

Datum: 14.09.2017

Az.: tei-wz

Beschlussvorlage – nicht öffentlich -

	Beratungsfolge	Datum
1.	Rechnungsprüfungsausschuss	23.11.2017

Beschlussvorlage - öffentlich -

	Beratungsfolge	Datum
2.	Haupt- und Finanzausschuss	14.12.2017
3.	Rat der Stadt Bergkamen	14.12.2017

Betreff:

Überörtliche Prüfung der Zahlungsabwicklung der Stadt Bergkamen

Bestandteile dieser Vorlage sind:

1. Das Deckblatt
2. Der Beschlussvorschlag und die Sachdarstellung
3. 1. Anlage

Der Bürgermeister In Vertretung Ulrich Beigeordneter und Stadtkämmerer	
---	--

Amtsleiter Marquardt	Sachbearbeiter Teise	
-----------------------------	-----------------------------	--

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Bergkamen nimmt den Inhalt der überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung der Stadt Bergkamen durch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA NRW) gemäß Prüfungsbericht vom 07.08.2017 zur Kenntnis.

Sachdarstellung:

Gemäß § 105 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) ist die überörtliche Prüfung als Teil der allgemeinen Aufsicht des Landes über die Gemeinden Aufgabe der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA), die bei der Durchführung ihrer Aufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden ist. Zu den Aufgaben gehört es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Die Prüfung erstreckt sich unter anderem darauf, ob die Buchführung und die Zahlungsabwicklung ordnungsgemäß durchgeführt worden sind.

Die GPA führte in der Zeit 17.07.2017 bis 21.07.2017 eine Prüfung der Zahlungsabwicklung der Stadt Bergkamen durch. Das Ergebnis der Prüfung wurde dem Bürgermeister am 07.08.2017 zur Verfügung gestellt.

Der Prüfbericht stellt Verbesserungspotenziale als Empfehlungen dar. Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW wurden von der GPA nicht festgestellt. Eine Stellungnahme der Stadt Bergkamen ist nicht erforderlich.

Die Handlungsempfehlungen wurden vom Fachamt mit dem Kämmerer, Herrn Marc Alexander Ulrich, sowie der Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes, Frau Silvia von Depka, ausgewertet.

Der Umgang mit den von der GPA getroffenen Empfehlungen wird nachstehend erläutert.

1. Feststellung, GPA-Bericht Seite 7

Der Bestand an Handvorschüssen ist bislang nicht gesondert im täglichen Abgleich nachgewiesen.

Handlungsbedarf:

Im Bereich der Handvorschüsse wurde sowohl für die Wechselgelder, als auch für die Portovorschüsse ein eigener Zahlweg im Tagesabschluss eingerichtet und die Bestände entsprechend eingebucht.

Bei der täglichen Abstimmung, die den Abgleich der buchmäßigen Bestände der Finanzmittelkonten (Bestandskonten) mit den Kontoständen aufgrund von Bankauszügen und den vorhandenen Zahlungsmitteln betrifft, werden somit alle vorhandenen Zahlungsmittel im Tagesabschluss ausgewiesen.

Die Feststellung ist insoweit erledigt.

2. Feststellung, GPA-Bericht Seite 7

Der Abgleich zwischen Soll- und Ist-Bestand ergab einen Unterschiedsbetrag von 69.054,81 Euro.

Handlungsbedarf:

Bei dem Unterschiedsbetrag handelt es sich um zwei Lastschriften (Schwebeposten) in Höhe von 4.377,99 Euro und 64.676,82 Euro, die noch nicht verbucht waren. Schwebeposten entstehen regelmäßig, wenn Überweisungs- oder Lastschriftdateien erstellt und zur Sparkasse übermittelt werden. Bei der Erstellung dieser Dateien werden die betroffenen Konten in der Buchhaltungssoftware bereits mit entsprechenden Ist-Zahlungen (Auszahlungen bzw. Einzahlungen) bebucht. Die tatsächliche Buchung der Beträge auf dem städtischen Girokonto wird jedoch erst am nächsten oder ggf. übernächsten Tag im Bankauszug dokumentiert.

Für diesen Zeitraum werden die entsprechenden Beträge als Schwebeposten in einem Kontogegenbuch geführt, d.h. die Gut- bzw. Lastschriften werden bei der Tagesabstimmung der Finanzmittelkonten heraus- bzw. hinzugerechnet, bis sie im Saldo des entsprechenden Girokontoauszuges tatsächlich enthalten sind.

Im vorliegenden Fall handelt es sich um zwei Lastschriftbuchungen im Girokontoauszug zu denen die entsprechenden Aufwands-Buchungsanordnungen der Finanzbuchhaltung noch nicht vorlagen. Diese wurden zunächst als Schwebeposten rechnerisch bei der Tagesabstimmung berücksichtigt. Durch die zwischenzeitlich erfolgte Verbuchung in der Finanzsoftware ist die Feststellung erledigt.

3. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 9

Die Stadt Bergkamen sollte Regeln für den Umgang mit Kleinstbeträgen erstellen. Zudem sollte die Stadt die bisherige Wertgrenze überdenken.

Handlungsbedarf:

Gemäß § 23 Abs. 5 der Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Gemeindehaushaltsverordnung NRW – GemHVO NRW) kann die Gemeinde davon absehen, Ansprüche in geringer Höhe geltend zu machen, es sei denn, dass die Einziehung aus wirtschaftlichen oder anderen grundsätzlichen Erwägungen geboten ist.

Die Rechtsgrundlage für eine entsprechende Verfahrensweise bei den Gebühren und Auslagen ergibt sich aus § 24 Abs. 2 der Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG – VO VwVG NRW). Hiernach kann die Vollstreckungsbehörde von der Berechnung und Beitreibung der Gebühren und Auslagen ganz oder teilweise absehen, wenn es sich um geringfügige Beträge handelt oder nach Begleichung der Hauptschuld die Beitreibung der Kosten für den Schuldner eine unbillige Härte bedeuten oder neue, nicht vertretbare Kosten verursachen würde.

Vor dem Hintergrund der bestehenden gesetzlichen Regelungen wurde die Regelung in einer Dienstanweisung bisher für entbehrlich erachtet.

Bezüglich der Betragshöhe besteht eine Regelung in § 13 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) für nach diesem Gesetz erhobene Abgaben

(Steuern, Gebühren und Beiträge).

Der hier genannte Betrag von weniger als zehn Euro diente bisher in der Praxis auch als Richtwert für sonstige Forderungen.

Von einer betragsmäßigen Festlegung in einer Dienstanweisung wurde bewusst abgesehen, um den mit der Einziehung beauftragten Beschäftigten einen Ermessensspielraum zu belassen.

Die Empfehlung der GPA wird jedoch im Rahmen der Überarbeitung der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung berücksichtigt.

4. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 9

Die Stadt Bergkamen sollte die Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen schriftlich regeln.

Handlungsbedarf:

In der Praxis sind Änderungen bzw. Neuvergabe von Zugriffsberechtigungen in der Regel bei der Neubesetzung einer Stelle bzw. der Neuanschaffung von Programmen erforderlich. In allen Fällen einer Stellenneubesetzung wird die ADV-Abteilung von den Zentralen Diensten schriftlich durch die Kopie der Umsetzungs- bzw. Einweisungsverfügung informiert. Im Bereich der Finanzsoftware werden hierauf alle Berechtigungen des bisherigen Stelleninhabers gelöscht.

Eine Neuvergabe von Zugriffsberechtigungen ist durch die Leitung der Finanzbuchhaltung in jedem Einzelfall schriftlich zu beantragen. In der ADV-Abteilung sind somit stets aktuell alle vergebenen Nutzerberechtigungen schriftlich dokumentiert.

Aufgrund der GPA-Empfehlung wird eine Regelung in der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung erfolgen.

5. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 9

Die Stadt Bergkamen sollte die Bestimmungen zur Archivierung und Aufbewahrung gem. § 58 GemHVO NRW aktualisieren.

Handlungsbedarf:

Bei den im GPA-Bericht genannten Bestimmungen zur Archivierung und Aufbewahrung vom 13. Februar 1976 handelt es sich um die Aktenordnung für die Stadtverwaltung Bergkamen. In Anbetracht der im Laufe der Jahre eingetretenen Veränderungen wird die Aktenordnung von den Zentralen Diensten in Gänze überarbeitet.

Der für den Bereich der Finanzbuchhaltung maßgebliche § 58 der Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (Gemeindehaushaltsverordnung NRW – GemHVO NRW) verpflichtet die Gemeinde, die Bücher, die Unterlagen über die Inventur, die Jahresabschlüsse, die dazu ergangenen Anweisungen und Organisationsregelungen, die Buchungsbelege und die Unterlagen über den Zahlungsverkehr sowie die Eröffnungsbilanz geordnet und sicher aufzubewahren.

In Absatz 2 dieser Vorschrift sind die Aufbewahrungsfristen der Jahresabschlüsse, der Eröffnungsbilanz, der Bücher und der Belege explizit geregelt. Von daher wurde bisher keine Notwendigkeit für eine inhaltsgleiche Regelung in einer Dienstanweisung gesehen. Vor dem Hintergrund der Empfehlung der GPA wird jedoch eine entsprechende Aufnahme in die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung erfolgen.

6. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 9

Die Stadt Bergkamen sollte das Instrument der Aufrechnung in die Dienstanweisung aufnehmen.
Insbesondere sollten die Voraussetzungen, interne Arbeitsschritte und Zuständigkeiten festgelegt werden.

