

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Lemgo im Jahr 2015*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Zur überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung	3
Grundlagen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Prüfungsablauf	4
→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung der Stadt Lemgo	5
Tagesabschluss	5
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung	5
Ordnungsmäßigkeit	6
Organisation/Prozesse/Informationstechnik	7
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling	8
Kennzahlenvergleich	9
Zahlungsabwicklung im engeren Sinne (i. e. S.)	9
Gesamt Betrachtung Zahlungsabwicklung i. e. S.	12
Vollstreckung	12
Gesamt Betrachtung Vollstreckung	15

→ Zur überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, die Kommunen des Landes NRW mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

In der aktuellen überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung werden die mittleren kreisangehörigen Kommunen verglichen. 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 16 Kommunen¹.

Inhalte, Ziele und Methodik

Die Prüfung der Zahlungsabwicklung umfasst

- eine Bestandsaufnahme mit dem Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten,
- die Ermittlung eines Erfüllungsgrades in verschiedenen Teilbereichen der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung und
- Kennzahlenvergleiche auf der Basis des Vergleichsjahres 2014.

Ziel der Prüfung ist, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen. Die Analyse der leistungsbezogenen Kennzahlen dient als Orientierung im Hinblick auf eine angemessene Stellenausstattung.

Bei den Leistungskennzahlen werden neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. 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.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition 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.

¹ Stichtag 16. Juni 2015

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. 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 wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Lemgo hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht. Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Lemgo erfolgte vom 23. April bis 25. August 2015 durch Britta Zimmermann. Das Prüfungsergebnis ist mit dem Kämmerer, der Geschäftsbereichs- und der Abteilungs-Leitung sowie der Verantwortlichen für die Zahlungsabwicklung am 25. August 2015 erörtert worden. Der Entwurf des Prüfberichts wurde übersandt. Auf das weitere Verfahren nach § 105 Abs. 5 GO NRW weisen wir hin.

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Zahlungsabwicklung der Stadt Lemgo

Tagesabschluss

Die GPA NRW hat die Finanzmittelkonten mit den Bankkonten analog § 30 Abs. 4 GemHVO NRW abgeglichen. Hierzu wurden die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Kreditinstitute erfasst, bei denen die Stadt Lemgo Geschäftskonten unterhält. Der ermittelte Istbestand wurde der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt. Die einzelnen Positionen sind der Anlage 1 dieses Berichtes zu entnehmen.

→ Feststellung

Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab keinen Unterschiedsbetrag.

Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Zahlungsabwicklung. Diese Kennzahl zeigt, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Lemgo einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation/Prozesse/Informationstechnik und
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling.

Die GPA NRW 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 Lemgo erreicht insgesamt einen Erfüllungsgrad von 82 Prozent und gehört zu den Vergleichskommunen mit der höchsten Punktzahl. Der Mittelwert liegt bei 70 Prozent Folgende Punkte aus dem Erfüllungsgrad bieten Handlungs- bzw. Optimierungsmöglichkeiten:

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

Ordnungsmäßigkeit

Die Stadt Lemgo erreicht hier einen Erfüllungsgrad von 97 Prozent und stellt das Maximum des interkommunalen Vergleichs dar. Der Mittelwert beträgt 84 Prozent. Dies zeigt, dass die Stadt Lemgo alle erforderlichen Regelungen getroffen hat.

Hierzu zählen u. a. die Dienstanweisung für die Finanzbuchhaltung der Alten Hansestadt Lemgo (im Folgenden DA Fibu) in der Fassung ab 01. Januar 2013 und die Dienstanweisung über die Niederschlagung von Forderungen bei der Alten Hansestadt Lemgo (im Folgenden DA Niederschlagung). Die DA Fibu wird überarbeitet, die aktuelle Entwurfsfassung ist in die Prüfung mit eingeflossen.

Die nachfolgend angesprochenen Regelungen können entweder in die Dienstanweisung aufgenommen oder gesondert geregelt werden. Dann sollte die DA Fibu einen Hinweis darauf enthalten.

Bestimmungen zu Kleinbeträgen finden sich in Ziffer 3.3.1.1. Abs. 2 DA Fibu. Danach sind Kleinbeträge zu erheben, soweit in dieser Dienstanweisung nichts anderes geregelt ist. So sieht Ziffer 3.5.2.2 DA Fibu vor, dass Gebühren und Säumniszuschläge bis zehn Euro aus Billigkeitsgründen erlassen werden können. Daneben sieht die Stadt Lemgo von der Erhebung ab bei Beträgen bis 1,49 Euro, wobei die DA Fibu keine entsprechende Regelung trifft. Auch in der DA Niederschlagung findet sich trotz der Ankündigung in Ziffer 1.1 keine Vorschrift zur Behandlung von Kleinbeiträgen. Die niedrigste enthaltene Wertgrenze ist hier 50 Euro.

Für Kleinbeträge, deren Ausbuchung oder Vereinnahmung und den generellen Umgang können je nach Verfahrensstand unterschiedliche Betragsgrenzen und Bestimmungen gelten. So sollten Verwaltungsgebühren zweckmäßigerweise direkt in bar und als Bedingung für den Erhalt der Leistung zu zahlen sein. Für die Vollstreckung sollten die Rentabilität der Vollstreckungsmaßnahme geprüft und entsprechende Kleinbetragsregelungen getroffen werden. Damit sichergestellt wird, dass gleichartige Fälle in gleicher Weise bearbeitet werden, ist eine schriftliche Handreichung hilfreich. Sie bestimmt die Vorgehensweise für die verschiedenen Fallkonstellationen je nach Bearbeitungsstand, Voraussetzungen, Zuständigkeiten und Betragsgrenzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte ihre Kleinbetragsregelung zusammenführen und abschließend bestimmen.

Aufrechnungen werden bei der Stadt Lemgo in der Praxis eingesetzt und entsprechend den gesetzlichen Vorschriften gegenüber dem Kunden erklärt. Dazu gibt es gesonderte Anschreiben.

→ **Empfehlung**

Der Vollständigkeit halber sollte das Instrument der Aufrechnung in der Dienstanweisung oder einer Handreichung fixiert werden, insbesondere Voraussetzungen, interne Arbeitsschritte und Zuständigkeiten.

Die Zahlungsabwicklung übernimmt den Zahlungsverkehr auch für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt Lemgo. Daneben verwaltet sie die Mittel der Stiftung Kloster St. Loya. Diese vergütete Aufgabe übernimmt sie gemäß der Stiftungssatzung aus dem Jahr 1963. Die Übertragung dieses fremden Kassengeschäftes auf die Zahlungsabwicklung durch den Bür-

germeister ergibt sich mittelbar aus Ziffer 3.1 Abs. 1 DA Fibu. Die Volkshochschule war noch bis Mitte 2014 ein städtisches Amt. Seit dem 01. Juli 2014 hat sie die Rechtsform einer AöR. Seitdem führt sie auch ihre Kassengeschäfte selbst.

Organisation/Prozesse/Informationstechnik

Auch in diesem Teilbereich erreicht die Stadt Lemgo mit dem Erfüllungsgrad von 74 Prozent einen überdurchschnittlichen Wert (Mittelwert 63 Prozent).

Der Zahlungseingangsprozess ist für ein Giro-Konto automatisiert, auch die Zahlungszuordnung. Vor der Verarbeitung der Buchungen führt die Zahlungsabwicklung eine Sichtkontrolle durch. Sie erfasst die Zahlungseingänge für die übrigen Konten noch manuell. Daher sollte sie eine Reduzierung ihrer Bankverbindungen in Betracht ziehen.

Die Stadt Lemgo mahnt die Schuldner einmal im Monat zu festgelegten Terminen, sofern die Forderung mindestens zehn Tage nach Fälligkeit nicht beglichen ist. Ist nach weiteren zwei Wochen kein Zahlungseingang zu verzeichnen, versendet sie eine Vollstreckungsankündigung und übergibt den Fall an die Vollstreckung. Demnach können bis zu sieben Wochen vergehen, bis der Schuldner mit der Vollstreckung seiner Forderung zu rechnen hat. Dem trägt die Stadt Lemgo dadurch Rechnung, dass sie die Fälligkeitstermine und die Vollstreckungsläufe soweit wie möglich aufeinander abstimmt. Die GPA NRW zieht im Sinne eines konsequenten Mahnverfahrens einen 14-tägigen Mahnrhythmus vor.

Die wirtschaftliche Beitreibung von Forderungen in der Vollstreckung erfordert inzwischen, dass auch die neuen Instrumente aus der Reform der Sachaufklärung im Jahr 2013 zum Einsatz kommen. Die Vollstreckung der Stadt Lemgo legt den Schwerpunkt bereits stärker auf den Innendienst. Konten- und Gehaltspfändungen sind vorrangig zum Außendienst. Sie nutzt die Möglichkeit, aus dem Innendienst heraus das zentrale Schuldner- und Insolvenzverzeichnis einzusehen und nimmt die Vermögensauskunft durch eigene Vollstreckungskräfte ab.

Ziffer 3.5.2.2 Fibu trifft Regelungen für das Vollstreckungsverfahren. Die Stadt Lemgo sollte bei der Überarbeitung ihrer DA Fibu auch die Reform der Sachaufklärung einarbeiten und u. a. festlegen

- in welcher Reihenfolge mit welcher Priorität die Vollstreckungsfälle bearbeitet werden,
- wie die erforderlichen Informationen beschafft werden,
- 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.

Auch vor der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis scheut die Stadt Lemgo nicht zurück. Hierbei hat sie sich bislang noch keine nachprüfbaren Regelungen für die Ausübung des Ermessens gegeben.

Die Stadt Lemgo nutzt bislang nicht die Möglichkeit, die Stundung, Niederschlagung und den Erlass ihrer Forderungen in der Zahlungsabwicklung zu zentralisieren³. Derzeit liegt die Zuständigkeit für Stundungs-, Niederschlagungs-, Erlass- und Aussetzungsverfahren bei der jeweiligen Fachabteilung, die die Forderung erhoben hat. Die Zahlungsabwicklung ist im Verfahren involviert, indem ihre Vorschläge im Regelfall von der federführenden Organisationseinheit übernommen werden. Jede Fachabteilung führt eigene Niederschlagungslisten, die Information der Zahlungsabwicklung ist erforderlich und vorgesehen.

Nach Auffassung der GPA NRW bringt die nunmehr mögliche Zentralisierung von Stundung, Niederschlagung und Erlass eine Verbesserung in den Abläufen. Die Zahlungsabwicklung bzw. Vollstreckung weiß im Regelfall mehr über die Finanzlage und die Zahlungsmoral des Schuldners als ein Fachamt. Schon bisher haben sie hierzu Informationen weitergeben müssen. Eine zentrale Niederschlagungsliste verringert die Gefahr von Forderungsverlusten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte die Stundung, Niederschlagung und den Erlass ihrer Forderungen künftig zentral von ihrer Zahlungsabwicklung durchführen lassen. Dabei sollte diese Aufgabe getrennt von der Vollstreckung bleiben.

Die Aussetzung der Vollziehung kommt dann zum Einsatz, wenn bzw. solange der Anspruch dem Grunde oder der Höhe nach streitig ist. Das für die Forderung zuständige Fachamt entscheidet über die Aussetzung und veranlasst diese. Endet der Streitfall zu Ungunsten des Schuldners, sind Aussetzungszinsen nach den gesetzlichen Vorgaben festzusetzen. Verfahren und Zuständigkeiten für die Entscheidung sollten schriftlich geregelt werden.

→ **Empfehlung**

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

Die vorhandenen Bestimmungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren können noch um Regelungen zum Verfahren und zu Wertgrenzen ergänzt werden.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) sollten auch entsprechend § 12 GemHVO produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festgelegt sowie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmt werden.

Der aktuelle Mittelwert des Erfüllungsgrades für diesen Teilbereich liegt bei 20 Prozent. Denn die wenigsten der bislang geprüften Vergleichskommunen haben konkrete, messbare Ziele und fortgeschriebene Kennzahlen für die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung entwickelt.

Auch im Haushaltsplan der Stadt Lemgo sind noch keine Ziele oder Informationen wie Fallzahlen oder einwohnerbezogener Aufwand bzw. Zuschussbedarf enthalten. Die Stadt Lemgo hat

³ § 31 Abs. 3 GemHVO NRW

ein sogenanntes Zielebuch. Dort findet sich für die Zahlungsabwicklung die allgemeine Zielformulierung, dass Forderungen pünktlich eingezogen und ggf. vollstreckt werden. Daneben nutzt die Zahlungsabwicklung Auswertungen des Vollstreckungsprogrammes u. a. für die Einsatzplanung der Vollziehungskräfte. Damit erreicht sie einen Erfüllungsgrad von 33 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lemgo sollte zeitnah ein kennzahlengestütztes Berichtswesen aufbauen, das die Effizienz der Maßnahmen in der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung transparent macht.

