

Übersicht



Die Bürgermeisterin
Hilden, den 13.02.2019
AZ.: I/14-Wit

WP 14-20 SV 14/041/1

Beschlussvorlage

Bericht über die Prüfung des Vollstreckungswesens vom 23.11.2018

Für eigene Aufzeichnungen: Abstimmungsergebnis			
	JA	NEIN	ENTH.
SPD			
CDU			
Grüne			
Allianz			
FDP			
BÜRGERAKTION			
AfD			

öffentlich

Finanzielle Auswirkungen

ja

nein

noch nicht zu übersehen

Personelle Auswirkungen

ja

nein

noch nicht zu übersehen

Beratungsfolge:

Rat der Stadt Hilden

15.05.2019

Entscheidung

Abstimmungsergebnis/se

Rat der Stadt Hilden

15.05.2019

Bericht "Vollstreckungswesen " mit Stellungnahmen und Titelblatt

Beschlussvorschlag:

„Der Rat der Stadt Hilden nimmt nach Vorberatung und Beschluss im Rechnungsprüfungsausschuss Kenntnis vom „Bericht über die Prüfung des Vollstreckungswesens vom 23.11.2018“. Er bittet die Bürgermeisterin darum, Maßnahmen zu ergreifen, um den im Prüfbericht enthaltenen Einwänden abzuhelpfen.“

Sitzungsfolge:

Dies ist eine Sitzungsvorlage des Beratungs- und Prüfungsamtes, bei der anders als bei anderen Fachausschussberatungen sowohl der Rechnungsprüfungsausschuss als auch der Rat abschließende Beschlüsse unterschiedlichen Inhaltes fassen. Der Rechnungsprüfungsausschuss war also nicht nur vorberatend, sondern beschließend tätig. Sein Beschlussvorschlag lautete:

„Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den „Bericht über die Prüfung des Vollstreckungswesens vom 23.11.2018“ zur Kenntnis und macht ihn sich zu Eigen. Er empfiehlt dem Rat, die Bürgermeisterin zu bitten, Maßnahmen zu ergreifen, um den im Prüfbericht enthaltenen Einwänden abzuhelpfen.“

In Erwartung des entsprechenden Beschlusses des Rechnungsprüfungsausschusses wurde daher diese Sitzungsvorlage um den vorstehenden Beschlussvorschlag ergänzt und dem Rat zur Beratung und Beschlussfassung zugeleitet.

Erläuterungen und Begründungen:

Gemäß § 103 Abs. 2 Nr. 1 GO NRW (alter Fassung) i. V. m. § 3 Abs. 2 Nr. der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Hilden wurde dem Beratungs- und Prüfungsamt vom Rat die Aufgabe übertragen, die Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Hierzu gehört auch die Überprüfung des Vollstreckungswesens der Stadt Hilden.

Hierbei wurde die Arbeitsweise in der Vollstreckungsabteilung vom Entstehen einer Forderung bis zu deren Beitreibung durch die Vollstreckungsbeamten systematisch betrachtet. Der Prozess „Vollstreckung“ im Allgemeinen war bereits zuvor durch Amt 10 unter Beteiligung des BPAes aufgenommen und gewertet worden. In der Folge wurden dann weitere Teilprozesse durch I/14 aufgenommen. Im Verlauf der Prüfung wurden drei konkrete Vollstreckungsläufe schematisch geprüft.

Im Bericht dargestellt sind einige zusammengefasste Teilprozesse. Die endgültige, grafische Darstellung des Gesamtprozesses „Vollstreckung“ bleibt einer späteren Ergänzung dieses Berichts vorbehalten, da der Prozess aufgrund zweier Personalwechsel noch nicht abschließend aufgenommen und visualisiert werden konnte.

Bei der Prüfung des Vollstreckungswesens wurde grundsätzlich ordnungsmäßiges Handeln festgestellt.

Allerdings empfiehlt das BPA, die Arbeitsweisen der einzelnen Vollziehungsbediensteten zu vereinheitlichen und hierfür entsprechende Regelungen und / oder Formulare in einer Dienstanweisung aufzunehmen.

Die Vollstreckungsvergütungsverordnung bestimmt, dass die erfolgsabhängige Vergütung der Vollstreckungsbeamten nur auf der Basis von Barvollstreckungen gewährt wird. Diese Einschränkung wird ebenso wie die Regelungen zum Jahreshöchstbetrag nicht gelebt, seit in Hilden im Jahre 2005 wegen der erheblichen Anzahl zusätzlicher Amtshilfeersuchen eine Ausnahme geschaffen wurde.

Die Verwaltung hat hierzu unter anderem ausgeführt, dass die mehr als 40 Jahre alten Vorschriften die inzwischen stattgefundenen Weiterentwicklung der Lebenswirklichkeit komplett ignoriert. So besitzt die Mehrzahl der Vollstreckungsschuldner natürlich ein Girokonto und ist in der Lage, Online-Banking - sogar vom Mobilgerät aus - zu betreiben. Vor ca. 40 Jahren sah dies anders aus und die offenen Forderungen wurden nahezu ausnahmslos beim Schuldner und per Barzahlungen beglichen.

Auch bei den Vollstreckungsstellenleitern der Großstädte NRW, beim Bund der Vollziehungsbeamten NRW und beim Bundesfinanzministerium ist dieser Umstand seit Jahren ein Thema. Alle genannten Beteiligten sind sich einig, dass sämtliche aufgrund des Tätigwerdens eines/einer Vollstreckungsbediensteten beigebrachte Gelder bei der Erfolgsorientierung berücksichtigt werden müssen, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Bargeld, bargeldlose oder elektronische Zahlungen handelt. Zu einer Änderung der Vollstreckungsvergütungsverordnung ist es bisher jedoch trotz mehrerer Vorstöße auch der kommunalen Spitzenverbände noch nicht gekommen.

Im Vorgriff hierauf soll nun eine entsprechende Regelung in die Dienstanweisung für das Vollstreckungswesen aufgenommen werden, die bereits im Entwurf vorliegt.

Das BPA geht davon aus, dass in der angekündigten Dienstanweisung Regelungen zum Jahreshöchstbetrag und zu dem Begriff „beigebrachte Geldbeträge“ aufgenommen werden und die Dienstanweisung dem BPA bis spätestens 30.09.2019 zur begleitenden Prüfung vorgelegt wird. In diesem Fall würde das BPA der Hildener Vorgehensweise zustimmen und diese nicht beanstanden.

Gez. Michael Witek
Leiter Beratungs- und Prüfungsamt

Zusätzliche Erläuterungen der Verwaltung:

Die Vollstreckungsvergütungsverordnung stammt aus dem Jahr 1977. Der Begriff „beigebrachte Geldbeträge“ wurde vom Bundesarbeitsgericht zuletzt vor 25 Jahren definiert. Zu dieser Zeit mussten die Geldbeträge beim Schuldner in bar oder per Scheck angenommen werden. Eine Anpassung der Verordnung an die heutige Technologie (z. B. Online-Überweisungen oder Überweisungen / Bezahungen per Handy) und an die Tatsache, dass die Begleichung von Forderungen in bar heutzutage so gut wie gar nicht mehr stattfindet, wurde seit mehr als 40 Jahren nicht vorgenommen. Sowohl die Vollstreckungsstellenleiter der Großstädte NRW, der Bund der Vollziehungsbeamten NRW und das Bundesfinanzministerium sind sich einig, dass sämtliche beigebrachte Gelder berücksichtigt werden müssten, unabhängig davon, ob es sich um Bargeld, bargeldlose oder elektronische Zahlungen handelt, solange die beigebrachten Gelder eindeutig dem Tätigwerden eines Vollziehungsbeamten zugeordnet werden können

Der erstellte Entwurf für die Dienstanweisung für das Vollstreckungswesen wird noch mit der zukünftigen Kämmerin abgestimmt. Das BPA wird selbstverständlich begleitend an der weiteren Erarbeitung der Dienstanweisung beteiligt. Auch entsprechende Regelungen bezüglich des Jahreshöchstbetrages und der Begrifflichkeit „beigebrachte Geldbeträge“ finden in der zukünftigen Dienstanweisung ihre Berücksichtigung.

Die prüfungsseitig angesprochenen Stellenwechsel in Bezug auf die abschließende Aufnahme und Visualisierung des Gesamtprozesses „Vollstreckung“ sind mittlerweile in den entsprechenden Bereichen vollzogen worden, so dass das gemeinsame Projekt von BPA und Verwaltung, die Geschäftsprozesse aufzunehmen und letztendlich zu optimieren, fortgesetzt werden kann.

Gez. Birgit Alkenings
Bürgermeisterin



Prüfungsbericht des
Beratungs- und Prüfungsamtes
der Stadt Hilden zum

Vollstreckungswesen

vom 23.11.2018

Inhaltsverzeichnis

1.	Informationen zur Prüfung	2
1.1	Prüfungsthema	2
1.2	Prüfer/Prüferinnen	2
1.3	Prüfungszeitraum/ -dauer	2
1.4	Prüfungsbeteiligte	2
1.5	Prüfungsanlass/- auftrag	2
1.6	Prüfungsziel	3
1.7	Gegenstand der Prüfung / Prüfungsobjekt	3
1.8	Prüfungsgrundlagen und Rahmenbedingungen	3
1.9	Prüfungsergebnis / Fazit	4
1.10	Bedeutung etwaiger Prüfungsfeststellungen	4
2.	Begriffsbestimmungen	5
2.1	Was ist eigentlich „Vollstreckung“?	5
2.2	Befugnisse des Vollziehungsbeamten (VB)	7
2.3	Forderungsarten	7
2.3.1	Privatrechtliche Forderungen	8
2.3.2	Öffentlich-rechtliche Forderungen	8
3.	Prüfung	9
3.1	Prozess „Vollstreckungslauf (incl. WDR/GEZ-Forderungen)“	9
3.1.1	Feststellungen	12
3.2	Prozess „Außendienst“	12
3.3	Prüfung von Vollstreckungsläufen	16
3.3.1	Feststellungen	16
3.4	Vergütungen nach der VollstrVergV	19
3.4.1	Feststellungen	19
3.5	Grundeinstellungen in Infoma / Stammdaten / Adressverwaltung	22

1. Informationen zur Prüfung

1.1 Prüfungsthema

Prüfung des Vollstreckungswesens

1.2 Prüfer/Prüferinnen

- Herr Torsten Schlüter, Prüfungsleiter
- Frau Barbara Stach, IT-Prüferin
- Herr Sven Noubours, Verwaltungsprüfer

1.3 Prüfungszeitraum/ -dauer

Mai 2017 bis November 2018 mit Unterbrechungen. Im Mai 2017 hat die Organisationsabteilung in Begleitung des BPA den Prozess „Vollstreckung“ aufgenommen. Die eigentliche Prüfung des Vollstreckungswesens hat im Frühjahr 2018 begonnen.

1.4 Prüfungsbeteiligte

- Herr Kämmerer + AL H. Klausgrete – II/20
- Herr SGL R. Blisginnis – II/20
- Frau M. Weitfeld (VB) – II/20
- Herr O. Nioduschewski (VB) – II/20
- Herr M. Roßkothen (VB) – II/20
- Herr I. Sanftenberg (VB) – II/20
- Herr P. Götte (ehem. Vollstreckungsbeamter (VB)) – II/20
- Herr M. Wachsmann – I/10

1.5 Prüfungsanlass/- auftrag

Gemäß § 103 Abs. 2 Nr. 1 GO NRW iVm. § 3 Abs. 2 Nr. der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Hilden wurde dem Beratungs- und Prüfungsamt vom Rat die Aufgabe übertragen, die Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu prüfen.

1.6 Prüfungsziel

Überprüfung des Vollstreckungswesens der Stadt Hilden.

Hierfür wurde der allgemeine Prozess „Vollstreckung“ durch I/10 unter Teilnahme von I/14 aufgenommen. Weitere Teilprozesse wurden durch I/14 aufgenommen:

- Vollstreckungslauf
- Außendiensttätigkeiten

Die gesamte Prüfung hatte die Feststellung der Ordnungsmäßigkeit (Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit) der Arbeit im Vollstreckungswesen zum Ziel.

1.7 Gegenstand der Prüfung / Prüfungsobjekt

Gegenstand der Prüfung war die gesamte Arbeit des Vollstreckungswesens.

Hierbei sollte die Arbeitsweise in der Vollstreckung systematisch betrachtet werden; vom Entstehen einer Forderung bis zu deren Beitreibung durch die Vollstreckungsbeamten. Der Prozess „Vollstreckung“ im Allgemeinen wurde durch Herrn Wachsmann aufgenommen und gewertet, unter Beteiligung von I/14. Nach dem Gesamtprozess wurden weitere Teilprozesse durch I/14 aufgenommen und I/10 zur Verfügung gestellt. Im weiteren Verlauf der Prüfung wurden drei Vollstreckungsläufe schematisch geprüft.

Der Prozess „Vollstreckung“ wird in diesem Bericht nicht dargestellt, weil er aufgrund zweier Personalwechsel noch nicht endgültig aufgenommen und visualisiert werden konnte.

1.8 Prüfungsgrundlagen und Rahmenbedingungen

- Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW (VwVG)
- Verordnung über die Vergütung für Beamte im Vollstreckungsdienst (VollstrVergV)
- DA Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse von Forderungen
- DA Finanzbuchhaltung

Als Prüfungsgrundlage dienten hauptsächlich die Gespräche mit den Vollstreckungsbeamten und deren Vorgesetzten und die dabei durchgeführten „prüferischen Begleitungen“. Diese wurden dann im Infoma-Modul „Vollstreckungswesen“ und in der Archivierungssoftware Evita nachvollzogen und geprüft.

1.9 Prüfungsergebnis / Fazit

Bei der Prüfung des Vollstreckungswesens wurde grundsätzlich ordnungsmäßiges Handeln festgestellt.

Allerdings empfiehlt das BPA, die Arbeitsweisen der einzelnen VB zu vereinheitlichen und hierfür entsprechende Regelungen und / oder Formulare in einer Dienstanweisung aufzunehmen.

Die Vergütung der VB verstößt formell gegen die über 40 Jahre alte VollstrVergV, da der (damalige) Jahreshöchstbetrag nicht eingehalten und der Begriff der „beigebrachten Geldbeträge“ zu weit ausgelegt werden. Das BPA empfiehlt, einen der kommunalen Spitzenverbände zu befragen, ob die VollstrVergV inzwischen durch neuere Vorschriften oder Gerichtsurteile aktualisiert worden sein könnte.

1.10 Bedeutung etwaiger Prüfungsfeststellungen

Die in den Berichten verwendeten Kennzeichnungen haben folgende Bedeutung, wobei die unterschiedlichen Kennzeichnungen zur besseren Handhabung des Berichts jeweils nummeriert sind:

- B:** **Beanstandung, aufgrund eines erheblichen Mangels, aus der gem. § 101 (5) GO die Einschränkung oder Versagung des Testats folgt. Dieser Mangel ist umgehend zu beseitigen,**
- E:** **Einwand, aufgrund eines Mangels, der zu beseitigen ist,**
- H:** **Hinweis, dessen Beachtung anheimgestellt wird bzw. der für den Ausschuss / Rat gegeben wird.**

Allerdings werden auch Verfahrensweisen, Ergebnisse etc. dargestellt, bei denen Meinungsverschiedenheiten zwischen Verwaltung und Prüfung nicht zu erkennen sind; sie dienen der Information der Ratsmitglieder.

Die jeweils abgegebenen Stellungnahmen der Verwaltung wurden in den Bericht eingearbeitet und gegebenenfalls mit auswertenden Kommentaren versehen.

2. **Begriffsbestimmungen**

2.1 **Was ist eigentlich „Vollstreckung“?**

Auf der Homepage der Stadt Hilden finden sich zur Vollstreckung folgende Erläuterungen (Auszüge):

„Vollstreckung

Diese Abteilung nimmt die Aufgaben der Vollstreckungsbehörde der Stadt Hilden nach § 2 Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW wahr. Der Vollstreckungsbehörde obliegt die Beitreibung aller öffentlich-rechtlichen und teilweise privat-rechtlichen Geldforderungen der Stadt Hilden sowie anderer auswärtiger Gläubiger im Wege der Amts- bzw. Vollstreckungshilfe.

Vollstreckungsmaßnahmen in das bewegliche Vermögen umfassen:

- *Pfändung beweglicher Sachen einschließlich Kraftfahrzeuge durch den Vollstreckungsaußendienst*
- *Forderungspfändungen (z.B. Lohn-, Konto-, Sozialleistungs- und Mietpfändungen)*
- *Wohnungsdurchsuchungsverfahren*
- *Verfahren zur Abgabe der Vermögensauskunft*
- *Pfändung von sonstigen verwertbaren Rechten*

Die Vollstreckung im Innen- und Außendienst wird im Stadtgebiet von Hilden durch eigene Vollziehungsbeamte durchgeführt. Für die Vollstreckung hat die oder der Zahlungspflichtige Pfändungsgebühren und sonstige Kosten der Vollstreckung zu entrichten, die ohne gesonderten Bescheid zwangsweise beigetrieben werden können.

...

Vollstreckungsmaßnahmen, die den Grundbesitz (Zwangsversteigerung, Zwangssicherungshypothek, Zwangsverwaltung) betreffen, werden auf Antrag der Vollstreckungsbehörde durch das für das Grundstück zuständige Vollstreckungsgericht (Amtsgericht) durchgeführt.

Das Vermögensverzeichnis wird für Schuldner, die in Hilden durch die Vollstreckungsbehörde der Stadt Hilden selbst abgenommen. Nur in wenigen Ausnahmefällen bzw. regelmäßig bei den Schuldnern, die nicht in Hilden wohnen, wird der zuständige Gerichtsvollzieher beauftragt.

Amts - und Vollstreckungshilfe

Die Vollstreckungsabteilung der Stadt Hilden vollstreckt im Rahmen Ihrer örtlichen Zuständigkeit die Ansprüche anderer Städte und Gemeinden in Deutschland in das bewegliche Vermögen der Zahlungspflichtigen in Hilden im Wege der Amtshilfe auf Grundlage von Artikel 35 Grundgesetz, §§ 4 - 8 Verwaltungsverfahrensgesetz NRW.

Kraft Gesetzes ist die Stadt Hilden Vollstreckungsbehörde unter anderem für folgende Gläubiger:

- *Westdeutscher Rundfunk Köln*
- *Versorgungsverwaltung*
- *Lastenausgleichsverwaltung*
- *Industrie- und Handelskammern*
- *Kirchen, soweit es sich um Kirchensteuer vom Grundbesitz handelt*
- *Handwerkskammer und -Innungen*
- *Kreishandwerkerschaften*
- *Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure*
- *Wasser-, Kanal-, Abfall-, Deich- und sonstige Zweckverbände*
- *Schornsteinfeger*
- *Ärzte-, Zahnärzte-, Apotheker- und Tierärztekammern*
- *Gemeindeunfallversicherungsverbände*
- *Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe*
- *sonstige unter Landesaufsicht stehende Körperschaften und Anstalten*

Informationen zur Zwangsvollstreckung:

Die Vollstreckung umfasst die Pfändung

- *beweglicher Sachen einschließlich Kraftfahrzeuge,*
- *von Einkommen beim Arbeitgeber,*
- *von Zahlungsansprüchen aus Konten bei Geldinstituten sowie*
- *von anderen verwertbaren Rechten*

zur Beitreibung der rückständigen Geldforderungen.

Die Vollstreckung im Außendienst wird im Stadtgebiet von Hilden durch eigene Vollziehungsbeamte durchgeführt.

Für die Vollstreckung hat die oder der Zahlungspflichtige Pfändungsgebühren und sonstige Kosten der Vollstreckung zu entrichten, die ohne gesonderten Bescheid zwangsweise beigetrieben werden können.

Zur Abwehr der Pfändung oder Vollstreckung werden Zahlungen entgegengenommen.

...“

Vollstreckung lässt sich somit zusammenfassen als

- die Beitreibung offener Forderungen
 - der Stadt
 - oder im Rahmen eines Amtshilfeersuchens auch anderer Städte
- durch speziell dafür ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Vor der eigentlichen Vollstreckung ist aber grundsätzlich ein Mahnverfahren durchzuführen, in dessen Verlauf dem Schuldner die Möglichkeit gegeben wird, sein „Versäumnis“ zu bereinigen.

2.2 Befugnisse des Vollziehungsbeamten (VB)

Die Befugnisse der VB sind in § 14 VwVG geregelt und reichen in begründeten Fällen sehr weit:

- die Wohnung des Schuldners kann durchsucht werden
- Türen und Schlösser können geöffnet werden lassen
- stößt der VB auf Widerstand, so kann er auch Gewalt anwenden.

2.3 Forderungsarten

Bei Zwangsvollstreckungen wird zwischen den beiden Rechtsgebieten

- Privatrecht und
- öffentliches Recht

unterschieden.

2.3.1 Privatrechtliche Forderungen

Grundsätzliche Voraussetzung der Vollstreckung privatrechtlicher Forderungen (z.B. Unterhaltsforderungen) ist ein Vollstreckungstitel für den Gläubiger. Die wichtigsten Vollstreckungstitel sind:

- Urteil, das rechtskräftig ist oder für vorläufig vollstreckbar erklärt wurde
- Gerichtlich protokollierter Vergleich
- Vollstreckungsbescheid aus einem gerichtlichen Mahnverfahren
- Kostenfestsetzungsbeschluss.

Vor der Vollstreckung muss ein Mahnverfahren durchgeführt werden. Im Anschluss daran kann auf Antrag des Gläubigers frühestens zwei Wochen nach Zustellung des Mahnbescheides und spätestens sechs Monate nach dessen Zustellung ein Vollstreckungsbescheid erlassen werden.

Im Rahmen der privatrechtlichen Vollstreckung muss ein Titel mit einer entsprechenden Vollstreckungsklausel versehen sein. Ist eine solche Klausel nicht vorhanden, so ist auch dieser Titel nicht vollstreckbar.

Bei der Stadt Hilden werden die privatrechtlichen Forderungen durch die VB begetrieben; hiervon ausgenommen sind die Unterhaltsforderungen, die durch das Amt für Soziales, Integration und Wohnen begetrieben werden.

2.3.2 Öffentlich-rechtliche Forderungen

Grundsätzliche Voraussetzung der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen ist ein vollstreckbarer Verwaltungsakt; auch hier muss im Vorfeld ein Mahnverfahren durchgeführt worden sein. Ein vollstreckbarer Verwaltungsakt ist gegeben, wenn

- die Rechtsmittelfrist abgelaufen ist
- über Rechtsmittel abschließend abschlägig entschieden wurde
- aufschiebende Wirkung durch behördlich angeordnete sofortige Vollziehung entfällt
- bei Geldforderungen die Forderung angemahnt wurde oder auf eine Mahnung bei unbekanntem Aufenthaltsort des Schuldners verzichtet werden kann und die gesetzliche Zahlungsfrist (7 Tage) verstrichen ist.

Bei der Stadt Hilden werden die öffentlich-rechtlichen Forderungen durch das Amt für Finanzservice angemahnt und beigetrieben.

3. Prüfung

Die Grundlage für die ersten Vorüberlegungen zur Prüfung des sehr umfangreichen Rechts- und Aufgabengebietes „Vollstreckungswesen“ war die Prozessaufnahme, die von einem Mitarbeiter der Organisationsabteilung im Mai 2017 unter Beteiligung des Amtes I/14 durchgeführt worden war. Auf dieser Grundlage hat das BPA ein entsprechendes Prüfkonzept mit den zu prüfenden Bereichen entwickelt. Durch Interviews und Begleitungen der VB's konnten die Entstehung und Bearbeitung einer Forderung im Infoma-System bis hin zu ihrer Beitreibung aufgenommen werden. Gleichzeitig wurden in Zusammenarbeit mit dem Amt für Finanzservice (II/20) folgende, weitere Teilprozesse des Gesamtkomplexes „Vollstreckung“ erhoben, analysiert und optimiert:

- Vollstreckungslauf (incl. WDR/GEZ-Forderungen)
- Außendiensttätigkeiten

Die Prozesse werden nachfolgend grafisch dargestellt; sollten in den aufgenommenen Prozessen Optimierungsbedarfe festgestellt worden sein, werden diese erläutert.

Im Anschluss an die Prozessaufnahmen wurde ein Prüfschema erstellt, mit dessen Hilfe drei Vollstreckungsläufe des letzten Jahres geprüft werden konnten.

In einem Abschlussgespräch am 08.11.2018 wurden den Mitarbeitern der Vollstreckungsabteilung die Ergebnisse der Prüfung berichtet.

3.1 Prozess „Vollstreckungslauf (incl. WDR/GEZ-Forderungen)“

Der Prozess für einen Vollstreckungslauf wurde im Rahmen einer prüferischen Begleitung aufgenommen, während der VB seine Arbeitsschritte am PC durchführte und gleichzeitig erläuterte.

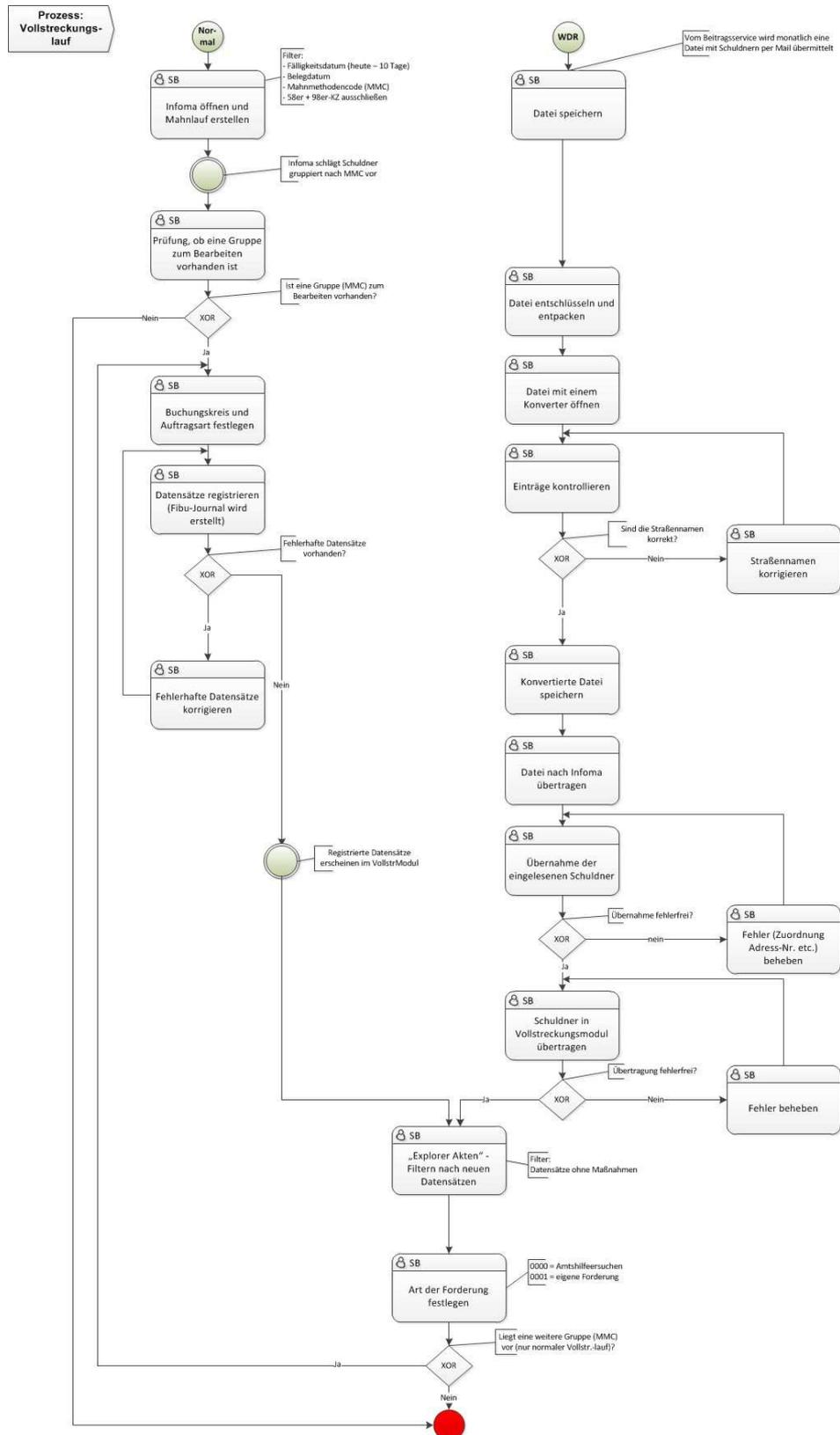
Eine Vollstreckungshandlung beginnt immer elf Tage nach Erstellung einer Mahnung; dies geschieht mit einem wöchentlichen Vollstreckungslauf in Infoma. Hierbei werden bereits angemahnte und noch of-

fene Forderungen aus dem Buchhaltungsmodul in das Vollstreckungsmodul übernommen. Eine Besonderheit stellen die Forderungen des WDR-Beitragsservices (früher GEZ) dar, die die Stadt Hilden einmal im Monat als Datei zugesendet bekommt; für die Beitreibung dieser Forderungen erhält die Stadt Hilden eine Entschädigung.

Die Prozesse für einen normalen Vollstreckungslauf und für die Beitreibung der Forderungen des Beitragsservices wurden zu einem Prozess „Vollstreckungslauf“ zusammengefasst:

Beratungs- und Prüfungsamt Hilden – Bericht über die Prüfung des Vollstreckungswesens vom 23.11.2018

Seite 11



3.1.1 Feststellungen

Im Rahmen der Prüfung wurde auch anhand eines Testmandanten überprüft, ob die aus dem Buchhaltungsmodul in den Vollstreckungslauf übernommenen Daten von den VB verändert werden können und wie solche Änderungen dokumentiert werden.

E1: Die Prüfung des Testmandanten mit den Nutzerrechten eines VB ergab, dass Daten im Vollstreckungslauf geändert und sogar gelöscht werden können. Diese Rechte sind dringend anzupassen.

Stellungnahme

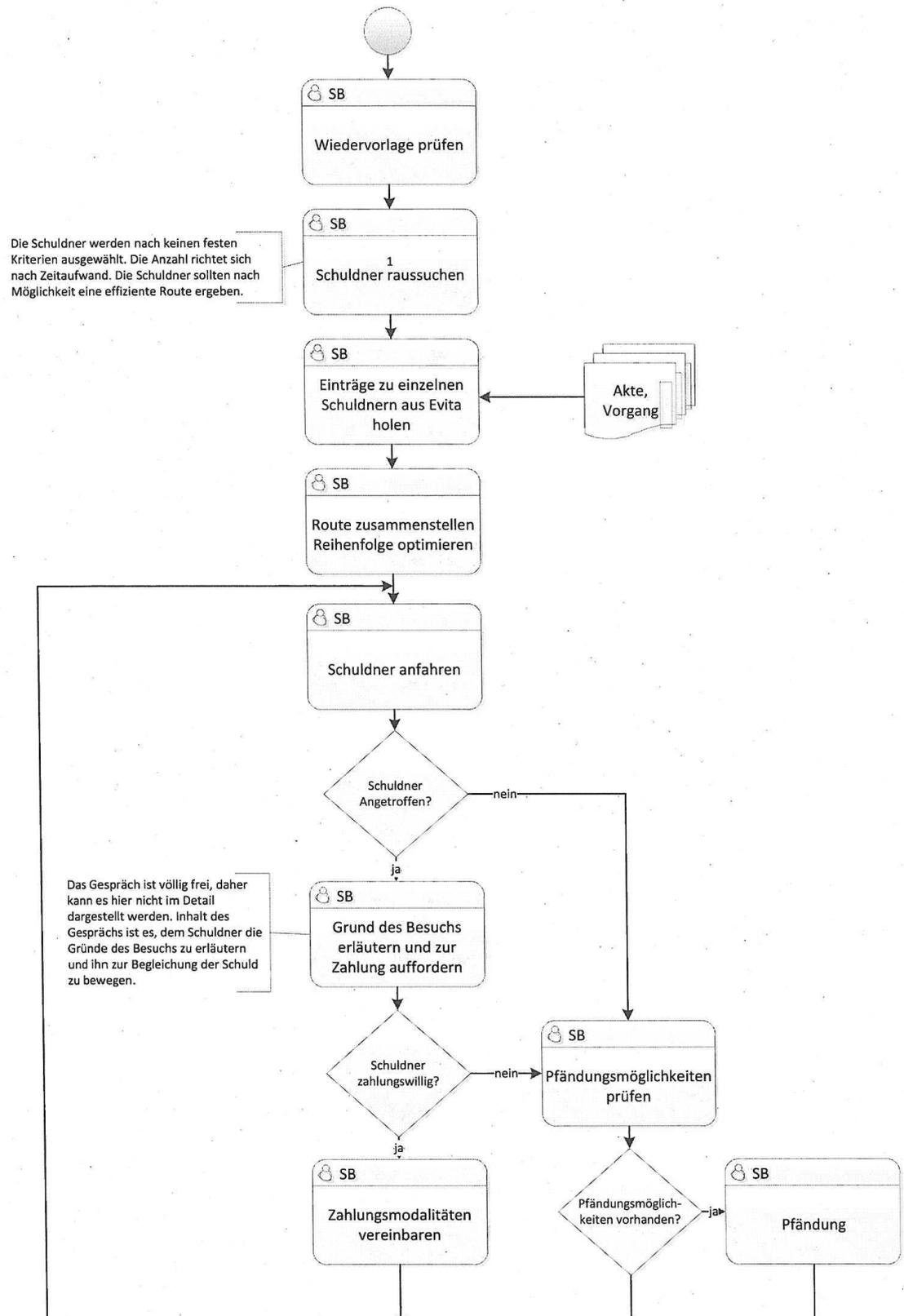
Verwaltung:

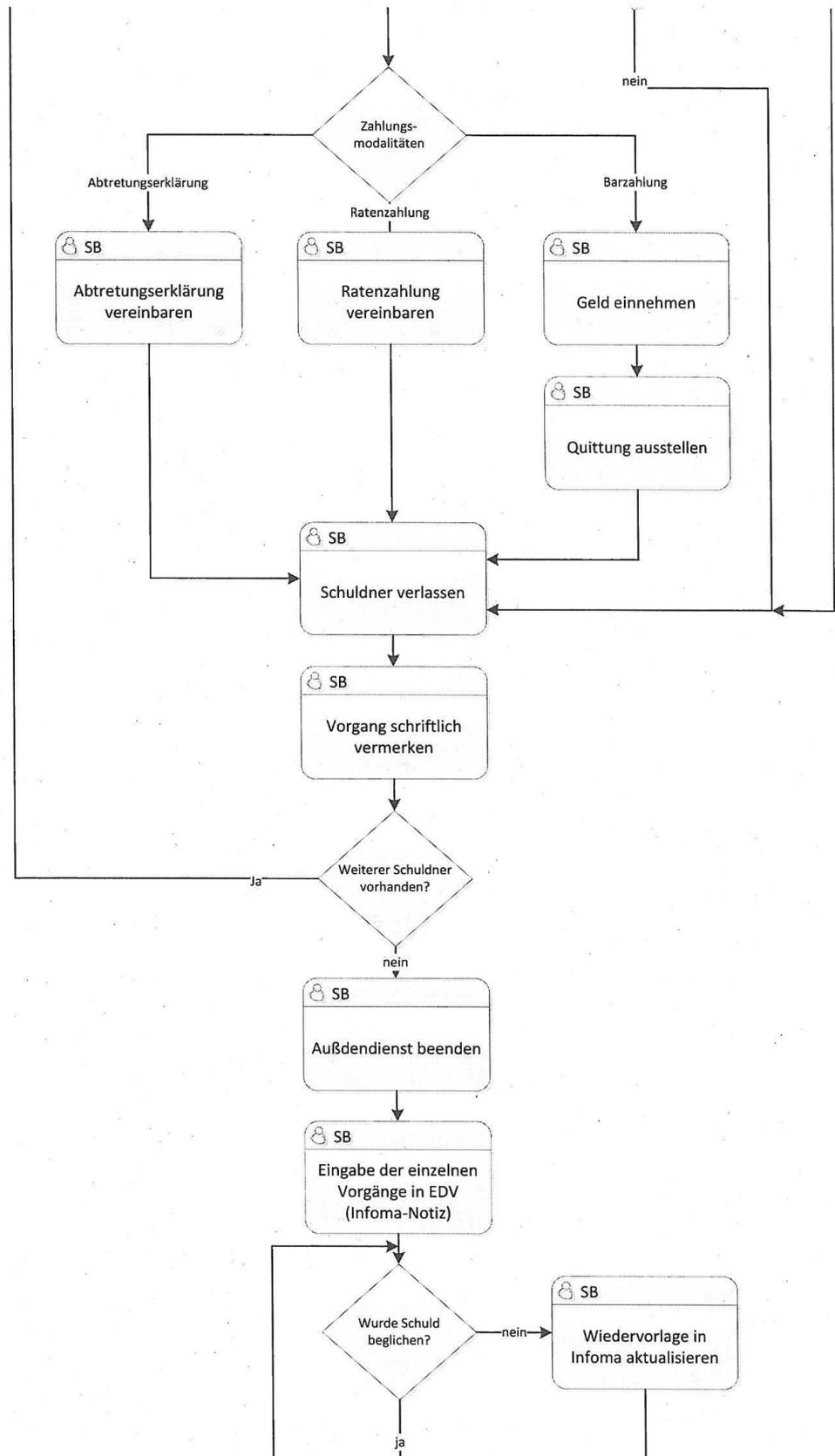
In Absprache mit der hiesigen IT-Abteilung wurden die Benutzerrechte angepasst, so dass eine reine Löschung von registrierten Datensätzen nicht mehr möglich ist. Allerdings muss dazu gesagt werden, dass für die Buchungsdaten im Vollstreckungslauf erst Vorschläge erstellt werden, welche noch zusätzlich registriert werden müssen. Die vorgeschlagenen Datensätze für die Buchungen können und sollen bei Bedarf weiterhin geändert/gelöscht werden dürfen.

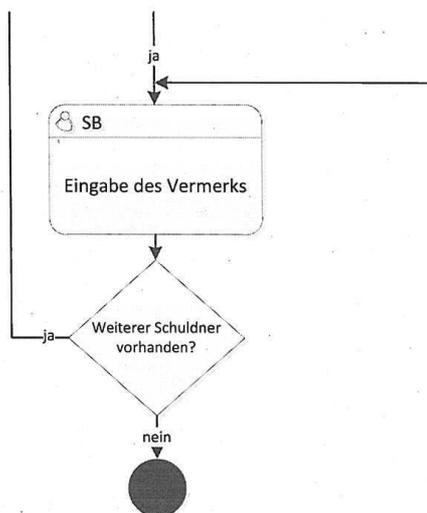
3.2 Prozess „Außendienst“

Die Beamten im Hildener Vollstreckungsdienst sind sowohl im Innen- als auch im Außendienst tätig, sie werden deshalb als Universalvollziehungsbeamte bezeichnet. Grundsätzlich gibt es eine interne Anweisung, dass die VB regelmäßig im Außendienst aktiv sein sollen. Durch einen krankheitsbedingten Ausfall und die damit verbundene Einarbeitung eines neuen Kollegen und durch eine Arbeitszeitreduzierung eines anderen Kollegen liegt die momentane Fokussierung allerdings mehr auf dem Innendienst.

Die Arbeit im Innendienst wird von einigen VB als effizienter bezeichnet, weil mehr Fälle in der gleichen Zeit abgearbeitet werden können. Effektiver ist aber die Arbeit im Außendienst, weil die reine physische Präsenz eines VB eine größere Wirkung erzielen kann, als wenn dieser nur am Telefon wahrgenommen wird.







3.3 Prüfung von Vollstreckungsläufen

Um einen Überblick über die Arbeitsweise der VB zu erlangen, hat die Prüfung drei verschiedene Vollstreckungsläufe des letzten Jahres anhand eines Prüfschemas näher betrachtet und ausgewertet:

Geprüfte Vorgänge	403
Davon bereits erledigt (Stand 09/2018)	284/403
Bereits mit erster Zahlungsaufforderung erl.	187/403

Hierbei wurden insbesondere folgende Bereiche geprüft:

- Vorgehensweise bei der Bearbeitung eines Vollstreckungsfalles
- Wiedervorlagen
- Dokumentationen der Arbeitsschritte
- Teilzahlungsvereinbarungen
- eingesetzte Maßnahmen im Innen- oder Außendienst

H1: Die geprüften Vorgänge wurden grundsätzlich ordnungsgemäß und meistens nachvollziehbar bearbeitet.

3.3.1 Feststellungen

Bei der Bearbeitung eines Vollstreckungsfalles stehen dem VB unterschiedlichste Maßnahmen zur Verfügung, um eine Forderung beizutreiben. Die Vorgehensweisen der VB unterscheiden sich teilweise bei der Einleitung von Maßnahmen, deren Kontrolle (Wiedervorlagen) und deren Dokumentation erheblich.

Beispielweise wurden von verschiedenen VB Handlungen vorgenommen oder Entscheidungen gefällt, die prüfungsseitig nicht nachvollziehbar waren. Es wurden z.B. Wiedervorlagen verschoben, ohne dass der Grund dafür dokumentiert worden war. Solche Dokumentationslücken führen zur Unvollständigkeit der Vorgänge.

Es war und ist prüfungsseitig auch nicht erkenn- bzw. nachvollziehbar, warum, ob und wann Beitreibungen aus dem Innendienst oder dem Außendienst erfolgt sind. Die Dokumentationen enthielten keine Abwägungen darüber, warum welche der Beitreibungsmethoden gewählt worden waren. In einzelnen Fällen wurden sechs bis acht Hausbesuche durchgeführt, die jedoch allesamt erfolglos waren.

In vielen Fällen wurden Teilzahlungsvereinbarungen mit den Schuld-
nern abgeschlossen. Die im Vollstreckungsmodul der Software Infoma
vorhandenen Erfassungsmöglichkeiten wurden ebenso wie die existie-
renden Vordrucke nicht einheitlich genutzt.

Es war prüfungsseitig nicht erkennbar, wann Nebenforderungen
(Mahngebühren, Vollstreckungsgebühren etc.) storniert wurden.

Interne Regelungen über einen einheitlichen Ablauf bei der Bearbeitung
eines Vollstreckungsfalles gibt es nicht.

H2: **Aufgrund der o.g. Feststellungen empfiehlt das
BPA die Erstellung einer Dienstanweisung für das
Vollstreckungswesen, um ein möglichst einheitli-
ches Vollstreckungsverfahren sicherzustellen.**

**Wie sich im Abschlussgespräch am 08.11.2018
herausstellte, lag bereits eine Dienstanweisung
im Entwurf vor, die dem BPA zur Durchsicht zur
Verfügung gestellt wurde. Mit der Veröffentli-
chung soll aber gewartet werden, bis die neue
Kämmereileitung diese abschließend gelesen und
genehmigt hat.**

§ 17 Verwaltungsvollstreckungsgesetz regelt die Dokumentation von
Vollstreckungshandlungen. Zur Dokumentation stehen den VB Möglich-
keiten in Infoma und Evita (Archivierungssoftware) zur Verfügung, zu-
sätzlich wurde von der IT-Abteilung ein Programm zur Vereinfachung
der Dokumentation geschrieben. Es ist sicherzustellen, dass jeder Voll-
streckungshandlung rechtskonform dokumentiert wird.

E2: **Die Dokumentationspflicht ist zwingend einzuhal-
ten, eventuell auch unter Zuhilfenahme von Vor-
drucken. Ein Vollstreckungsvorgang muss lo-
gisch und rechtlich nachvollziehbar sein, damit er
einem sachverständigen Dritten (auch für Vertre-
tungsbearbeitung) schlüssig erscheint.**

Stellungnahme
Verwaltung:

Es wird angemerkt, dass die Notizen unter Vollkomm
unvollständig und durch die Vollziehungsbeamten
nicht „korrekt“ geführt würden. Dieses bedeutet aber
im Umkehrschluss nicht, dass in allen Fällen nichts

bzw. nur mit sehr langem Zeitintervallen unternommen worden ist, vielmehr ist in der Vergangenheit nicht alles lückenlos schriftlich dokumentiert worden. Weiterhin wurden auch oft kurze Notizen auf die Vorgänge geschrieben und erst später eingescannt. Die Vollziehungsbeamten wurden angewiesen:

- Zukünftig sind alle Bearbeitungsschritte, Notizen, Informationen etc. im System zu notieren.

H3: Es sollte geregelt werden, wieviele Hausbesuche pro Vollstreckungshandlung wirtschaftlich sind. Aus Sicht der Prüfung ist es nicht nachvollziehbar, warum z.B. nach drei erfolglosen Hausbesuchen noch weitere durchgeführt werden; zumal dies auch mit Kosten für den Schuldner und für die Stadt verbunden ist.

Stellungnahme
Verwaltung:

Grundsätzlich sind die Vollziehungsbeamten daran interessiert die Vorgänge zügig abzuarbeiten. Hier kann es aber auch vorkommen, insbesondere bei bekannten Schuldnern, dass mehr als die üblichen Hausbesuche vorgenommen werden, um den Schuldner zur Zahlung der Forderung/-en zu überzeugen. Einige Schuldner reagieren auf Schreiben nicht und harren mit der Nicht-Zahlung von ausstehenden Forderungen solange, bis ein Vollziehungsbeamter einen unangekündigten Hausbesuch vornimmt. Die von Ihnen angesprochene Häufigkeit sollte daher nur in Ausnahmen in Betracht gezogen werden.

Bei erfolglosen Hausbesuchen sind die Schuldner zukünftig weiterhin aufzusuchen, allerdings dann max. dreimal. Sollten weitere Hausbesuche aus triftigen Gründen dafür sprechen, so ist dies im Vorfeld mit der Sachgebietsleitung abzustimmen.

3.4 Vergütungen nach der VollstrVergV

Nach Abschnitt IV der „Verordnung über die Vergütung für Beamte im Vollstreckungsdienst“ (VollstrVergV) erhalten VB für die Dauer ihrer Verwendung im Außendienst eine Vergütung. Hier werden die Vergütungen pro „Fall“, entsprechende Höchstbeträge pro „Fall“, aber auch Jahreshöchstbeträge und Ausnahmeregelungen geregelt. Die wichtigsten Regelungen sind:

- § 7 Abs. 1:
Gilt nur für VB für die Dauer der Verwendung im Außendienst
- § 7 Abs. 2:
Höhe der Vergütung, entweder als fester Betrag (0,51 Euro) oder als prozentualer Anteil von den beigetriebenen Forderungen (0,5%), abhängig von der Art der Vollstreckungshandlung.
- § 8:
Der Höchstbetrag pro Auftrag beträgt 19,94 Euro. In besonders schwierigen Fällen sind Ausnahmen möglich.
- § 9 Abs. 1:
Der Jahreshöchstbetrag liegt bei 1.435,71 Euro; wird dieser überschritten, so verbleiben dem VB 40% des Mehrbetrages.

Ein Urteil des BAG vom 14.12.1993 definiert den Begriff des „beigebrachten Geldbetrages“ im Sinne von § 7 Abs. 2 Nr. 2 VollstrVergV. Demzufolge müssen diese Geldbeträge beim Schuldner in bar oder per Scheck entgegengenommen worden sein. Es handelt sich nicht um Geldbeträge, die im Anschluss an einen Hausbesuch des VB überwiesen werden.

3.4.1 Feststellungen

Die VB der Stadt Hilden sind alle sowohl im Innen- als auch Außendienst tätig, demzufolge hat auch jeder VB grundsätzlich einen Anspruch auf Zahlung der Vergütung. Im Rahmen dieser Prüfung wurden die Vergütungszahlungen an die VB für die Zeit von Januar 2017 bis September 2018 ausgewertet.

Die gezahlten Vergütungen betragen pro VB im Jahr 2017 zwischen 2.800 und 4.100 Euro und im noch nicht abgeschlossenen Jahr 2018 bereits zwischen 2.700 und 3.600 Euro.

H4: **Der lt. VollstrVergV vorgegebene Jahreshöchstbetrag von 1.435,71 Euro wird bei allen VB weit überschritten. Die 40%-Regelung bei Überschreitung des Höchstbetrages wird nicht angewandt.**

Stellungnahme

Verwaltung:

Hier bleibt festzuhalten, dass seit 2005 diese Regelung gilt. Hier wurde seinerzeit durch Stellenwechsel und Ausscheiden aus dem Dienst der Versuch gestartet, durch Wegfall des Jahreshöchstbetrages der Vollstreckungsvergütung den Leistungsanreiz zu fördern. Hierdurch wurden letztendlich auch weitere Personalkosten eingespart, die bei einer Wiederbesetzung angefallen wären. Die Praxis hat gezeigt, dass dieser Versuch bis heute mehr als positiven Erfolg nach sich gezogen hat, so dass durch die damalige Maßnahme der Leistungsanreiz gesteigert wurde.

H5: **Es werden nicht nur die während der Außendienstes unmittelbar angenommenen Gelder, sondern alle im Rahmen einer Vollstreckungshandlung bewirkten Zahlungseingänge in die Vergütung der VB eingerechnet.**

Stellungnahme

Verwaltung:

Die Stellungnahme wurde für die Punkte H5, E3 und H6 zusammengefasst.

Bereits im Jahre 2005 hatte der damalige Kämmerer die Ausnahmeregelung getroffen, dass der Jahreshöchstbetrag nach § 9 VollstrVergV in Hilden nicht angewendet werden sollte. Dies wurde damals mit der zusätzlichen Bearbeitung von Amtshilfeersuchen durch die VB begründet.

E3: **Die Hildener Praxis der Vergütungszahlungen (Vergütung aller Zahlungseingänge durch Vollstreckungshandlungen und Aufhebung des Jahreshöchstbetrages) verstößt gegen die Vollstreckungsvergütungsverordnung.**

Stellungnahme

Verwaltung:

Die Stellungnahme wurde für die Punkte H5, E3 und H6 zusammengefasst.

Im Rahmen der Prüfung hat auch das BPA über den Sinn und Zweck dieser Regelungen ausführlich diskutiert. Sicherlich wollte der Gesetzgeber mit dieser Verordnung einen Leistungsanreiz für Vollstreckungsbeamte schaffen; eine Art „Erschwerniszulage“ für Außendiensttätigkeiten. Auch wurde darüber diskutiert, ob es noch zeitgemäß ist, lediglich aus Außendiensttätigkeiten beigebrachte Geldbeträge zu vergüten, weil in Zeiten des Internets auch effektiv und effizient im Innendienst Fälle abgearbeitet werden können. Nach der Lesart des BAG-Urteiles dürfte ein VB keine Vergütung erhalten, wenn ein Schuldner die offene Forderung aufgrund des Hausbesuches z.B. per Smartphone per Homebanking direkt überweist, weil er kein Bargeld zur Hand hat.

Einerseits verstößt die Stadt Hilden formell gegen geltendes Recht, andererseits ist dieses Recht mehr als 40 Jahre alt und könnte durch aktuellere Rechtsprechung verändert worden sein.

H6: Das BPA empfiehlt einen der kommunalen Spitzenverbände zu befragen, um die Frage klären zu lassen, ob die VollstrVergV inzwischen durch neuere Vorschriften oder Gerichtsurteile aktualisiert worden sein könnte.

Stellungnahme
Verwaltung:

Wie bereits prüfungsseitig ausgeführt, ist die Verordnung seit mehr als 40 Jahren bzgl. der Vergütung der Vollziehungsbeamten nicht angepasst worden. Dort wird die Weiterentwicklung der Technologie (z. B. Online-Überweisungen oder Überweisungen / Bezah-lungen per Handy) komplett vernachlässigt. Es gibt kaum noch Personen, die kein Bankkonto besitzen. Vor ca. 40 Jahren sah dies anders aus und die offenen Forderungen wurden größtenteils per Barzahlungen beglichen. Barzahlungen werden heutzutage jedoch nur noch in sehr geringem Maße vorgenommen, so dass eine Anpassung daher zwingend notwendig und zeitgemäß wäre.

Dieses Thema ist derzeit auch bei den Vollstreckungsstellenleitern der Großstädte NRW, beim Bund der Vollziehungsbeamten NRW und beim Finanzministerium aktuell. Alle Stellen sind sich einig, dass sämtliche beigebrachte Gelder berücksichtigt werden müssten, unabhängig davon, ob es sich um

Bargeld, bargeldlose oder elektronische Zahlungen handelt, solange die beigebrachten Gelder eindeutig dem Tätigwerden eines Vollziehungsbeamten zugeordnet werden können. Zu einer Änderung der Verordnung ist es bisher leider jedoch noch nicht gekommen. Im Vorgriff hierauf soll eine entsprechende Regelung in die Dienstanweisung für das Vollstreckungswesen aufgenommen werden. Diese liegt im Entwurf bereits vor, soll jedoch zunächst mit der neuen Kämmerin abgestimmt werden.

Auswertung

BPA:

Die Stellungnahme des Amtes für Finanzservice wird zur Kenntnis genommen. Das BPA geht davon aus, dass in der angekündigten Dienstanweisung Regelungen zum Jahreshöchstbetrag und zu dem Begriff „beigebrachte Geldbeträge“ aufgenommen werden und die Dienstanweisung dem BPA bis spätestens 30.09.2019 zur begleitenden Prüfung vorgelegt wird. In diesem Fall würde das BPA der Hildener Vorgehensweise zustimmen und diese nicht beanstanden.

3.5 Grundeinstellungen in Infoma / Stammdaten / Adressverwaltung

Die Prüfung der Software ergab folgende Feststellungen:

E4: In der Software sind viele Nutzer eingerichtet, die seit langem nicht mehr im Bereich der Vollstreckung tätig sind. Bei diesen Benutzern sind die Rechte für das Modul „Vollstreckung“ zu löschen oder die Benutzerkonten selbst sind stillzulegen.

Stellungnahme

Verwaltung:

Aus programmtechnischen Gründen ist ein Löschen der Benutzerkonten nicht praktikabel und nicht umsetzbar, da es unter Umständen zu Fehlermeldungen bei Verbuchungen führt. Die Benutzerrechte werden daher soweit eingeschränkt, dass dieser Personenkreis keinen weiteren Einfluss auf das Modul „Vollstreckung“ nehmen kann.

E5: Über das Vollstreckungsmodul erfolgt die Vergütung der VB. Jeder VB kann in diesem Bereich Änderungen vornehmen; aus Sicht der Prüfung sollte nur der Vorgesetzte (Sachgebietsleiter) die Rechte für die Änderungen der Grundeinstellungen (Höchstbetrag der Vergütung, Parametereinstellungen) besitzen.

Stellungnahme

Verwaltung:

Den Empfehlungen wurde nach Kenntnisnahme nachgegangen und die Software umgehend angepasst.

E6: Wenn Adressen im Vollstreckungsmodul geändert werden, sind diese auch in den Adresdaten der Finanzbuchhaltung geändert. Bei den allnächtlichen Abgleichen mit MESO werden nur die Adressen (Wohnanschriften), die sich seit dem letzten Abgleich verändert haben, überschrieben. Die aus dem Vollstreckungsmodul erfolgten Veränderungen werden dabei nicht berücksichtigt. Es erfolgt hier keine Korrektur in MESO und auch keine Nachricht an das Bürgerbüro. Hier ist eine Regelung zu treffen, damit zuverlässig alle Datenbestände aktualisiert werden.

Stellungnahme

Verwaltung:

Hier empfehlen Sie die Aktualisierung der Daten zwischen Infoma und MESO. Zurzeit findet nur ein einseitiger Abgleich des Datenbestandes statt, wo Infoma die Adresdaten/-änderungen aus MESO erhält. Ein zurückspielen von korrigierten Adressänderungen in Infoma nach MESO ist aktuell nicht möglich. Diese Thematik wurde an die IT-Abteilung zwecks Klärung weitergegeben und kann nicht durch das Amt für Finanzservice geklärt werden.

Stellungnahme

Amt 10 - IT:

„Der erwähnte „Abgleich“ funktioniert nur in eine Richtung, nämlich von Meso nach Infoma. Es werden auch nur die Meso Datensätze nach Infoma übertragen, bei denen sich etwas geändert hat z. B. wegen Zuzug, Wegzug, Umzug etc. Alle anderen Datensätze

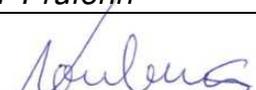
bleiben unberührt. Eine in Infoma durch die VB's geänderte Adresse bleibt daher solange bestehen, bis diese Adresse in Meso geändert wird.

M. E. kann es nur einen Weg geben: die Vollstreckung muss falsche Adressen, die sie durch ihre Tätigkeit in Erfahrung gebracht hat und nachweisbar sind, dem Bürgerbüro melden. Dort werden die Adressen „von Amts wegen“ in MESO geändert und kommen über die Schnittstelle mit der richtigen Adresse nach Infoma.“

Stellungnahme
Verwaltung:

Nach Rücksprache mit dem Bürgerbüro würde eine mitgeteilte Adressänderung durch die hiesige Vollstreckungsabteilung nicht automatisch eine Adressänderung in MESO nach sich ziehen. Der Bürger würde im Nachgang aufgefordert werden, seiner Meldepflicht nachzukommen.

Allerdings bestehen seitens der Vollstreckungsabteilung mit der Vorgehensweise immense datenschutzrechtliche Bedenken, da hierdurch das Bürgerbüro bspw. erfährt, dass der Bürger etwaige Schulden hat, wenn von Seiten der Vollstreckungsabteilung die Daten ans Bürgerbüro übersandt werden.

Hilden, den 23. November 2018
 Barbara Stach IT-Prüferin
 Sven Noubours Verwaltungsprüfer
 Torsten Schlüter Verwaltungsprüfer -Prüfungsleiter-
 Michael Witek Amtsleiter Beratungs- und Prüfungsamt

Stand 01.02.2018

Herausgeber:

Beratungs- und Prüfungsamt
der Stadt Hilden
Am Rathaus 1
40721 Hilden

Tel.: 02103 / 72 170

Fax.:02103 / 72 677

E-Mail: rpa@hilden.de