Handlungsbedarf:

Die Möglichkeit zur Aufrechnung von Forderungen ergibt sich in der Praxis äußerst selten und erfolgt bisher unter Beachtung der Vorschriften der §§ 387 ff. BGB.
Die Empfehlung der GPA zur Regelung des Verfahrensablaufes wird im Rahmen der Überarbeitung der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung umgesetzt.

7. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 9

Die Stadt Bergkamen sollte die Einzahlungen automatisieren, um eine zusätzliche Unterstützung bei der täglichen Buchungsarbeit zu erhalten.

Handlungsbedarf:

Anders als bei der bisher schon für den Bereich der Auszahlungen genutzten elektronischen Datenübertragung verbleibt lt. GPA-Bericht ein Anteil von ca. 32 % nicht automatisiert einlesbarer Daten.
Durch die nach wie vor erforderliche Verteilung der abgewiesenen Buchungen auf die zuständigen Beschäftigten und die anschließende Zusammenführung und Tagesabstimmung wird eine Optimierung der Arbeitsabläufe nicht zwangsläufig unterstellt. Nach derzeitigen Erkenntnissen wird die zeitliche Einsparung bei den automatisiert verbuchten Einzahlungen durch den Mehraufwand bei der Prüfung der nicht einlesbaren Daten (häufiger Programmwechsel zum Datenabgleich zwischen elektronischem Kontoauszug und der Buchhaltungssoftware) mehr als kompensiert.
Dennoch wird die technische Entwicklung weiter beobachtet, unter anderem wird mittelfristig ein Erfahrungsaustausch mit Kommunen angestrebt, bei denen sich die automatisierte Einzahlungsbuchung im Einsatz befindet.

8. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 9

Die Stadt Bergkamen sollte die Regeln zu Mahnsperren schriftlich fixieren. Darin sollten auch die Höchstdauer der Mahnsperren und das weitere Verfahren geregelt sein.

Handlungsbedarf:

Die bisherige Verfahrensweise zur Verwendung von Mahnsperren erfolgt analog der Vorschrift des § 5 Abs. 2 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW), welcher die Vereinbarung von Teilzahlungen regelt. Mahnsperren werden unter anderem immer dann genutzt, wenn Teilzahlungsvereinbarungen getroffen werden, um in diesen Fällen das automatisierte Mahn- und Vollstreckungsverfahren zu unterbrechen. Die Regelung des § 5 Abs. 2 VwVG NRW begrenzt die Höchstdauer der Teilzahlungsvereinbarung auf einen Zeitraum von zwölf Monaten, wobei hiermit indirekt auch die Höchstdauer der Mahnsperren festgelegt wird, da Mahnsperren nach Erledigung der Zahlungsverpflichtung keinen Sinn mehr ergeben.

Vor dem Hintergrund der Empfehlung der GPA wird eine entsprechende Aufnahme von Verfahrensregelungen zu Mahnsperren in die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung erfolgen.

9. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 10

Die Stadt Bergkamen sollte Regeln zur wirtschaftlichen Betreuung von Vollstreckungsforderungen schriftlich festlegen.

Handlungsbedarf:

Die Empfehlung der GPA wird im Rahmen der Überarbeitung der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung berücksichtigt.

10. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 10

Die Stadt sollte die Voraussetzungen für Teilzahlungsvereinbarungen in der Dienstanweisung schriftlich regeln.

Handlungsbedarf:

Die Notwendigkeit der Regelung in einer Dienstanweisung wurde bisher nicht gesehen, da die gesetzlichen Vorgaben für ausreichend erachtet wurden. § 5 Abs. 2 VwVG NRW regelt als Voraussetzung für Teilzahlungsvereinbarungen die Vermögensermittlung mit dem Ergebnis, dass der Schuldner die Forderung nicht in einer

Summe begleichen kann.

Weiterhin wird der Zeitraum der Teilzahlungsvereinbarung auf zwölf Monate begrenzt, woraus sich automatisch die Mindesthöhe einer monatlichen Rate von einem zwölftel der Schuldsomme ergibt.

Anlässlich der Empfehlung der GPA wird die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung jedoch um Regelungen zu Teilzahlungsvereinbarungen ergänzt.

11. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 11

Die Vollstreckung der Stadt Bergkamen sollte die Vermögensauskunft und die Eintragung ins Schuldnerverzeichnis selbst vornehmen. Hierfür muss die Stadt die technischen Voraussetzungen schaffen und die Mitarbeiter schulen.

Handlungsbedarf:

§ 5 a VwVG NRW beinhaltet ein Optionsrecht, wonach die Kommunen entscheiden können, ob sie die Vermögensauskunft selbst abnehmen oder den Gerichtsvollzieher beim Amtsgericht damit beauftragen.

Die Stadt Bergkamen beauftragt mit dem Verfahren zur Abnahme der Vermögensauskunft nach den §§ 802a bis 802l der Zivilprozessordnung derzeit den Vollstreckungsbeamten der Justizverwaltung.

Die Auffassung der GPA, für die Selbstabnahme sei keine wesentliche Mehrarbeit zu erwarten, wird hier nicht geteilt. Vor dem Hintergrund der örtlichen personellen Gegebenheiten sollte jegliche Mehrarbeit vermieden werden, insbesondere wenn hierzu ein Wahlrecht besteht.

Im Vergleich zu den von der Finanzbuchhaltung als Vollstreckungsbehörde vorzunehmenden sonstigen Vollstreckungshandlungen ist die Abnahme der Vermögensauskunft erheblich zeitintensiver, insbesondere im Rahmen der Erstellung des Vermögensverzeichnisses mit Schuldnerbelehrung und Prüfung aller vorgelegten Unterlagen.

Weiterhin kommt es des Öfteren vor, dass Schuldner dem Termin zur Abgabe der Vermögensauskunft unentschuldig fernbleiben oder die Abgabe der Vermögensauskunft ohne Grund verweigern. In diesen Fällen erlässt das Gericht auf Antrag des Gläubigers zur Erzwingung der Abgabe einen Haftbefehl.

Die Verhaftung wiederum hat gemäß § 802 g ZPO ausschließlich durch einen Gerichtsvollzieher des Amtsgerichtes zu erfolgen, wodurch der Gerichtsvollzieher letztendlich doch im Verfahren beteiligt wird.

Die Anordnung der Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis hat in jedem Fall durch die Vollstreckungsbehörde nach § 284 der Abgabenordnung zu erfolgen.

Durch ein Zusatzmodul zu der bestehenden Vollstreckungssoftware ist die elektronische Eintragung in das Schuldnerverzeichnis möglich. Die Beschaffung dieses Moduls wurde bereits veranlasst.

12. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 11

Die Stadt Bergkamen sollte die Aussetzung der Vollziehung, deren Voraussetzungen und interne Zuständigkeiten in die Dienstanweisung aufnehmen.

Handlungsbedarf:

Die Empfehlung der GPA wird im Rahmen der Überarbeitung der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung berücksichtigt

13. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 11

Für das Bearbeiten von Insolvenzverfahren sollte Bergkamen Zuständigkeiten, Bearbeitungsstandards und eine Wertgrenze für die Beteiligung an Insolvenzverfahren schriftlich definieren.

Handlungsbedarf:

Vor dem Hintergrund der Empfehlung der GPA wird eine entsprechende Aufnahme von Zuständigkeiten, Bearbeitungsstandards und eine entsprechende Wertgrenze in die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung erfolgen.

14. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 11

Die Stadt Bergkamen sollte die Forderungsbewertung schriftlich regeln. Hierbei sind Zuständigkeiten, Fallkonstellationen und Wertgrenzen für die verschiedenen Einstufungen (einwandfrei, zweifelhaft oder uneinbringlich) festzulegen. Dies sorgt für ein einheitliches Verwaltungshandeln nach dem Prinzip der Stetigkeit.

Handlungsbedarf:

Die Empfehlung der GPA wird im Rahmen der Überarbeitung der Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung berücksichtigt

15. Empfehlung, GPA-Bericht Seite 12

Die Stadt Bergkamen sollte Kennzahlen erarbeiten und ein Berichtswesen aufbauen. Ziel ist hierbei die Effizienz und Effektivität in Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent zu machen.

Handlungsbedarf:

Mit der Erarbeitung von Kennzahlen zur Zielerreichung wurde bereits begonnen. Diese sollen um die seitens der GPA empfohlenen Kennzahlen ergänzt und in ein entsprechendes Berichtswesen integriert werden.

Kennzahlenvergleich – GPA-Bericht ab Seite 13

Eine Vergleichbarkeit von Kennzahlenwerten erfordert regelmäßig die Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten. Die Effizienz der Vollstreckung ist hierbei auch abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Schuldnerinnen und Schuldner. Im GPA-Bericht wird diesbezüglich deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Stadt Bergkamen im interkommunalen Vergleich sowohl durch die SGB II-Quote, als auch durch die Kaufkraft je Einwohner belastet wird.

Vor dem Hintergrund der strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bergkamen ist auch der Personaleinsatz in Relation zur Zielerreichung anders zu werten als in strukturell besser aufgestellten Kommunen.

Dennoch werden alle im GPA-Bericht aufgeführten Kennzahlen kritisch hinterfragt und Optimierungsmöglichkeiten umgesetzt.