Eine denkbare Kennzahl ist hierfür der durchschnittliche Zeitraum zwischen Fälligkeit und Zahlungseingang.

Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich stellt den Ressourceneinsatz und das daraus resultierende Leistungsniveau für das jeweilige Handlungsfeld dar. Die GPA NRW ermittelt den Ressourceneinsatz anhand der Personal- und Sachaufwendungen. Dabei verwendet sie die KGSt®-Durchschnittswerte⁴.

Zahlungsabwicklung im engeren Sinne (i. e. S.)

Zur Zahlungsabwicklung im engeren Sinne 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 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. fließen ein 2,49 Vollzeit-Stellen, die in 2014 durchschnittlich für die Sachbearbeitung zur Verfügung standen. Das entspricht einem Wert von 0,61 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner. Damit gehört die Stadt Lemgo zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Personaleinsatz. Der Mittelwert des interkommunalen Vergleiches beträgt 0,84 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung.

Einzahlung je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S.

Eine wesentliche Aufgabe der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung i. e. S. ist besteht darin, die Einzahlungen zu buchen und die Kontoauszüge zu verarbeiten.

Für 2014 zählt die Stadt Lemgo 91.846 angenommene und gebuchte Einzahlungen auf den Bankkonten. Das entspricht 22.557 Einzahlungen je 10.000 Einwohner. Die folgende Tabelle verdeutlicht, wie weit diese Strukturkennzahl der Stadt Lemgo vom Vergleichsrahmen der mittleren kreisangehörigen Kommunen abweicht:

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

Einzahlungen je 10.000 Einwohner 2014

Lemgo*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22.557	8.567	16.391	12.407	11.187	11.949	13.604	14

*Wert der Stadt Lemgo nicht im interkommunalen Vergleich enthalten

Der Kennzahlenwert der Stadt Lemgo übersteigt das Maximum um 37, den Mittelwert sogar um 82 Prozent.

Eine höhere Anzahl an Einzahlungsbuchungen verantworten die Volkshochschule (bis Mitte 2014) und die Musikschule als städtische Einrichtungen. Solche Einrichtungen haben auch andere Vergleichskommunen. Daher reichen sie allein als Begründung für die ausnehmend hohe Anzahl an Einzahlungsbuchungen nicht.

Diese zeigt vielmehr der Tagesabschluss (Anlage 1 dieses Berichtes). Aus dieser Bestandsaufnahme wird die sehr große Zahl von Konten ersichtlich, die als Kassenbestand durch die Zahlungsabwicklung verwaltet werden.

Die Stadt Lemgo hat vier eigenbetriebsähnliche Einrichtungen:

- Städtische Betriebe Lemgo (SBL),
- Straßen und Entwässerung Lemgo (SEL),
- Forst und Grün Lemgo (FGL) und
- Gebäudewirtschaft Lemgo (GWL).

Die Zahlungsabwicklung der Stadt Lemgo übernimmt für alle Einrichtungen den Zahlungsverkehr. Während die ersten beiden in gesonderten Haushalten/Buchungskreisen wirtschaften, haben die letzten zwei eigene Bankkonten, die im Kassenbestand der Zahlungsabwicklung geführt werden.

Die Leistungsbeziehungen zwischen der Kernverwaltung und den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen werden über die externen Bankkonten abgewickelt. Sie erzeugen damit Buchungen, die bei anderen Kommunen als interne Leistungsverrechnung nicht über den Zahlungsverkehr abgewickelt werden. So erhöht sich die Anzahl der Einzahlungen durch die örtlichen Besonderheiten in Lemgo.

→ **Feststellung**

Weil die Stadt Lemgo als bislang einzige Vergleichskommune ihre internen Leistungsbeziehungen über externe Konten abwickelt, nimmt die GPA NRW die Werte der Stadt Lemgo nicht in den interkommunalen Vergleich auf, sondern stellt sie nachrichtlich daneben.

Aus 91.846 angenommenen und gebuchten Einzahlungen auf den Bankkonten sowie den 2,49 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung ergibt sich ein Wert von 36.885 Einzahlungen je Vollzeit-Stelle. Aus den oben genannten Gründen wird diese Kennzahl dem interkommunalen Vergleich nachrichtlich gegenübergestellt. Sie fließt damit nicht in die Vergleichswerte ein.

Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2014

Lemgo*	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
36.885	10.027	22.024	14.799	12.833	14.810	16.302	14

*Wert der Stadt Lemgo nicht im interkommunalen Vergleich enthalten

Die verarbeiteten Zahlungseingänge sind nur ein Aspekt, um die Angemessenheit des Personaleinsatzes zu beurteilen. Daneben spielt auch eine Rolle, wie viel Aufwand die Verarbeitung von ungeklärten Zahlungsbewegungen macht und wie das Mahnverfahren organisiert ist.

Ungeklärte Zahlungseingänge und -ausgänge

Zum Prüfungszeitpunkt existieren 90 unklare Ein- und Auszahlungen, das sind 22 ungeklärte Zahlungsbewegungen je 10.000 Einwohner. Die Sichtkontrolle vor der automatischen Übernahme der Bankbuchungen sorgt für diese geringe Zahl.

Ungeklärte Zahlungseingänge und -ausgänge je 10.000 Einwohner 2014

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
22,1	8,9	265,1	61,9	20,1	29,6	102,4	16

→ Feststellung

Mit ihrem unterdurchschnittlichen Wert erreicht die Stadt Lemgo gerade bei der hohen Zahl an Einzahlungsbuchungen eine gute Positionierung im interkommunalen Vergleich.

Mahnverfahren

Der letzte betrachtete Aufgabenblock der Zahlungsabwicklung i. e. S. ist das Mahnverfahren. Die Stadt Lemgo hat 2014 für ihre eigenen Forderungen 6.769 Mahnungen erlassen. Das entspricht einer Quote von 1.662 Mahnungen je 10.000 Einwohner. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Lemgo damit wie folgt:

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2014

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.662	966	2.526	1.631	1.291	1.662	1.955	15

Die Positionierung der Stadt Lemgo am Mittelwert ist ein Hinweis darauf, dass ein Großteil der gezählten Einzahlungsbuchungen interne Forderungen sind, für die sie keine Mahnung erstellt.

Die Stadt Lemgo veranlasst einmal monatlich einen Mahnlauf für offene Forderungen, die seit mindestens zehn Tagen fällig sind. Um zu vermeiden, dass im ungünstigsten Fall erst 40 Tage

nach der Fälligkeit gemahnt wird, koordiniert die Stadt Lemgo die Mahnläufe mit den Fälligkeits-terminen. Die GPA NRW hält grundsätzlich eine kürzere Mahnfrist für angebrachter. Nach ihrer Auffassung ist das u. a. ein Mittel um die Erfolgsquote der Mahnungen zu erhöhen.

Erfolgsquote Mahnung 2014

Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
48,3	36,1	79,4	58,5	49,0	58,0	67,9	15

Die Stadt Lemgo fällt in das Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Erfolgsquote.

Gesamtbetrachtung Zahlungsabwicklung i. e. S.

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die einwohnerbezogene Personalquote ist unterdurchschnittlich. Mit diesem Personaleinsatz wird ein überdurchschnittliches Arbeitsvolumen erledigt.
- Der Aufwand durch ungeklärte Zahlungsbewegungen ist unauffällig.
- Die Mahnungen sind unterdurchschnittlich erfolgreich. Für das Mahnverfahren empfiehlt die GPA NRW eine dichtere Frequenz.

Vollstreckung

Die Vollstreckung ist ein weitgehend standardisiertes Massenverfahren, bei dem eine hohe Anzahl an Vollstreckungsaufträgen effektiv zu bearbeiten ist. Viele Kommunen verwenden eine Vollstreckungssoftware mit einer Schnittstelle zum Finanzverfahren, so auch die Stadt Lemgo.

Stellenvergleich Vollstreckung je 10.000 Einwohner

2014 erledigten die Aufgaben der Vollstreckung in Lemgo 2,33 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich ein Wert von 0,57 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner. Damit bildet Lemgo im interkommunalen Vergleich das Minimum. Die Aufwendungen für die Vollstreckung je Einwohner betragen 4,76 Euro und stellen ebenfalls das Minimum dar.

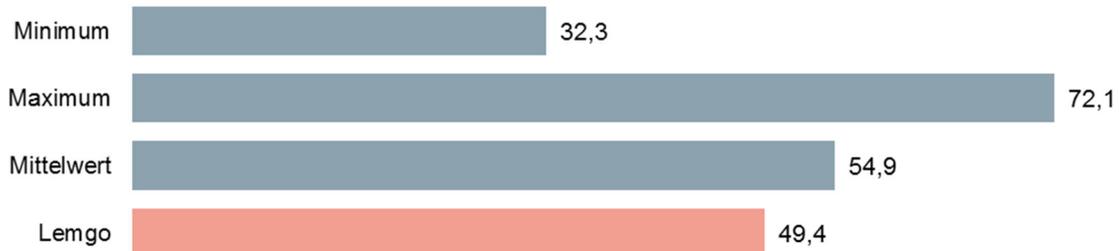
Deckungsgrad Vollstreckung

Er verdeutlicht, inwieweit die Vollstreckung ihre Personal- und Sachaufwendungen durch die Nebenforderungen decken kann. Die GPA NRW stellt die Summe der eingezahlten Nebenforderungen den eingesetzten Aufwendungen der Vollstreckung gegenüber.

2014 stehen dem Ressourceneinsatz von rund 185.200 Euro (Personal- und Sachaufwendungen, Vollstreckungsvergütungen abzüglich der erwirtschafteten Kostenbeiträge) Einzahlungen

aus realisierten Nebenforderungen in Höhe von 91.500 Euro gegenüber. Der Deckungsgrad Vollstreckung beträgt 49,4 Prozent.

Deckungsgrad Vollstreckung 2014



Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
49,4	32,3	72,1	54,9	47,8	56,5	64,6	16

Trotz der im Vergleich niedrigen Aufwendungen für die Vollstreckung ist der Deckungsgrad nur unterdurchschnittlich. Die Stadt Lemgo sieht die Ursache hierfür in ihrer zügigen Abwicklung der Vollstreckungsverfahren. Hierdurch entstehen nur geringe Säumniszuschläge. Da die Stadt Lemgo die Nebenforderungen nur in der Gesamtsumme angibt, ist eine tiefergehende Analyse nicht möglich. So kann die GPA NRW z. B. nicht vergleichen, wie hoch der Anteil der Säumniszuschläge an den Nebenforderungen ist oder wie hoch die realisierten Mahngebühren je erfolgreiche Mahnung sind. Insgesamt gehört die Stadt Lemgo mit 10,7 Prozent zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Anteil der Nebenforderungen an den Hauptforderungen (Mittelwert 19,7 Prozent).

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

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) im Zeitverlauf

	2013	2014	2015
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	315	579	959
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	27	67	302
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	3.576	3.500	
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	1.184	1.405	
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	3.312	3.120	
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	1.144	1.170	
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	851	860	

Um die Fallintensität zu betrachten, fokussiert sich die GPA NRW auf die eigenen Vf der Stadt Lemgo. Denn diese hat auf die neuen Vf Dritter, die sie als (Amtshilfe-) Ersuchen erhält, keinen Einfluss. Die Fallzahlen werden auf die Einwohnerzahl bezogen, um die örtlichen Strukturen einzuschätzen.

Mit 860 entstandenen eigenen Vf je 10.000 Einwohner hat die Stadt Lemgo eine überdurchschnittliche Fallintensität im interkommunalen Vergleich. Dies korreliert mit der niedrigen Erfolgsquote ihrer Mahnungen: viele Forderungen werden trotz Mahnung nicht beglichen und gehen in die Vollstreckung. Der Mittelwert liegt bei 718 eigenen Vf je 10.000 Einwohner.

Trotz der hohen Fallintensität ist der Bestand zum 01. Januar 2015 von 236 eigenen Vf je 10.000 Einwohner unterdurchschnittlich (Mittelwert 608). Da aber die Zahl der Erledigungen in 2014 deutlich unter den Neueingängen liegt, sollte die Stadt Lemgo diese Entwicklung regelmäßig untersuchen. Dann kann sie größere Rückstände durch frühzeitiges Gegensteuern vermeiden.

Die Stadt Lemgo gibt rund 25 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung ab. Damit hat sie eine überdurchschnittliche Abgabequote bei einem Mittelwert von 22,6 Prozent. Hier sollte die Stadt Lemgo eine größere Unabhängigkeit von der Bearbeitungsweise der ersuchten Kommunen anstreben. Dazu bietet die Reform der Sachaufklärung bei auswärtigen Schuldnern verbesserte Instrumente.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

Personalkennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) im Zeitverlauf

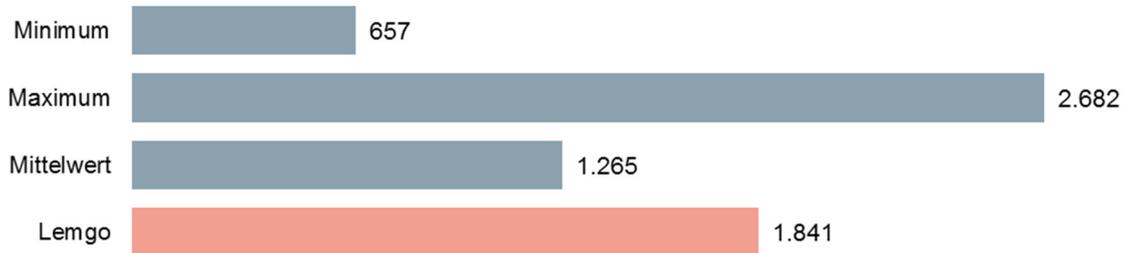
Kennzahl	2013	2014	2015
Abgewickelte Vf je Vollzeit-Stelle	1.912	1.841	
Entstandene neue Vf je Vollzeit-Stelle	2.043	2.105	
Zum 01. Januar bestehende Vf je Vollzeit-Stelle	147	277	539

Weil in Lemgo eine hohe Fallintensität mit einem unterdurchschnittlichen Personaleinsatz zusammentrifft, ist die Belastung mit Neueingängen je Vollzeit-Stelle überdurchschnittlich. In Lemgo entstanden 2014 je Vollzeit-Stelle 2.105 Vollstreckungsforderungen, der Mittelwert liegt bei 1.383.

→ Empfehlung

Die Stadt Lemgo sollte eine verbesserte Erfolgsquote ihres Mahnverfahrens anstreben, um die Vollstreckung zu entlasten.

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle 2014



Lemgo	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.841	657	2.682	1.265	891	1.036	1.564	16

Diese Leistungskennzahl berücksichtigt alle Vf, auch die von Dritten. Lemgo gehört zum Viertel der Kommunen mit den besten Leistungskennzahlen. Dennoch liegt die Zahl der abgewickelten Vf unter der der neu entstandenen. Die zum 01. Januar 2015 bestehenden Vf reichen aus, um eine Drittel-Stelle durchschnittlich auszulasten.

Gesamtbetrachtung Vollstreckung

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die einwohnerbezogene Personalquote ist unterdurchschnittlich.
- Die Leistungskennzahl liegt im besten Viertel der Vergleichskommunen.
- Der Deckungsgrad Vollstreckung ist unterdurchschnittlich. Die Ursachen liegen vermutlich bei den Nebenforderungen. Für tiefere Analysen fehlt es an Daten.

Herne, den 28. September 2015

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Johannes Schwarz

Projektleitung

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_Finzen_Finanzbuchhaltung (Fibu) ab 01.01.2013, Ratsbeschluss 10.12.2012, aktuelle Änderung noch nicht veröffentlicht
2	Die Finanzmittelkonten werden an jedem Buchungstag mit den Bankkonten abgeglichen (§ 30 Abs. 4 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, sehr viele Konten durch organisatorische Vorgaben (Referenzkonten Cash-Pool und Eigenbetriebe)
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, 3.2 DA Fibu, Meldung bei 20.000 €, Liquiditätsverbund (nicht in der ZA)
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").	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	3.3.1.1. Abs. 2 DA Fibu: erheben, soweit nichts anderes in DA bestimmt. Grenze 1,49 € nicht in DA, DA Niederschlagung Kleinbeiträge 50 €?
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, 3.6. DA Fibu und DA Niederschlagung von Forderungen (02.2011), allerdings dezentral
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht (§ 31 Abs. 2 Nr. 1.9 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, 3.1. Abs. 4 DA Fibu
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).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	ja, durch IT im Haus mit Vordruck über Abtlg., 3.2 DA Allgemein Datenschutz_Datensicherheit 01.2013
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, 1.5. + 3.3.1.2 DA Fibu und DA Finanzen Vorschusskasse und DA Finanzen Verwaltungsgebührenkasse 3.2. ff
9	Die Handkassen werden ordnungsgemäß geführt (§ 31 Abs.2 Nr. 3.3 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, DA Finanzen Verwaltungsgebührenkassen und DA Finanzen Vorschusskassen

