

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Kleve im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Zahlungsabwicklung	5
Grundlagen	5
Prüfbericht	5
Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Prüfungsablauf	7
→ Tagesabschluss	8
→ Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung	9
Ordnungsmäßigkeit	9
Organisation/Prozesse/Informationstechnik	10
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	12
→ Kennzahlenvergleich	13
Zahlungsabwicklung im engeren Sinne (i.e.S.)	13
Vollstreckung	16
→ Anlagen: Ergänzende Tabelle	22

→ Managementübersicht

Tagesabschluss

- Der Abgleich zwischen Soll- und Ist-Bestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.
- Der Bestand an Hand- und Wechselgeldvorschüssen ist bislang nicht gesondert im täglichen Abgleich nachgewiesen.
- Anzahl Girokonten sollte reduziert werden.

Erfüllungsgrad

- Sowohl Gesamt-Erfüllungsgrad als auch die Teilbereiche überschreiten jeweils den Mittelwert.
- Regelungen zur Einschränkung der Zuständigkeit und für Aufrechnungen sollten aufgenommen werden, das Konzept über Benutzerberechtigungen sollte zügig in Kraft gesetzt werden.
- Regelungen über Mahnsperren, Bearbeitung in der Vollstreckung, und zu Insolvenzen sollten getroffen werden.
- Die Reform der Sachaufklärung sollte in Kleve komplett umgesetzt werden.
- Die Bearbeitung von Stundung, Niederschlagung und Erlass sollte in der Zahlungsabwicklung zentral vorgenommen werden.

Zahlungsabwicklung i. e. S.

- hoher Leistungswert bei niedriger personeller Besetzung,
- dadurch bedingt sehr niedrige Aufwendungen je Einzahlung.
- Zahl der ungeklärten Einzahlungen und –Auszahlungen sollte durch die Fachbereiche reduziert werden.

Vollstreckung

- sehr niedriger Deckungsgrad in der Vollstreckung,
- sehr niedrige realisierte Nebenforderungen, aber sehr hohe realisierte Hauptforderungen,
- Leistungswert unter dem Mittelwert bei durchschnittlicher personeller Besetzung,
- niedriger Bestand an Vollstreckungsforderungen,
- Aufwendungen je erledigter Vollstreckungsforderung über dem Mittelwert.

→ 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 Kleve 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 2017.

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 91 Kommunen¹.

¹ Stichtag 09. Mai 2018

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung der Zahlungsabwicklung in Kleve hat Johannes Schwarz vom 16. April 2018 bis 14. Mai 2018 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Kleve hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert. Das Prüfungsergebnis hat der Prüfer mit dem Kämmerer und dem Verantwortlichen für die Zahlungsabwicklung am 14. Mai 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 Kleve Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand hat die gpaNRW der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

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

→ **Feststellung**

Der Bestand an Hand- und Wechselgeldvorschüssen ist bislang nicht gesondert im täglichen Abgleich nachgewiesen.

Da es sich hierbei um liquide Mittel handelt, sind diese vollständig im Tagesabschluss aufzunehmen.

Die Stadt Kleve unterhält Girokonten bei fünf verschiedenen Geldinstituten. Jedes Girokonto verursacht einen zusätzlichen Arbeitsaufwand. Es ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten fraglich, ob eine Kommune mehr als zwei Konten vorhalten muss. Andere Kommunen wickeln ihren zentralen Zahlungsverkehr zum Teil über ein einziges Girokonto ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte die Anzahl der Girokonten reduzieren.

→ 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 Kleve 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 Kleve erreicht einen Erfüllungsgrad von 85 Prozent (Mittelwert 76 Prozent). Dieser verteilt sich wie folgt auf die drei Themenfelder:

- Ordnungsmäßigkeit 92 Prozent (Mittelwert 88 Prozent),
- Organisation/Prozesse/Informationstechnik 81 Prozent (Mittelwert 73 Prozent) und
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling 67 Prozent (Mittelwert 25 Prozent).

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

Ordnungsmäßigkeit

Der erreichte Wert in diesem Teilbereich zeigt auf, dass nur wenig Regelungsbedarf besteht. Die im Folgenden aufgezeigten Ergänzungen sollten entweder in die „Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Stadt Kleve“ (DA Fibu) vom 01. Januar 2009 aufgenommen oder gesondert geregelt werden. Dann reicht ein Hinweis in der Dienstanweisung aus.

Nach § 7 Abs. 3 der DA Fibu wird die Stadtkasse zur zentralen Stelle für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmt. Nach Abs. 2 Buchstabe d) umfassen die Aufgaben der Kasse im Wesentlichen u. a. die Zwangsvollstreckung wegen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Geldforderungen. Tatsächlich ist aber das Jugendamt für die Zwangsvollstreckung der privatrechtlichen Forderungen im Unterhaltsvorschussbereich selber zuständig.

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

→ **Empfehlung**

Die Einschränkung der Zuständigkeit sollte in der DA Fibu geregelt werden.

Gemäß § 31 Abs. 2 Nr. 2.2 GemHVO NRW müssen die örtlichen Vorschriften mindestens Regelungen über den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware enthalten.

Eine solche Regelung ist zwar in § 21 Abs. 2 DA Fibu getroffen. das darin angesprochene Berechtigungskonzept ist allerdings noch in Bearbeitung.

→ **Empfehlung**

Das Konzept über die Zugriffsregelungen und die Zuweisung von Berechtigungen sollte möglichst zügig in Kraft gesetzt werden.

Die Stadt Kleve rechnet Forderungen im Sinn der §§ 387 ff. BGB auf. Zurzeit liegen hierfür jedoch noch keine schriftlichen Verfahrensregeln vor.

→ **Empfehlung**

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

Organisation/Prozesse/Informationstechnik

Der erreichte Wert in diesem Teilbereich zeigt, dass noch Handlungsmöglichkeiten bestehen.

Mahnsperrn setzt die Zahlungsabwicklung auf Antrag durch das Fachamt. Diese geben ebenfalls die Dauer der Mahnsperre vor.

→ **Empfehlung**

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

In der Stadt Kleve gibt es keine festen Regeln für das wirtschaftliche Beitreiben von Vollstreckungsforderungen. Für eine einheitliche Vorgehensweise kann es sinnvoll sein, unter anderem folgende Punkte schriftlich zu fixieren:

- Reihenfolge und Priorität der Vollstreckungsfälle,
- Beschaffen von Informationen,
- welche Maßnahmen des Vollstreckungs-Innendienstes Vorrang haben,
- nach welchen Kriterien und Verfahren Vollstreckungs- Instrumente wie z. B. die Vermögensauskunft und die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis eingesetzt werden und
- wann eine Abgabe an den Vollstreckungs-Außendienst erfolgt.

→ **Empfehlung**

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

Die Reform der Sachaufklärung ist seit dem 01. Januar 2013 in Kraft, in Kleve ist diese bisher nicht umgesetzt. Die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst abzunehmen, nutzt die Stadt bisher nicht. Zwar besteht ein Optionsrecht im Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VwVG NRW). Demnach können sich die Kommunen entscheiden, ob sie diese selbst durchführen oder den Gerichtsvollzieher beauftragen. Der Gerichtsvollzieher wurde nach Angaben der Stadt in 2016 in 210 und 2017 in 380 Fällen beauftragt. Der Vorteil der Selbstabnahme liegt darin, dass die Kommune das gesamte Verfahren in der Hand behält und eventuelle Unklarheiten in Fremdberichten vermeidet. Für die Selbstabnahme ist daher keine wesentliche Mehrarbeit zu erwarten. Nach Angaben der Stadt Kleve erfüllt diese zurzeit noch nicht die technischen Voraussetzungen zur Selbstabnahme.

Vor allem aber hat die Stadt bislang darauf verzichtet, einen Vollstreckungsschuldner in das Schuldnerverzeichnis eintragen zu lassen. Die Eintragung durch den Gerichtsvollzieher kann dies nicht ersetzen. Dazu besteht keine rechtliche Grundlage. Zwar ist ein Gerichtsvollzieher nach § 882 ZPO grundsätzlich berechtigt, einen Eintrag ins Schuldnerverzeichnis zu veranlassen. Die im Vergleich zur ZPO spezialgesetzlichen und damit vorrangigen Bestimmungen des § 5a Abs. 1 VwVG schränken die Kommune bei der Beauftragung des Gerichtsvollziehers aber auf die Abnahme der Vermögensauskunft ein. Denn hier wird nur auf die §§ 802 c-I ZPO verwiesen. In § 284 Abs. 9 AO wird der Kommune selbst die Ausübung ihres Ermessens übertragen, den Eintrag in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen.

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

→ **Empfehlung**

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

Die 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. Gemäß § 31 Abs. 3 GemHVO NRW können die Beschäftigten, denen die Abwicklung von Zahlungen obliegt, mit der Bearbeitung von Stundung, Niederschlagung und Erlass von gemeindlichen Ansprüchen beauftragt werden. Dies ist möglich, wenn es der Verwaltungsvereinfachung dient und eine ordnungsgemäße Erledigung gewährleistet ist.

In § 22 der DA Fibu der Stadt Kleve geregelt, dass die Verfahren erst im Fachamt bearbeitet werden. Eine Stundung ist nur im Benehmen mit der Kasse zu gewähren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte prüfen, ob eine Zentralisierung der Bearbeitung von Stundung, Niederschlagung und Erlass in der Zahlungsabwicklung geeignet ist, um Verwaltungsabläufe zu beschleunigen.

Die Aussetzung der Vollziehung kommt dann zum Einsatz, wenn bzw. solange der Anspruch dem Grunde oder der Höhe nach streitig ist. Der für die Forderung zuständigen Organisationseinheit obliegt die Entscheidung über die Aussetzung der Vollziehung und veranlasst diese.

Endet der Streitfall zu Ungunsten des Schuldners, sind Aussetzungszinsen nach den gesetzlichen Vorgaben festzusetzen. Das Verfahren und interne Zuständigkeiten für die Entscheidungen sollten schriftlich geregelt werden.

→ **Empfehlung**

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

Nach § 22 Abs. 5 DA Fibu ist für die Aufgabenerledigung von Insolvenzangelegenheiten der FB 20 zentral zuständig. Eine Wertgrenze ist nicht definiert.

→ **Empfehlung**

Für die Bearbeitung von Insolvenzverfahren sollte die Stadt Kleve Bearbeitungsstandards und eine Wertgrenze für die Beteiligung an Insolvenzverfahren schriftlich in der Dienstanweisung definieren.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sollten auch entsprechend § 12 GemHVO NRW produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmt werden. Sie sind Voraussetzung, um ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufzubauen. Damit kann u. a. der Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüft werden. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

In der Stadt Kleve werden zwar noch keine Zielwerte von der Verwaltungsführung vorgegeben, aber über die Grundsätze der leistungsorientierten Bezahlung werden persönliche Ziele vorgegeben. Vor allem werden monatlich Kennzahlen für Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erstellt und dem Kämmerer zugeleitet.

→ **Empfehlung**

Zielwerte und Qualitätsstandards sollten von der Stadt Kleve mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und ihre Einhaltung bedarfsorientiert überprüft werden, so dass sie die Steuerung des Bereiches unterstützen können.

→ 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.

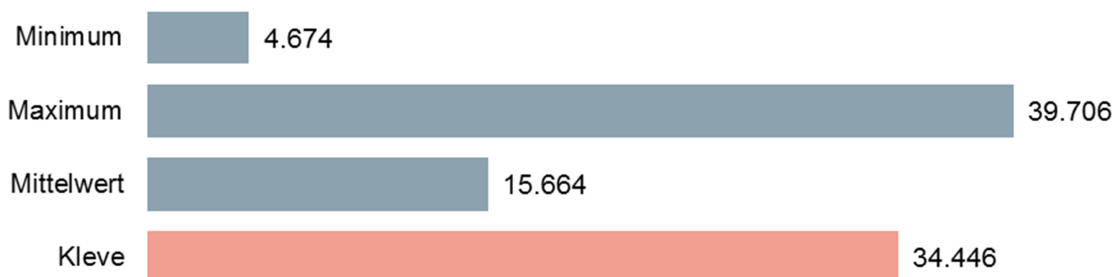
Stellenvergleich Zahlungsabwicklung i.e.S. je 10.000 Einwohner

In den Stellenvergleich für die Zahlungsabwicklung i. e. S. sind insgesamt 3,34 Vollzeit-Stellen eingeflossen. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,50 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für das Jahr 2017 ein Wert von 0,65 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner. Damit liegt die Stadt Kleve 30 Prozent unter dem interkommunalen Mittelwert.

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein. Aus der Anzahl der angenommenen und gebuchten Einzahlungen auf den Bankkonten (97.827 in 2017) sowie der durchschnittlich für die Sachbearbeitung zur Verfügung stehenden Stellenanteile (2,84 in 2017) ergibt sich ein Wert von 34.446 Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Zahlungsabwicklung der Stadt Kleve wie folgt:

Zahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2017



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

Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
34.446	11.967	14.789	18.114	89

Die Einzahlungen je Vollzeit-Stelle in Kleve bilden aktuell den zweithöchsten Wert ab. Fast ein Drittel, nämlich mehr als 30.000 Einzahlungen sind den Verkehrsordnungswidrigkeiten zuzuordnen.

Die Kennzahl „Einzahlungen je 10.000 Einwohner“ liegt mit 19.164 mehr als 52 Prozent über dem Mittelwert. Das weist auf einen niedrigen Anteil an SEPA-Lastschriften hin.

Im Jahr 2017 wurden insgesamt 81.647 SEPA-Lastschriften in den Lastschriftläufen erstellt. Damit hat Kleve einen Anteil an den Gesamteinzahlungen von knapp 55 Prozent erzielt. Der interkommunale Mittelwert liegt bei etwa 65 Prozent. Dabei werden die Einzahlungen nach O-WiG nicht berücksichtigt, da in diesem Bereich keine SEPA-Lastschriften erteilt werden.

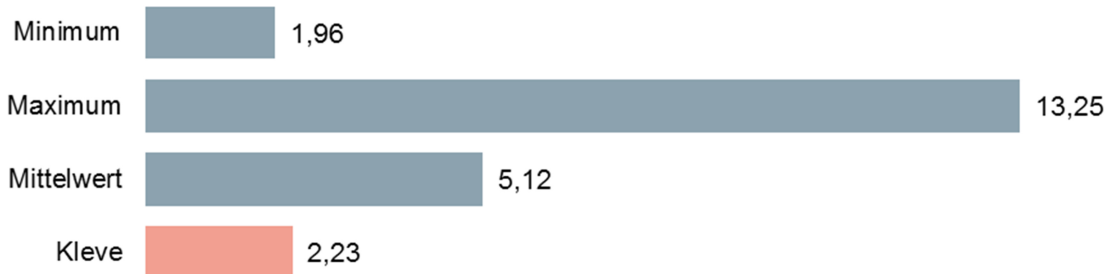
→ **Empfehlung**

Zusammen mit den Fachbereichen sollte versucht werden, den Anteil der SEPA-Lastschriften zu steigern. Dazu gehört vor allem, bereits bei Antragstellung auf die Möglichkeit hinzuweisen.

Aufwendungen je Einzahlung

Aus dem Personaleinsatz und der Zahl der Einzahlungen resultieren Aufwendungen je Einzahlung von 2,23 Euro. Damit positioniert sich die Stadt Kleve wie folgt:

Aufwendungen je Einzahlung 2017



Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,23	3,83	4,73	5,70	89

Die Aufwendungen je Einzahlung liegen in Kleve nur 14 Prozent über dem Minimalwert. Lediglich eine der bislang geprüften Kommunen weist einen niedrigeren Wert auf. Beeinflusst werden die Aufwendungen je Einzahlung unter anderem durch:

- die Anzahl der Einzahlungen,
- die Zahl der Vollzeit-Stellen,
- den Anteil Overhead,

- die Besoldungs- und Vergütungsstruktur.

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen je Einzahlung liegen auf einem sehr niedrigen Niveau.

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

Voraussetzung für eine gute Unterstützung der Zahlungsabwicklung ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Fachbereiche unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungsein- und -ausgänge. Die folgende Kennzahl verdeutlicht die Belastung der Zahlungsabwicklung, die durch die aufwändigere Verarbeitung von ungeklärten Zahlungsbewegungen entsteht. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Kleve wie folgt.

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Prüfungszeitpunkt



Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
27	7	15	42	88

Die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen in Kleve liegt höher als in 50 Prozent der Vergleichskommunen. Neben den 266 ungeklärten Einzahlungen bestanden zum Prüfungszeitpunkt auch 20 ungeklärte Auszahlungen. Wird neben den ungeklärten Einzahlungen auch die Anzahl der ungeklärten Auszahlungen berücksichtigt, ergibt sich nachfolgendes Bild:

Ungeklärte Zahlungseingänge und -ausgänge je 10.000 Einwohner



Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
56	11	23	58	88

Die ungeklärten Zahlungseingänge und -ausgänge stammen alle aus dem Jahr 2018.

Gemäß § 23 Abs. 4 GemHVO NRW ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass Ansprüche der Stadt vollständig erfasst, rechtzeitig geltend gemacht und eingezogen werden. Verpflichtungen der Stadt dürfen erst bei Fälligkeit erfüllt werden. Wie in der DA Fibu in § 8 Abs. 4 beschrieben darf die Kasse nur aufgrund von Zahlungsanweisungen Einzahlungen oder Auszahlungen bewirken. Die Ausnahmen sind in § 8 Abs. 4 a) und b) geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte versuchen, ungeklärte Ein- und Auszahlungen zu vermeiden. Die Stadtkasse sollte die Fachbereiche dazu anhalten, die Anordnungen zur Ein- und Auszahlung rechtzeitig zum Zahlungszeitpunkt zu erstellen.

Mahnläufe

Die Stadt Kleve versendet ca. 14 Tage nach Fälligkeit zweiwöchentlich Mahnungen. Im Jahr 2017 waren dies 6.862. Im interkommunalen Vergleich ergeben sich für Kleve damit 1.344 Mahnungen je 10.000 Einwohner. Damit liegt Kleve etwa 17 Prozent unterhalb des Mittelwertes von 1.618 Mahnungen. Tatsächlich lag die Zahl der versendeten Mahnungen mit über 20.000 wesentlich höher. Ursache hierfür ist, dass in Kleve die Grundbesitzabgaben nicht auf einer Mahnung zusammengefasst werden, sondern für die einzelnen Abgabenarten jeweils eine getrennte Mahnung erfolgt. Zur interkommunalen Vergleichbarkeit wurden die erfolgten Mahnungen und die daraus resultierenden Vollstreckungsforderungen jeweils durch drei geteilt. Daraus ergeben sich für Kleve belastbare nachvollziehbare Werte.

Die Erfolgsquote der Mahnungen liegt mit 56 Prozent leicht über dem Mittelwert von 55 Prozent.

Sofern keine Zahlung erfolgt, werden die überfälligen Forderungen zwei Wochen später an die Vollstreckung weitergeleitet.

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 Kleve setzt wie viele andere Kommunen ein Vollstreckungsverfahren ein.

Das Jugendamt erledigt die privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen selbst. Diese Vollstreckungsforderungen werden nicht über das Vollstreckungsprogramm der Stadtkasse abgewi-

ckelt. Weder das Personal des Jugendamtes noch die von diesen bearbeiteten Vollstreckungs-
forderungen sind daher in den Kennzahlenvergleich mit eingeflossen.

Stellenvergleich Vollstreckung je 10.000 Einwohner

Die Aufgaben der Vollstreckung in Kleve werden mit 5,3 Vollzeit-Stellen durchgeführt. Darin
enthalten ist ein Overheadanteil von 0,5 Vollzeit-Stellen. Im interkommunalen Vergleich ergibt
sich für das Jahr 2017) ein Wert von 1,04 Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner. Damit liegt die
Stadt Kleve auf der Höhe des interkommunalen Mittelwertes.

Folgende Zahlen aus der Vollstreckung konnten von der Zahlungsabwicklung der Stadt Kleve
ermittelt werden:

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) im Zeitverlauf

	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	991	1.019
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	1.247	1.329
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	2.996	
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	2.234	
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	2.968	
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	2.152	

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

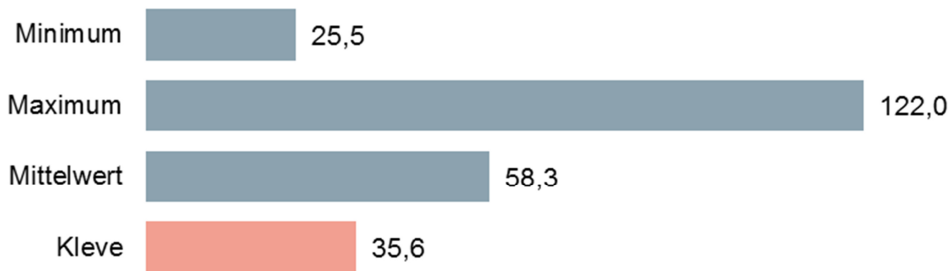
durch

- 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 Kleve stehen 2017 dem Ressourceneinsatz von 366.567 Euro Einzahlungen und Erträge in
Höhe von 130.487 Euro gegenüber. Der Deckungsgrad Vollstreckung beträgt 35,6 Prozent. Im
interkommunalen Vergleich ergibt sich für Kleve folgende Positionierung:

Deckungsgrad Vollstreckung 2017



Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
35,6	49,27	56,97	67,62	87

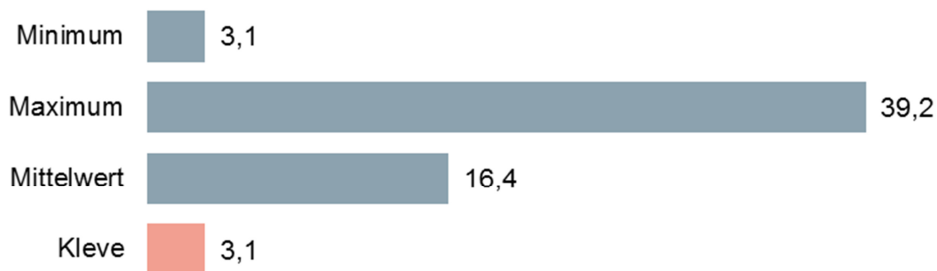
Die Ursachen für einen unterdurchschnittlichen Deckungsgrad können in den realisierten Nebenforderungen liegen. Aus den einzelnen Elementen wie Mahngebühren, Pfändungsgebühren und Säumniszuschlägen kann abgelesen werden, ob die Vollstreckung alle Nebenforderungen realisiert oder ob die Kommune eher bereit ist, darauf zu verzichten, sofern die Hauptforderung erledigt wurde. Eine Analyse der einzelnen Arten der Nebenforderungen war in Kleve nicht möglich, da in der Finanzrechnung bislang keine Aufteilung auf die einzelnen Arten erfolgte.

→ Empfehlung

Die Stadt Kleve sollte auf ihr Rechenzentrum einwirken, die Möglichkeiten zu schaffen, die einzelnen Nebenforderungsarten getrennt bebuchen und auswerten zu können.

Unabhängig von den einzelnen Arten der Nebenforderungen ist die Höhe insgesamt auffällig niedrig. Das Verhältnis der realisierten Nebenforderungen zu den realisierten Hauptforderungen zeigt dies sehr deutlich:

Verhältnis Nebenforderungen zu Hauptforderungen 2017



Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3,1	11,04	14,92	20,05	71

Hier bildet Kleve aktuell den Minimalwert.

Auch die realisierten Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung liegen mit 20.625 Euro deutlich unter dem Mittelwert mit 38.054 Euro.

Andererseits bilden die realisierten Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle aktuell den Maximalwert mit 668.281 Euro. Der bisherige Maximalwert lag bei 539.089 Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Kleve sollte ihre Auswertungen anhand der Anleitung des Rechenzentrums überprüfen.

Diese Empfehlung gilt auch für die nachfolgenden Kennzahlen aufgrund von Auswertungen zu bestehenden, neu erfassten und erledigten Vollstreckungsforderungen.

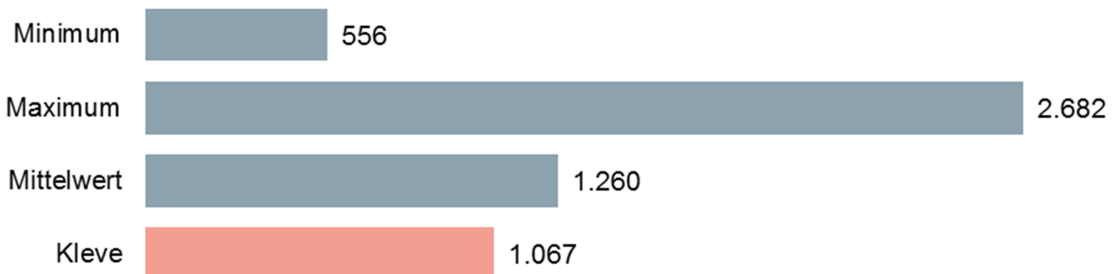
Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

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

Personalkennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) im Zeitverlauf

Kennzahl	2017	2018
Zum 01. Januar bestehende Vf je Vollzeit-Stelle	466	489
Entstandene neue Vf je Vollzeit-Stelle	1.090	
Abgewickelte Vf je Vollzeit-Stelle	1.067	

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2017



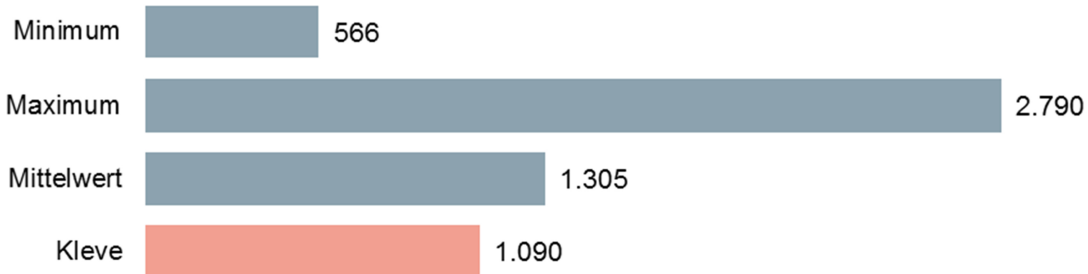
Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.067	1.001	1.161	1.427	81

Die abgewickelten Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegen in Kleve acht Prozent unterhalb des zweiten Quartils. Sofern die Empfehlungen unter dem Punkt „Erfüllungsgrad“ zur Organisation der Vollstreckung berücksichtigt werden, kann die Zahl der erledigten Vollstreckungsforderungen gesteigert werden.

Die Arbeitsbelastung in der Vollstreckung hängt auch von den bestehenden Vollstreckungsforderungen ab. Hier positioniert sich Kleve mit 489 Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 18 Prozent unterhalb des ersten Quartils mit 597. Allerdings ist eine steigende Tendenz feststellbar, da zu Beginn des Jahres noch 466 Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle vorlagen.

Auf die Arbeitsbelastung wirken sich vor allem die im Jahresverlauf entstandenen Vollstreckungsforderungen aus. Es ergibt sich folgendes Bild:

Entstandene Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2017



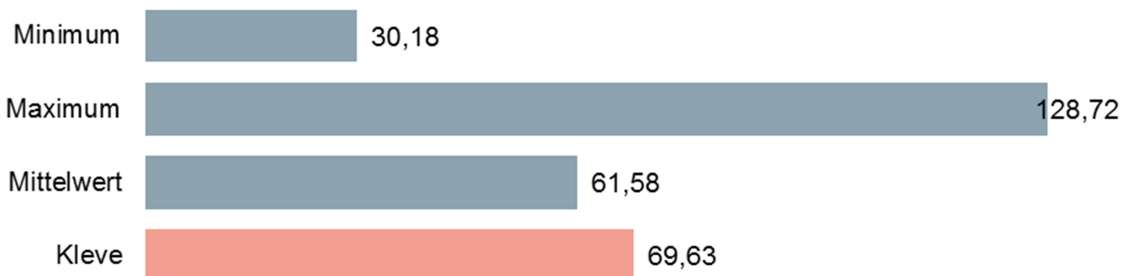
Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.090	1.033	1.234	1.503	81

Mit den entstandenen Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle liegt die Stadt ca. zwölf Prozent unter dem zweiten Quartil. Die Vollzeit-Stellen in der Vollstreckung der Stadt Kleve erscheinen ausreichend, um die Vollstreckungsforderungen in angemessener Zeit zu bearbeiten. Somit besteht aktuell keine Gefahr von Verjährung von Vollstreckungsforderungen.

Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung

Aus dem Personaleinsatz und der Zahl der abgewickelten Vollstreckungsforderungen resultieren Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung von 69,63 Euro. Damit positioniert sich die Stadt Kleve wie folgt:

Aufwendungen je abgewickelte Vollstreckungsforderung 2017



Kleve	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
69,63	47,94	60,41	72,20	81

Beeinflusst werden die Aufwendungen je Forderung unter anderem durch:

- die Zahl der Vollzeit-Stellen,

- den Anteil Overhead,
- die Besoldungs- und Vergütungsstruktur.

Zudem wirken sich die unterdurchschnittlich abgewickelten Vollstreckungsforderungen aus.

Herne, den 12. Juni 2018

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Johannes Schwarz

Abteilungsleitung

Projektleitung

→ Anlagen: Ergänzende Tabelle

Tabelle 1: 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	ja, DA Fibu vom 01.01.2009
2	Die Finanzmittelkonten werden an jedem Buchungstag mit den Bankkonten abgeglichen (§ 30 Abs. 4 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, § 11 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, § 15 DA Fibu, Grundlage Tagesabschluss mit Anlage Konzern Stadt, weitere Planung Kämmerei
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, § 13 DA Fibu, unterschiedliche Werte für Mahnung und Vollstreckung
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, § 22 DA Fibu
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht (§ 31 Abs. 2 Nr. 1.9 GemHVO NRW).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	ja, § 7 Abs. 3 DA Fibu, Ausnahme Jugendamt nicht geregelt
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).	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	§ 21 Abs. 2 DA Fibu, Konzept ist in Bearbeitung
8	Der Umgang mit Bar- und Zahlungsmitteln ist für die gesamte Verwaltung verbindlich schriftlich geregelt (§ 31 Abs. 2 Nr. 3.3 und 3.4 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, §§ 8 Abs. 2 und 14 Abs. 3 DA Fibu

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
9	Die Handkassen werden ordnungsgemäß geführt (§ 31 Abs.2 Nr. 3.3 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, § 7 Abs. 4 DA Fibu i. V. m. DA Handvorschüsse vom 08.04.2002, Höchstbeträge in den Einzelverfügungen geregelt
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, § 16 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	§ 5 Abs. 2 Satz 2 DA Fibu Berechtigung wird im Einzelfall vom Kämmerer erteilt.
12	Es bestehen aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung (§ 30 Abs. 5 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, § 18 Abs. 1 DA Fibu letzte Prüfung 03- 04/2017
13	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um (§ 58 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, § 17 DA Fibu
14	Es bestehen aktuelle schriftliche Bestimmungen in Ausführung von § 58 GemHVO NRW (Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, § 23 DA Fibu allgemein, zudem DA Aufbewahrungsfristen ist in Überarbeitung
15	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen (Aufrechnung i.S. von §§ 387 ff. BGB)	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	ja, nicht schriftlich
	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, für die Sparkasse

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
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, § 3 Abs. 5 DA Fibu
18	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja, ca. 14 Tage nach Fälligkeit wird gemahnt, zweiwöchentlich, Abgabe an Vollstreckung nach zwei Wochen
19	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Mahnsperren werden gesetzt durch die Zahlungsabwicklung, keine schriftliche Regelung
20	Es bestehen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen Regelungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Innendienst vor Außendienst, keine weiteren schriftlichen Regelungen
21	Sie nutzen die Möglichkeit der Teilzahlungsvereinbarung nach § 5 Abs. 2 VwVG NRW.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja
22	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft nach § 5a Abs. 2 VwVG NRW i. V. m. § 284 AO selbst vorzunehmen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	nein, aber Abnahme über den Gerichtsvollzieher
23	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis nach § 5a VwVG NRW i. V. m. § 284 Abs. 9 AO an.	nicht erfüllt	0	2	0	6	nein
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	nein, Zahlungsabwicklung ist aber jeweils beteiligt
25	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	nicht schriftlich geregelt

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
26	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	ja, § 22 Abs. 5 DA Fibu, keine Wertgrenze
27	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, § 12 Abs. 5 DA Fibu verantwortlich Kassenverwalter
	Punktzahl Organisation/Prozesse/Informationstechnik				58	72	
	Erfüllungsgrad Organisation/Prozesse/Informationstechnik				81		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
28	Es werden Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und deren Einhaltung bedarfsorientiert überprüft.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	ja, zwar keine Zielwerte, aber über LOB persönliche Ziele
29	Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	ja, monatlich werden Kennzahlen für Zahlungsabwicklung und Vollstreckung erstellt und dem Kämmerer zugeleitet
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				8	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				67		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				135	159	
	Erfüllungsgrad gesamt				85		

→ 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