teil Verzicht auf Anordnungen bei Verwahrgeldebuchungen,
- Keine Funktionstrennung zwischen Systemadministration, Buchhaltung und Kasse,
- Unterschriften von Anordnungsberechtigten und Feststellungsbefugten wurden geleistet, ohne dass die Sachverhalte überblickt werden konnten,
- Abgleich zwischen tatsächlichen Barkasseneinnahmen und den anhand der Geschäftsvorfälle zu erwartenden Einnahmen wurde nicht vorgenommen oder war nicht möglich.

## Kassensicherheit (5)

---

### Fazit:

Gegen hohe kriminelle Energie der Schadensverursacher kann zumeist wenig ausgerichtet werden.

Es kann und sollte aber darauf geachtet werden, dass es den Personen durch die Rahmenbedingungen nicht zu leicht gemacht wird.

Wenn elementare Aspekte der Kassensicherheit beachtet und diese nicht nur in Rechts- und Dienstvorschriften dokumentiert, sondern auch gelebt werden, wäre viel gewonnen.

## Kassensicherheit (6)

---

### Fragen, Anregungen

Ansprechpartner:

Ronald Hirsch, Tel. Nr. 06232-617-153,  
[ronald.hirsch@rechnungshof.rlp.de](mailto:ronald.hirsch@rechnungshof.rlp.de)

---

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit