

Die Senatorin für Finanzen

Der Senator für Justiz und Verfassung

16.02.2015

Dr. Julia Becker / Joachim Zimmermann

0421 - 361 10976 / 0421- 361 15501

Vorlage für die Sitzung des Senats am 03.03.2015

„Optimierung des Forderungsmanagements“

„Sachstandsbericht“

A. Problem

Der Senat bat im Rahmen der Senatsbefassung vom 30.09.2014 den Lenkungsausschuss des Projektes „Optimierung des Forderungsmanagements“, in der Sitzung des Senats am 03.02.2015 erneut über den Sachstand zu berichten. Dieser Termin wurde auf den 03.03.2015 verschoben.

B. Lösung

Der Sachstand wird durch den in der Anlage aufgeführten Bericht dem Senat zur Kenntnis gegeben.

C. Alternativen

keine Alternativen

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Finanziellen Auswirkungen ergeben sich durch die Berichterstattung nicht.

Personalwirtschaftliche Auswirkungen können aufgrund des derzeitigen Projektstands nicht konkret beziffert werden. Es ist aber bei der Übernahme größerer Forderungsbereiche weiterhin mit zusätzlichem Personalbedarf zu rechnen.

Erkenntnisse über geschlechtsspezifische Wirkungen liegen nicht vor.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Abstimmung mit den Senatsressorts, die im Lenkungsausschuss vertreten sind, ist erfolgt. Die Abstimmung mit den verbleibenden Ressorts wurde durchgeführt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage kann nach Beschlussfassung über das zentrale elektronische Informationsregister veröffentlicht werden; datenschutzrechtliche Belange bedürfen keiner Berücksichtigung.

G. Beschluss

1. Der Senat stellt fest, dass

- unter „D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung“ der 2. Satz im 2. Absatz ersatzlos gestrichen wird.
- in der Anlage im 3. Absatz der 1. Halbsatz wie folgt geändert wird:

„Da der Erfolg des Projektes zu einer verbesserten Einnahmesituation beitragen wird,..“

- der 1. Absatz auf Seite 5 wie folgt ersetzt wird:

„Hinsichtlich der dezentralen Vergabe von Debitoren und Kreditoren wird im Rahmen des Projekts „E- Rechnung“ ein Teilprojekt „Einheitsdebitor /-kreditor“ eingerichtet. Grundsätzlich erfordert die Umstellung auf einen Einheitsdebitor /-kreditor zunächst die Ermittlung aller Parameter (wie z. B. Zahlungsfristen, Mahnverfahren, Verjährungsvorschriften) der in Bremen bestehenden Forderungsarten, die im SAP-System eingepflegt werden. Das Teilprojekt wird im 2. Quartal 2015 seine Arbeit aufnehmen. Ein genauer Umstellungszeitpunkt kann zurzeit nicht genannt werden.“

2. Der Senat nimmt den Bericht des Projektes „Optimierung des Forderungsmanagements“ zustimmend zur Kenntnis und bittet die Senatorin für Finanzen, die Sofortmaßnahmen entsprechend umzusetzen sowie Anfang Mai dem Senat erneut über den Sachstand zu berichten. Dem Haushalts- und Finanzausschuss ist in seiner Sitzung am 13.03.2015 ebenfalls Bericht zu erstatten.

Anlage

Sachstandsbericht – Projekt „Optimierung des Forderungsmanagements“

Der Sachstand des Projektes „Optimierung des Forderungsmanagements“ gestaltet sich wie folgt:

Durch das im Juni 2014 vom Senat beschlossene Projekt „Optimierung des Forderungsmanagements“ soll eine Struktur für ein „Zentrales Forderungsmanagement bei der SF“ für alle bremischen Forderungen, die in der Vergangenheit wirksam durch einen Bescheid geltend gemacht oder in sonstiger Form tituliert wurden, ausgearbeitet werden. Ziel ist es nach und nach die beschiedenen / titulierten Forderungen aller bremischen Ressorts durch die LHK einzuziehen bzw. (ab Mahnstufe 2) durch den Innen- und Außendienst der Zentralen Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord (nichtsteuerlicher Bereich) vollstrecken zu lassen und auf diesem Wege eine Vereinheitlichung des Beitreibungsprozesses zu erreichen und Synergieeffekte zu nutzen. Durch die Implementierung eines Projektes für „Forderungsmanagement“ auf Ebene der SF sollen zukünftig Forderungen aller Fachressorts zeitnah und konsequent beigetrieben werden. Forderungsausfälle können durch diese Zentralisierung der Forderungsbeitreibung so gering wie möglich gehalten werden und die Einnahmesituation der Freien Hansestadt Bremen würden durch ein vereinheitlichtes Forderungsmanagement wesentlich verbessert werden.