	Frage	Erfüllungs-grad	Bewertung / Skalierung	Gewich-tung	erreichte Punkte	Optimal-wert	Dokumentation des Interviews
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, 3.3.6. DA Fibu, Stiftungssatzung (1963)
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	ja, 1.2 DA Fibu
12	Es bestehen aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung (§ 30 Abs. 5 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	ja, 1.4 DA Fibu, Kämmerer und örtl. Rechnungsprüfung
13	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um (§ 58 GemHVO NRW).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, 3.4. DA Fibu
14	Es bestehen aktuelle schriftliche Bestimmungen in Ausführung von § 58 GemHVO NRW (Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow).	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, 2.7. DA Fibu; komplett papierlos, alle elektronischen Belege beim KRZ
15	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen (Aufrechnung i.S. von §§ 387 ff. BGB)	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	ja, zentral, organisatorisch geregelt: automatische Aufrechnung vor Mahnung
Punktzahl Ordnungsmäßigkeit					73	75	
Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent					97		
Organisation/Prozesse/Informationstechnik							
16	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	MT940 nur Sparkasse, Sichtkontrolle (offene Posten, Kassenzzeichen)
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, entsprechende Liste gesehen, guter Kennzahlenwert
18	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	überwiegend erfüllt	2	3	6	9	ja, 3.5.1 DA Fibu , Mahnlauf einmal im Monat für Forderungen die (mind.) 10 Tage fällig sind

	Frage	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
19	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Regelung in Entwurf zur DA Fibu (3.5.1, 2. Absatz)
20	Es bestehen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen Regelungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	14 Tage nach 1. Mahnung: Vollstreckungsankündigung aus Avviso, 3 x 2 Std. Außendienst, 3.5.2.2 DA Fibu
21	Sie nutzen die Möglichkeit der Teilzahlungsvereinbarung nach § 5 Abs. 2 VwVG NRW.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	ja, 3.5.2.2 DA Fibu
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	selbst, nur auswärtige mit Gerichtsvollziehern
223	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis nach § 5a VwVG NRW i. V. m. § 284 Abs. 9 AO an.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	selbst, bewerten neue Rechtslage eher positiv, (noch) keine Regelungen/ Kriterien zur Ermessensausübung verschriftlicht
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).	nicht erfüllt	0	2	0	6	nein, Entscheidung im Fachamt, 1.2 DA Niederschlagung von Forderungen
25	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanzweisung geregelt.	ansatzweise erfüllt	1	1	1	3	nein, (Bewertung lt. Vermerk vom 08.05.2009 zur Forderungsbewertung)
26	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	überwiegend erfüllt	2	1	2	3	2.1.2 der DA über die Niederschlagung von Forderungen und 3.1 DA FiBu: ein SB für Insolvenzbearbeitung in der ZA
27	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Vermerk vom 08.05.2009 zur Forderungsbewertung
Punktzahl Organisation/Prozesse/Informationstechnik					53	72	
Erfüllungsgrad Organisation/Prozesse/Informationstechnik					74		

	Frage	Erfüllungs- grad	Bewertung / Skalierung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
28	Es werden Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und deren Einhaltung bedarfsorientiert überprüft.	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	Unterziel des GB 2 für die Zahlungsabwicklung/Vollstreckung: Forderungen werden pünktlich eingezogen und gfs. vollstreckt
29	Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen.	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6	Die Beitreibung eigener Forderungen wird optimiert, die Aufträge werden zeitnah abgearbeitet. Quote: Anzahl Vollstreckungsaufträge (eigene Forderungen) / abgewickelte Vollstreckungsaufträge (eigene Forderungen)
Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling					4	12	
Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling					33		
Gesamtauswertung							
Punktzahl gesamt					130	159	
Erfüllungsgrad gesamt					82		

→ 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