Da der Erfolg des Projektes zu einer verbesserten Einnahmesituation beitragen wird, ist der Senat über die bislang erzielten Projektergebnisse und die darüber hinaus gewonnen Erkenntnisse (regelmäßig) zu informieren.

Im Einzelnen gestalten sich die Projektfortschritte wie folgt:

1. Durchführung der erweiterten Bestandsaufnahme

Für die Einführung eines Forderungsmanagements bedarf es neben einer zahlenmäßigen Erstanalyse (Aufnahme des Forderungsbestands) auch einer inhaltlichen Bestandsaufnahme in jedem Ressort. Diese inhaltliche Bestandsaufnahme soll Aufschluss über folgende Fragestellungen geben:

- Welche Arten von Forderungen entstehen im jeweiligen Ressort?
- Wie sind diese Forderungen in rechtlicher Sicht einzuordnen / zu qualifizieren?
- Welche Dienststellen sind im Forderungsbereich / im Bereich der Erhebung und Beitreibung involviert?
- Wie gestaltet sich der Erhebungs- und Beitreibungsprozess (genauer Ablauf)?

Die inhaltliche Bestandsaufnahme wird u.a. in Form von „Interviews“ mit dem jeweiligen Fachpersonal der Ressorts vorbereitet und durchgeführt. Ziel ist es, einen vollumfassenden Überblick über den Erhebungs- und Beitreibungsprozess und den Forderungsbestand für jede Dienststelle eines Ressorts zu erhalten und auf dieser Basis die Forderungsübernahme nach und nach einzuleiten. Die Befragung der

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgt in Abstimmung mit den Personalvertretungs-gremien.

Interviews in der zuvor dargestellten Form und mit entsprechendem Inhalt wurden bislang mit dem Senator für Inneres und Sport, d.h. konkret mit der Dienststelle der Polizei und der senatorischen Dienststelle geführt. Es fand ferner am 27.01.2015 ein erstes Interview mit dem Stadtamt statt; aufgrund der Aufgabenvielfalt des Stadtamts werden weitere Interviewtermine folgen, um sämtliche Erhebungs- und Beitreibungsprozesse genauestens kennen zu lernen und zu evaluieren. Nach derzeitiger Planung werden die weiteren Gesprächstermine mit dem Stadtamt im Laufe des 1. Vierteljahrs des Jahres 2015 durchgeführt werden.

Alle gewonnenen Erkenntnisse werden im Rahmen eines detaillierten Projektberichtes – nach Ressorts und Dienststellen getrennt – dargestellt. Ferner wird mit jedem Ressort im Anschluss an die Interviewphase ein Abschlussgespräch geführt. Das Abschlussgespräch soll insbesondere dazu dienen, etwaige Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten und Schwachstellen im Beitreibungsprozess zu kommunizieren und zu beseitigen.

2. Übernahme von Forderungen / Forderungsübergang

Das vom Senat beschlossene und von Seiten des Lenkungsausschusses und der Projektleitung ausgearbeitete Konzept sieht vor, nach und nach die beschiedenen / titulierten Forderungen (ab Mahnstufe 2) durch den Innen- und Außendienst der Zentralen Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord (nichtsteuerlicher Bereich) vollstrecken zu lassen. Die Zentrale Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord kann für den Bereich der Forderungsbetreibung im nichtsteuerlichen Bereich bereits einschlägige Erfahrungen aufweisen: Gemäß des Bremischen Gesetzes über die Vollstreckung von Geldforderungen im Verwaltungswege (BremGVG) ist sie als Landesfinanzbehörde seit Jahren die zuständige Vollstreckungsbehörde für das Land und die Stadtgemeinde Bremen (sowie für die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und der Stadtwerke Bremen AG) und übt diese Aufgabe auch entsprechend aus.

Um die Zentrale Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord (nichtsteuerlicher Bereich) auf die Übernahme weiterer Forderungsbereiche vorzubereiten, werden derzeit in wöchentlichen Arbeitsgruppensitzungen sämtliche Beitreibungsprozesse im nichtsteuerlichen Bereich evaluiert und in einer Arbeitsanleitung zusammengefasst sowie in diesem Zusammenhang überprüft und optimiert. Ferner fanden im November und Dezember 2014 zwei Workshops in der Zentralen Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord (nichtsteuerlicher Bereich) statt, um bestimmte Arbeitsabläufe zu vereinheitlichen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden im März 2015 zudem eine „Auffrischungsschulung“ für die Anwendung des SAP-Systems erhalten.

Durch die Interviews mit der Dienststelle Polizei und der senatorischen Dienststelle (SIS) konnte bislang festgestellt werden, dass sämtliche per Bescheid öffentlich-rechtlich festgesetzten Forderungen bereits ab Mahnstufe 2 in der Zentralen Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord begetrieben werden. Die zivilrechtlichen Forderungen bedürfen zunächst einer entsprechenden Titulierung

(bspw. im Wege eines Mahnbescheids) und werden dann – soweit die Zwangsvollstreckungsvoraussetzungen i.S.d. der Zivilprozessordnung (ZPO) vorliegen – durch den Gerichtsvollzieher vollstreckt. Ob eine Zentralisierung der Beitreibung zivilrechtlicher Forderungen rechtlich möglich und fachlich sinnvoll ist, bedarf noch einer gesonderten Prüfung im Rahmen der weiteren Projektstätigkeit.

3. Transparenz durch ein umfassendes Controlling

Der Projektleitung ist es weiterhin nicht möglich, einen zuverlässigen Abgleich aller bremischen offenen (Alt-)Forderungen gegenüber Dritte zum 31.12.2012 und zum 30.6.2014 zu erstellen bzw. erstellen zu lassen und in diesem Zusammenhang die Höhe des Abbaus von Altforderungen durch die Ressorts im angegebenen Zeitraum zu beziffern. Die Angaben der Ressorts im Rahmen der zahlenmäßigen Bestandsaufnahme bieten zwar – wie im Rahmen der Senatsbefassung am 30.09.2014 bereits ausgeführt – einen ersten Überblick; dieser lässt sich allerdings weder genauer spezifizieren noch im Rahmen einer Qualitätssicherung durch die Projektleitung belegen.

Wie bereits in der Berichterstattung an den Senat am 30.09.2014 dargelegt, soll zwecks Erhöhung der Transparenz des bremischen Forderungsbestands parallel zu der Einführung eines zentralisierten Forderungsmanagements auch ein umfassendes Controlling installiert werden. Konkret sollen folgende Controlling-Parameter ab dem 2. Halbjahr 2015 durch die Ressorts erhoben und der Projektleitung in halbjährlichen Abständen übermittelt werden:

- Anzahl der Forderungen, die noch nicht durch das jeweils zuständige Ressort geltend gemacht worden sind (Fallzahl)
- Höhe der Forderungen, die noch nicht durch das jeweils zuständige Ressort geltend gemacht worden sind (Betrag in €)
- Anzahl der Forderungen, die bereits durch das jeweils zuständige Ressort „angemahnt“ worden sind (Fallzahl)
- Höhe der Forderungen, die bereits durch das jeweils zuständige Ressort „angemahnt“ worden sind (Betrag in €)
- Niedergeschlagenes Forderungsvolumen (Fallzahl und Betrag in €)
- Grund der Niederschlagung (bspw. Vermögenslosigkeit, Insolvenzverfahren, Ableben des Schuldners o.ä.)

Zwischen den bremischen Ressorts wurde mittlerweile zudem vereinbart, eine systematische Untersuchung der Einnahmeverwaltung (Anordnung und Erhebung von Einnahmen) durchzuführen. Die Ergebnisse und Erkenntnisse der ressortinternen Überprüfung sind festzuhalten und der Staatsrätekonferenz unter Einbindung der Leitung des Projektes "Optimierung des Forderungsmanagements" zu präsentieren. Folgende Parameter sollen hierbei durch die Ressorts abgefasst und im Anschluss in einem Controlling erhoben werden; über den Turnus der Erhebung wird noch zu entscheiden sein:

- Welche Dienstanweisungen kommen in den einzelnen Dienststellen betr. der Erteilung von Annahmeanordnungen zum Einsatz?
- Wer ist für die Einhaltung der Dienstanweisung in der jeweiligen Dienststelle verantwortlich / zuständig?

- Gibt es stichprobenartige Überprüfungen in den Dienststellen betr. der Einhaltung der Dienstanweisung? Wenn ja, wer nimmt diese Überprüfung vor?
- Wie viele Bescheide / Titulierungen ergehen pro Monat in der jeweiligen Dienststelle (ggf. geordnet nach Rechtsbereichen), die eine Rechnungserteilung an den Schuldner zur Folge haben?
- Wie hoch ist die Summe der „Soll-Stellungen“ in der jeweiligen Dienststelle (Vergabe von Kassenzweckzeichen)? [Anmerkung: Hier hat ggf. eine Auswertung des SAP-Systems zu erfolgen.]
- Wie viele Mahnsperren wurden pro Monat in der jeweiligen Dienststelle gesetzt? [Anmerkung: Hier hat ggf. eine Auswertung des SAP-Systems zu erfolgen.]
- Wer ist für die Überwachung des Setzens von Mahnsperren in der jeweiligen Dienststelle verantwortlich?
- Wie erfolgt die Überwachung der gesetzten Mahnsperren und der betroffenen Forderungen in der jeweiligen Dienststelle?

Das operative Projektteam bei der Senatorin für Finanzen versucht darüber hinaus in Zusammenarbeit mit der Zentralen Vollstreckungsstelle des Finanzamtes Bremen-Nord (nicht-steuerlicher Bereich) folgende weitere Abfragen über den Einsatz eines neuen Vollstreckungsmoduls („avviso-controller“) zu erheben:

- Anzahl der übernommenen Forderungsposten (Fallzahl)
- Volumen der Forderungsposten (Betrag in €)
- Staffelung nach Forderungshöhe (bspw. Forderungen < 100€ / Forderungen zwischen 100€ - 1000€ / Forderungen > 1.000€)
- Benennung der übergebenden Dienststelle (BKZ) nebst genauer Forderungsbezeichnung (bspw. Stadtamt – Ordnungsgeld)
- Anzahl der durchgeführten Vollstreckungsmaßnahmen getrennt nach Innen- und Außendienst (bspw. Kontopfändung, Gehaltspfändung, Sachpfändung, Abnahme der Vermögensauskunft)
- Beigetriebenes Forderungsvolumen (Betrag in €)
- Niedergeschlagenes Forderungsvolumen (Fallzahl und Betrag in €)
- Grund der Niederschlagung (bspw. Vermögenslosigkeit, Insolvenzverfahren, Ableben des Schuldners o.ä.)

Über den Fortgang der Recherchen und über das jeweilige Abfrageergebnis wird zu gegebener Zeit wieder berichtet werden.

4. Umsetzung der durch den Senat am 30.09.2014 beschlossenen Sofortmaßnahmen

Aufgrund des Senatsbeschlusses vom 30.09.2014 betr. die Sofortmaßnahmen „Nicht erfasste Bescheide / Zahlungsaufforderungen“ und das „Setzen von Mahnsperren“ hat die Senatorin für Finanzen am 8. Dezember 2014 in einem Rundschreiben (vgl. Anlage) nochmals auf die Einhaltung der Bestimmungen zur Erhebung von Einnahmen und zum Setzen von Mahnsperren hingewiesen. Es wurde insbesondere auf § 34 Abs.1 der Landeshaushaltsordnung (LHO) verwiesen, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.

Hinsichtlich der dezentralen Vergabe von Debitoren und Kreditoren wird im Rahmen des Projekts „E- Rechnung“ ein Teilprojekt „Einheitsdebitor /-kreditor“ eingerichtet. Grundsätzlich erfordert die Umstellung auf einen Einheitsdebitor /-kreditor zunächst die Ermittlung aller Parameter (wie z.B. Zahlungsfristen, Mahnverfahren, Verjährungsvorschriften) der in Bremen bestehenden Forderungsarten, die im SAP-System eingepflegt werden. Das Teilprojekt wird im 2. Quartal 2015 seine Arbeit aufnehmen. Ein genauer Umstellungszeitpunkt kann zurzeit nicht genannt werden.

5. Zusätzliche Sofortmaßnahmen

Der für das Projekt „Optimierung des Forderungsmanagements“ zuständige Lenkungsausschuss hat im Einvernehmen mit der Senatorin für Finanzen in seiner Sitzung vom 26.01.2015 folgender zusätzlicher Sofort-Maßnahme zugestimmt, die für eine erfolgreiche Projektumsetzung unerlässlich sind:

- Überprüfung der im Beitreibungsprozess eingesetzten Vor- und Fachverfahren

In einer Vielzahl der bremischen Dienststellen werden – bspw. für die Rechnungserstellung – sog. Vor- bzw. Fachverfahren eingesetzt. Die Sollstellung der Forderung in SAP erfolgt dann oftmals über eine SAP-Schnittstelle aus dem jeweiligen Fachverfahren heraus; die meisten Fachverfahren verfügen damit grundsätzlich über eine elektronische Schnittstelle zu SAP; bei bestimmten Fachverfahren kann jedoch keine Sollstellung in SAP erzeugt werden. Hier bedarf es dann einer zusätzlichen Buchung im SAP-System mit zusätzlichem Zeit- und Personalaufwand.

Die Schnittstelle zu SAP ist auf die wesentlichen „Basisinformationen“ zum Forderungseinzug begrenzt, so dass beispielsweise ein im Fachverfahren vorliegendes Geburtsdatum nicht mit übermittelt wird. Hier kommt es oftmals zu einer Lücke im Informationstransfer wichtiger Schuldnerdaten.

Die Schnittstellen zwischen SAP und dem jeweiligen Vor- bzw. Fachverfahren bedürfen zudem einer individuellen, sehr zeitintensiven Betreuung. Da die Schnittstellen häufig auch fehleranfällig sind, ist zu prüfen, inwieweit in Fällen, in denen eine automatisierte Schnittstelle zu SAP technisch nicht möglich ist, eine „Übernahme“ in das SAP-System geboten erscheint.

Im Zuge der weiteren Interviews sollten daher alle Vor- und Fachverfahren einer (ersten) Prüfung unterzogen werden, mit dem Ziel die Anzahl an Vor- und Fachverfahren auf ein Minimum zu reduzieren und die Verfahren nur in den Dienststellen beizubehalten, in denen aus technischen und/oder fachlichen Gründen keine Forderungsbearbeitung direkt im SAP-System möglich ist. Die Reduzierung der Vor- und Fachverfahren würde neben Kosteneinsparungen auch zu positiven Nebeneffekten für das in Planung befindliche Projekt „Dezentrale Vergabe von Debitoren und Kreditoren“ führen. Bei der Umstellung auf einen Einheitsdebitor /-kreditor bedarf es in den meisten Fällen einer Anpassung der Vor- und Fachverfahren und der zugehörigen SAP-Schnittstelle.

- Veranschlagte Einnahmen / Allgemeine Anordnungen

Bei „veranschlagten Einnahmen“ handelt es sich um allgemeine Anordnungen die angelegt werden, wenn mehrere Zahlungen für einen Vorgang (z.B.

Prüfungsgebühren) erwartet werden, aber nicht absehbar ist, wer einzahlen wird oder welche Beträge eingehen werden. In der Regel wird dafür ein (Sammel-)Debitor angelegt und eine allgemeine Anordnung mit Sollstellung „Null“ erfasst, durch die dann das Kassenzeichen erzeugt wird. Alle Zahlungen eines Vorgangs werden dadurch auf ein Kassenzeichen gebucht. Zahlungen mit diesem Kassenzeichen werden dann auf dem vorgenannten Debitor gebucht und die Sollstellungen erzeugt eine „IST = SOLL Buchung“. Es erfolgt also erst nach Zahlungseingang eine entsprechende Sollstellung in Höhe des Zahlungsbetrags.

Im Rahmen des Projekts wurden Einzelfälle festgestellt, in denen Sollstellungen mit Null nach dem vorgenannten Verfahren generiert wurden, obwohl die zugrunde liegenden Forderungen der Höhe nach feststehen. Diese Forderungen werden somit auch nicht als offene Forderungen im SAP-System ausgewiesen und bleiben im Mahn- und Beitreibungsverfahren unberücksichtigt. Ein Forderungscontrolling über SAP ist ebenfalls nicht möglich.

In 2014 wurden insgesamt 1.175 neue „Veranschlagte Einnahmen“ angelegt, davon 1.025 in einem Ressort. Eine erste Auswertung hat ergeben, dass dieses Verfahren in allen Ressorts genutzt wird. Diese Fälle sind noch nicht in den bisher festgestellten „Verwahrfällen Zahlungseingang vor Sollstellung“ enthalten.

Es ist nicht auszuschließen, dass im großen Umfang veranschlagte Einnahmen generiert werden, obwohl die zugrunde liegenden Forderungen der Höhe nach bekannt sind. Die Projektleitung wird daher gebeten, den Umgang mit veranschlagten Einnahmen zu prüfen und dem Senat über das Ergebnis zu berichten.

6. Sachstand: Austausch mit der Handelskammer

Mit der Handelskammer Bremen wurde vereinbart, zeitnah einen gemeinsamen „Workshop“ zum Thema Forderungsmanagement durchzuführen. Dieser fand nunmehr am 28.01.2015 statt und wurde durch einen regen Austausch geprägt; die gewonnen Erkenntnisse werden in den weiteren Entwicklungsprozess einbezogen.