

Vorlage für die Sitzung des Senats am 01.11.2016

Umsetzung Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung“ (ZOV)

**„Optimierung des bremischen Forderungsmanagements -
Entwicklung des Forderungsbestands / weitere Vorgehensweise“**

A. Problem

Im Rahmen der Befassung über das Programm ZOV („Zukunftsorientierte Verwaltung“) hat der Senat am 21.06.2016 für das Projekt „Optimierung des Forderungsmanagement“ eine Bilanz- und Entscheidungsvorlage in Auftrag gegeben.

Das Projekt „Forderungsmanagement“ soll sicherstellen, dass künftig Forderungen aller Fachressorts, die durch diese im Vorfeld per Bescheid öffentlich-rechtlich festgesetzt oder in sonstiger (zivilrechtlicher) Form tituliert wurden, zeitnah und konsequent beigetrieben werden. Forderungsausfälle sollen durch diese Zentralisierung der Forderungsbeitreibung so gering wie möglich gehalten werden und die Einnahme-Situation der Freien Hansestadt Bremen wird durch ein vereinheitlichtes Mahnwesen verbessert werden.

Der Senat hat sich bisher mit dem Forderungsmanagement mehrfach befasst; nachfolgend werden die maßgeblichen Inhalte bzw. Beschlussfassungen in den Senatsvorlagen vom 30.09.2014 und vom 03.03.2015 dargestellt. .

Bereits in der ersten Befassung des Senats am 30.09.2014 wurden folgende Beschlüsse gefasst:

- Die Leitung des Projektes „Optimierung des Forderungsmanagements“ wird eine vollumfängliche inhaltliche Bestandsaufnahme über den Ablauf und die Inhalte der Betreibungsprozesse durchführen und soweit erforderlich Optimierungsvorschläge in einem schriftlich abgefassten Bericht formulieren.
- Die Zentralisierung der Forderungsbearbeitung ab Mahnstufe 2 in der Zentralen Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord (bzw. ab 01.07.2016 im Zuständigkeitsbereich der Landeshauptkasse) wird zeitnah im Zuge der Bestandsaufnahmen veranlasst.
- Die von der Projektleitung vorgeschlagenen Kennziffern für ein umfassendes Controlling sind soweit technisch möglich zu ermitteln und fortlaufend zu erheben.
- Die Entwicklung des Forderungsbestands ist zu evaluieren; in diesem Zusammenhang ist insbesondere die Erfassung sämtlicher Forderungen durch die Ressorts im SAP-System zu überwachen; für die jeweils zuständige Leitungsebene der Ressorts besteht insoweit ebenfalls akuter Handlungsbedarf.

- Die Ressorts sind aufzufordern, das Setzen von Mahnsperren nur noch in Ausnahmefällen zu veranlassen; darüber hinaus soll das Setzen von Mahnsperren dem zentralen Forderungsmanagement vorbehalten bleiben.
- Um das SAP-System transparenter und zukunftssicher auszugestalten wird für die Umstellung auf den sog. „Einheitsdebitor / -kreditor“ durch die Senatorin für Finanzen zeitnah ein entsprechendes Konzept entwickelt.
- Dem Senat ist über die zuvor genannten Inhalte bis zum 03.02.2015 zu berichten.

Mit Senatsvorlage vom 03.03.2015 wurde dem Senat ein Sachstandsbericht über die Projektfortschritte nach Maßgabe der zuvor aufgeführten Beschlüsse übermittelt. Darüber hinaus wurden folgende weitere Sofortmaßnahmen beschlossen:

- Im Rahmen der inhaltlichen Bestandsaufnahme in den Ressorts sollen auch die eingesetzten Vor- und Fachverfahren aufgelistet und auf etwaige Schnittstellenprobleme untersucht werden.
- Die Projektleitung hat den Umgang mit sog. „Veranschlagten Einnahmen“ (Allgemeine Anordnungen i.S. der LHO) zu überprüfen und dem Senat hierüber zu berichten. Bei unsachgemäßer Nutzung sog. „Veranschlagter Einnahmen“ kann es zu einer unrichtigen Darstellung der Forderung im SAP-System mit entsprechender Auswirkung auf den Forderungsbestand kommen mit der Folge, dass die Forderungen nicht in das Mahn- und Beitreibungsverfahren einbezogen werden.

Die zuvor dargestellten Senatsbeschlüsse wurden wie folgt seit der letzten Berichterstattung im März 2015 umgesetzt; im Rahmen der nachfolgenden Ausführungen liegt der Focus in besonderem Maße auf der Entwicklung des Forderungsbestands und den Erkenntnissen der inhaltlichen Bestandsaufnahme in den Ressorts:

1. Entwicklung des Forderungsbestands

Für die Einführung eines Forderungsmanagements bedarf bzw. bedurfte es zunächst einer Erstanalyse des bremischen Forderungsbestands (Bestandsaufnahme), um einen Überblick über das finanzielle Ausmaß des Gesamtforderungsbestands zu erhalten. Der ursprünglich vom Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2012 festgestellte (Gesamt)Forderungsbestand in Höhe von ca. 53 Mio. €, der durch Feststellungen der Innenrevision der Senatorin für Finanzen noch auf 57,7 Mio. € zu erhöhen war, ist seit dem Jahr 2012 weiter angestiegen. Zum Stichtag 31.12.2015 belief sich der Bestand auf ca. 103 Mio. € und entwickelte sich in den ersten 7 Monaten des Jahres 2016 wie folgt:

- per 31.01.2016 auf ca. 91 Mio. €
- per 29.02.2016 auf ca. 89 Mio. €
- per 31.03.2016 auf ca. 88 Mio. €
- per 30.04.2016 auf ca. 91 Mio. €
- per 31.05.2016 auf ca. 97 Mio. €
- per 30.06.2016 auf ca. 97 Mio. €
- per 31.07.2016 auf ca. 90 Mio. €

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass vom 31.12.2010 bis zum 31.12.2015 die Forderungsbestände zu den einzelnen Stichtagen von 60,6 Mio. € bis 31.07.2016 auf 90 Mio. € kontinuierlich angestiegen sind. Dabei handelt es sich insgesamt um rein externe und fällige Forderungen (sog. Forderungen gegen Dritte).

In Bezug auf den per 31.12.2010 durch den Rechnungshof festgestellten „Altforderungsbestand“ i.H.v. rd. 53 Mio. € konnten folgende Veränderungen (bis zum 30.06.2015) erreicht / umgesetzt werden:

- tatsächliche Einnahmen 20,1 Mio. €
- Niederschlagungen 3,4 Mio. €
- Erlasse 1,1 Mio. €
- sonstige Ausbuchungen 8,8 Mio. €

Sowohl die innerbremischen Verrechnungen wie auch die Forderungen gegen verbundene Unternehmen sind in diesen Summen nicht enthalten. Ein proportionaler Anstieg der Forderungsbestände im Bereich der Mahnstufe 2 (Vollstreckung) konnte dagegen nicht verzeichnet werden. Mögliche Ursachen für den Anstieg des Gesamtforderungsbestands sind in erster Linie das von Dienststellen fortgesetzte regelwidrige Setzen von Mahnsperren und Verwenden von Allgemeinen Anordnungen.

Als besonders kritisch zu bewerten ist die Tatsache, dass ein Teil der fälligen offenen Posten in Höhe von 36.889.561,16 € durchgängig vom 31.12.2014 bis zum 31.12.2015 centgenau unverändert ist. Das entspricht 35,58 % des Gesamtforderungsbestandes (103 Mio. €) und 54,65% (59.526) der Einzelposten von insg. 108.917. Im Vergleichszeitraum 31.12.2010 bis zum 31.12.2015 bestanden fällige offene Posten i. H. v. 14.245.730,62 € centgenau unverändert. Das entspricht 13,74 % des Gesamtforderungsbestandes (103 Mio. €) und 17,91% (19.512) der Einzelposten von 108.917. Das heißt, ein Teil der zuvor dargestellten Forderungen sind seit mehreren Jahren im Bestand und haben sich auch in der Höhe nicht verändert. Ein professionelles Forderungsmanagement würde nicht nur eine engmaschige Betreuung dieser Forderungen fordern, sondern auch eher Gründe für die nicht erfolgte Tilgung bzw. Beitreibung aufzeigen können. In den derzeit existenten (dezentralen) Strukturen war eine tiefergehende Aufklärung allerdings nicht möglich. Aussagen über die Werthaltigkeit sind nur nach Einzelfallprüfung der jeweiligen Forderung möglich.

Im Rahmen der Analyse des Forderungsbestands überprüfte das Projekt „Optimierung des Forderungsmanagements“ das Setzen von und den Umgang mit Mahnsperren. Durch das Setzen von Mahnsperren in SAP kann für eine Forderungsposition der Mahnlauf unterbrochen werden; es ist daher nur in ganz wenigen Ausnahmen zulässig, da es die weitere Beitreibung einer offenen Forderung verhindert. Trotz der getroffenen Festlegungen in der Senatsvorlage vom 30.09.2014 zum Umgang mit Mahnsperren bestanden zum 9. Februar 2016 (bezogen auf alle offenen Posten) weiterhin folgende Summe an Mahnsperren:

- Belegmahnsperren: Stand 9.2.2016: 51.160 Stand 1.8.2016: 52.792
- Stammdatenmahnsperren: Stand 9.2.2016: 45.388 Stand 1.8.2016: 46.296

Hierbei ist zu beachten, dass zum Teil sowohl Belegmahnsperren und als auch gleichzeitig Stammdatenmahnsperren zum gleichen Vorgang gesetzt wurden. Die Anzahl an Belegmahnsperren und Stammdatenmahnsperren weist somit eine gewisse „Deckungsgleichheit“ (mit entsprechender Auswirkung auf die Gesamtanzahl an gesetzten Mahnsperren) auf. Das Setzen von Mahnsperren durch die Ressorts wird jeweils fortgesetzt.

Zum Stichtag 31.07.2016 befanden sich 111.800 offene externe Forderungen im SAP-System. Bei 59.127 dieser Forderungen (53 %) wurden Mahnsperren gesetzt. Sie bündeln einen Betrag von 42.338.562,03 €. Das sind 47% des gesamten fälligen externen Forderungsbestandes von 89.989.462,67 €.

Durch Beschluss des Senats vom 30.09.2014 wurden den Ressorts vorgegeben:

„Durch das Setzen von Mahnsperren in SAP kann für eine Forderungsposition der Mahnlauf unterbrochen werden. Das Setzen sog. Mahnsperren ist nur in ganz wenigen Ausnahmen zulässig, da es die Beitreibung verhindert. Trotz der klaren Regelung machen einzelne Dienststellen auch außerhalb dieser Ausnahmen häufig von diesem Instrument Gebrauch mit der Folge, dass eine ordnungsgemäße Überwachung des Forderungseinzugs bis hin zur Beitreibung nicht mehr sichergestellt werden kann.

Das Setzen einer Mahnsperre sollte daher künftig ausschließlich dem zentralen Forderungsmanagement - ggf. in Rücksprache mit den Fachbereichen, wenn Zweifel dem Grunde oder der Höhe nach bestehen - vorbehalten bleiben. In diesen Fällen ist die jeweilige Forderung dem Fachbereich für die Überprüfung und Umsetzung entsprechender Änderungen zurückzugeben. Anschließend erfolgt eine Rückübernahme ins zentrale Forderungsmanagement.“

Dieser Vorgabe wurde ausweislich der zahlenmäßigen Entwicklung offensichtlich nicht gefolgt. Ähnlich verhält es sich mit dem Umgang der Allgemeinen Anordnungen (in den bisherigen Senatsvorlagen wurde dabei auch von sog. „Veranschlagten Einnahmen“ gesprochen). Im Zeitraum vom 31.12.2015 bis zum 31.07.2016 ist die Zahl der Allgemeinen Anordnung von 28.435 auf 28.833 gestiegen.

Die Zahl der Allgemeinen Anordnungen hat sich innerhalb nur eines halben Jahres (30.6. bis 31.12.2015) um 398 auf 28.435 Allgemeine Anordnungen zudem weiter erhöht. Darüber hinaus haben sich Hinweise ergeben, wonach in bestimmten Fachverfahren nach wie vor keine Sollstellungen in SAP generiert werden. Eine ordnungsgemäße Forderungsüberwachung ist hier gänzlich unmöglich.

2. Inhaltliche Bestandsaufnahme

Neben der zuvor aufgezeigten Analyse des Forderungsbestands ist in einem zweiten Schritt die inhaltliche Bestandsaufnahme in jedem Ressort erforderlich. Ziel ist es, einen vollumfassenden Überblick über den Beitreibungsprozess und den Forderungsbestand für jede Dienststelle eines Ressorts zu erhalten und auf dieser Basis die Forderungsverläufe optimieren zu können. Die Analyse erfolgt bzw. erfolgte durch die Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (in Form sog. „Interviews“) in Abstimmung mit den Personalvertretungsorganen; hierbei wurden auch die im Ressort

jeweils eingesetzten Vor- bzw. Fachverfahren im Projektbericht aufgelistet und untersucht.

Im Innenressort, beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, beim Senator für Justiz und Verfassung und im Wirtschafts- sowie im Bildungsressort wurde die Bestandsaufnahme bereits erfolgreich durchgeführt und jeweils mit einem umfangreichen Projektbericht abgeschlossen (Anmerkung: Der Bericht zur Bestandsaufnahme im Bildungsressort wurde im August 2016 ausgearbeitet und am 24.10.2016 mit Vertretern des Bildungsressorts final abgestimmt). Die Interviewphase im Sozialressort wurde mittlerweile für die 2. Jahreshälfte 2016 terminiert und ist Anfang September 2016 – wie geplant – gestartet. Vor dem Hintergrund des im Sozialressort eigenständigen Projektes zum dezentralen Forderungsmanagement wurde die inhaltliche Bestandsaufnahme entsprechend zeitlich terminiert; sie wird nach derzeitiger Planung bis Anfang 2017 abgeschlossen sein.

Aufgrund der gesammelten Erkenntnisse in insgesamt 5 Ressorts ist als erstes Zwischenergebnis festzustellen, dass der Umgang mit Forderungen und die jeweilige Bearbeitung in den Ressorts stark voneinander abweichen: Es gibt sowohl Dienststellen die sehr zeitnah und konsequent mit der Rechnungsstellung und der damit korrespondierenden SAP-Erfassung verfahren als auch Dienststellen, die dem Forderungsmanagement eine „untergeordnete Rolle“ zuweisen und sowohl hohe Außenstände als auch eine unkontrollierte Anzahl an Mahnsperren sowie Verwahrkontenstände aufweisen (Anmerkung: Bei der Buchung einer Forderung auf ein Verwahrkonto ist die Zuordnung der Forderung bspw. mangels Kassenzeichen und damit eine korrekte Verbuchung auf einen Debitor nicht möglich). Die derzeit geltenden Dienstanweisungen für den Umgang mit SAP sind darüber hinaus nicht flächendeckend bekannt und werden dadurch auch nicht immer eingehalten.

Die Projektleitung unterbreitet „Optimierungsvorschläge“ gegenüber den Interviewpartnern in den Fachressorts. Die inhaltliche Bestandsaufnahme führt zu einem guten Überblick über den Umgang mit Forderungen, sie kann allerdings keine tatsächliche direkte Verbesserung für die Bereiche der Forderungserfassung im SAP-System sowie im Umgang mit Mahnsperren, Verwahrkonten und offenen Postenlisten verbindlich erwirken.

3. Zentrale Vollstreckungsstelle bei der LHK

Neben der inhaltlichen Bestandsaufnahme bedarf es im Bereich der Senatorin für Finanzen organisatorischer Begleitmaßnahmen, um das Projekt „Optimierung des Forderungsmanagements“ optimal im Bereich der Vollstreckung von Forderungen ab Mahnstufe 2 umsetzen zu können. Hierfür hat die Senatorin für Finanzen ein Projekt mit dem Arbeitstitel „Reorganisation des bremischen Kassenwesens“ aufgelegt (Projektstart: 04.12.2015). Ziel des Projekts ist es, für die Freie Hansestadt Bremen einen organisatorischen Zusammenschluss sämtlicher Erhebungstätigkeiten, also Kassen- und Vollstreckungstätigkeiten der Landeshauptkasse einerseits und des Finanzamts Bremen-Nord andererseits, zu erreichen. In einem ersten Schritt wurden auf den 1. Juli 2016 die Vollstreckungsstellen des Finanzamts Bremen-Nord auf die Landeshauptkasse übertragen. Die Übertragung der Finanzkasse auf die Landeshauptkasse wird in einem zweiten, späteren Schritt folgen. In Bezug auf die

Zentralisierung der Forderungsbearbeitung ab Mahnstufe 2 kann – insbesondere durch die Erkenntnisse der inhaltlichen Bestandsaufnahme – festgestellt werden, dass diese weitestgehend umgesetzt ist. Soweit durch die geführten „Interviews“ Bereiche identifiziert wurden, die nicht ab Mahnstufe 2 die Beitreibung über die Zentrale Vollstreckungsstelle der LHK durchführen lassen, wurde dies mit einem klar definierten Umsetzungsvorschlag im jeweiligen Ressort-Projektbericht festgehalten.

4. Schlussfolgerung

Sowohl die Entwicklung des (Alt-)Forderungsbestands als auch die nur teilweise Umsetzung der vom Senat in der Vorlage vom 30.09.2014 beschlossenen „Sofortmaßnahmen“ legen nahe, dass die Ressorts ihren Optimierungs“anteil“ (bislang) nicht einer entsprechenden Umsetzung zugeführt haben (Ausnahmen bestehen derzeit im Bereich von SKB und SUBV). Insbesondere das Anwachsen des Forderungsbestands von 57,7 Mio. € (RH: 53 Mio. €) auf zwischenzeitlich 103 Mio. € und aktuell auf 90 Mio. € stuft die Projektleitung als „besonders bedrohlich“ ein, da das Ausfallrisiko u.a. aufgrund des Verjährungseintritts immens ansteigt und die Liquiditätslage Bremens erheblich beeinträchtigt. Hierbei ist beachtlich, dass im Falle einer Realisierung die Gelder – anders als die ganz überwiegende Anzahl der steuerrechtlich bedingten Forderungen – nicht in die Bemessungsgrundlage des bundesstaatlichen Finanzausgleiches einfließen würde. Das gegenüber dem Stabilitätsrat angekündigte Ziel, Forderungsbestände kontinuierlich und dauerhaft abzubauen, muss aus derzeitiger Sicht als „noch nicht erreicht“ eingestuft werden. Es bedarf daher zusätzlicher Optimierungsmaßnahmen, um das gesetzte Ziel eines professionellen Forderungsmanagements noch erreichen zu können. Diese sollten zeitnah ergriffen bzw. umgehend ausgearbeitet werden.

B. Lösung

Vor dem Hintergrund der zuvor aufgezeigten Entwicklungen – sowohl im Bereich des Forderungsbestands als auch im Bereich der stark voneinander abweichenden Bearbeitung von Forderungen in den Ressorts – sind folgende Maßnahmen für eine nachhaltige Verbesserung des bremischen Forderungsmanagements erforderlich. Zum einen sollte zu Beginn – ggf. unter Einbeziehung einer „Task Force“ – die Aufarbeitung des Altforderungsbestands zeitnah in Angriff genommen werden (vgl. hierzu die nachfolgenden Ausführungen zu 1.). Zum anderen sind technische Anpassungen erforderlich; hierzu zählt die Umsetzung des sog. Einheitsdebitors / -kreditors (vgl. Ausführungen zu 2.) sowie die Einführung einer zentral organisierten Debitoren- und Kreditorenbuchhaltung, einer zentralen Buchung von Annahmeanordnungen (Ausgangsrechnungen) und Auszahlungsanordnungen (Eingangsrechnungen) nebst Stammdatenpflege in der Landeshauptkasse (vgl. hierzu im Detail Ausführungen unter 3.). Im Einzelnen gestalten sich die Maßnahmen wie folgt:

1. Aufarbeitung des Altforderungsbestands

Anfang des Jahres wurde jedem Ressort eine Auflistung des jeweiligen Altforderungsbestands übergeben verbunden mit dem Auftrag einer kurzfristigen Überprüfung. Sollte eine solche Überprüfung und Aufarbeitung des

Altforderungsbestands durch das jeweils betroffene Ressort innerhalb der nächsten 6 Monate nicht leistbar bzw. durchführbar sein, sollte die Aufgabe der Überprüfung der Altbestände einer „Task Force“ im Geschäftsbereich des Ressorts SF (früherster Starttermin: 02.01.2017) zugeführt werden. Die Task Force würde sich der Aufarbeitung der (Alt)Forderungsbestände widmen und diese auf eine (erneute) Beitreibungsmöglichkeit hin untersuchen. Sie würde zudem nach folgenden Parametern arbeiten:

- Die Umsetzung der Aufarbeitung erfolgt durch das Konstrukt der Amtshilfe.
- Die Aufarbeitung erfordert für die Task Force die Einrichtung eines jeweils ressortübergreifenden bzw. -spezifischen SAP-Zugriffs.
- Die Untersuchung erfolgt gestaffelt nach Betragsgrenzen (zunächst Forderungen >10.000€) sowie nach Ressorts / Dienststellen gegliedert
- Nach einer Vorsortierung (SAP-Auswertung) werden die notwendigen Akten aus den jeweiligen Dienststellen / dem jeweiligen Ressort angefordert und nach den Kategorien „Forderung noch eintreibbar und nicht verjährt“ untersucht.
- Soweit angezeigt, veranlasst die Task Force die erneute Geltendmachung bzw. spätere Beitreibung durch die Verwendung des entsprechenden Mahnverfahrens oder bereinigt den Forderungsbestands durch eine Niederschlagung
- Sämtliche Erkenntnisse der Aufarbeitung werden in tabellarisch dokumentiert und dem originär zuständigen Ressort nach Abschluss der Überprüfung im Zuge der Rückgabe der Akten mitgeteilt.

Durch die Überprüfung der Altforderungen würde der Forderungsstand „bereinigt“ werden und zukünftig besser zu kontrollieren sein.

2. Einheitsdebitor / -kreditor

Der Debitoren- bzw. Kreditorenstammsatz in SAP enthält alle kundenspezifischen Informationen, die zur Abwicklung von Geschäftsvorfällen benötigt werden. Derzeit legt jede bewirtschaftende Einheit, die grundsätzlich durch die Behördenkennziffer (BKZ) definiert wird, für sich eigene Debitoren und Kreditoren mit personenbezogenen Daten für die jeweilige bewirtschaftende Einheit an und pflegt diese im SAP-System. Außerdem wird in diversen Vorverfahren zu jedem neu generierten Kassenzeichen ein eigener (neuer) Debitor angelegt, unabhängig davon, ob der Schuldner schon debitorisch erfasst wurde. Das gewählte Szenario hat u.a. den Nachteil, dass es keine zuverlässige Konzernsicht auf die mehrmals angelegten einzelnen Debitoren und Kreditoren gibt, da ein gemeinsamer Ordnungsbegriff für die mehrmals im SAP-System angelegten Debitoren und Kreditoren fehlt. Das Abrufen der Forderungsbestände ist folglich äußerst zeitaufwendig und entspricht nicht den Vorgaben eines professionellen Forderungsmanagements. Ferner können die durch den Senat beschlossenen Controlling-Parameter derzeit nicht bzw. nur mit erheblichem Zeitaufwand erhoben werden. Eine Umstellung auf Einheitsdebitoren und -kreditoren würde folglich zu einer stark verbesserten Transparenz führen und auch Bonitätsprüfungen ermöglichen. Zur erfolgreichen Fortführung des Projektes Forderungsmanagement ist die Umstellung auf ein zentrales Debitoren-/Kreditorenkonzept folglich ein entscheidender Faktor.

Das Konzept für eine Umsetzung des sog. Einheitsdebitors / -kreditors wurde bereits – entsprechend des oben aufgeführten Senatsbeschlusses vom 30.09.2014 –

ausgearbeitet und soll zeitnah durch die Senatorin für Finanzen als Teilprojekt umgesetzt werden. Dafür werden folgende Schritte unternommen:

- a) Optimierung des Datenbestandes im SAP-System
Mit der Reduzierung der Dubletten durch Archivierung und Optimierung des Datenbestandes sollte umgehend begonnen werden
- b) Schaffung der datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Einführung von Einheitskreditoren und -debitoren (gleichzeitig mit a))
Darlegung, dass durch die Schaffung eines Einheitskreditors bzw. -debitors das Recht des Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung nicht gefährdet wird. Einigung der datenschutzrechtlichen Fragestellungen und Verfahren mit der LfDI.
- c) Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung
Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Bestimmung der wirtschaftlichsten Handlungsalternative.
- d) Festlegung auf eine Handlungsalternative und technische Umsetzung in SAP
Die Festlegung auf eine Handlungsalternative und deren technische Umsetzung in SAP wird im Rahmen der strategischen Ausrichtung von SAP und den Vorgaben des Haushalts- Kassen- und Rechnungswesen erfolgen.
- e) Informationsaustausch mit anderen Ländern
Im weiteren Projektverlauf soll zudem der Informationsaustausch mit anderen Ländern und geeigneten Kommunen intensiviert werden (bspw. Hamburg), die bereits umfangreiche Kenntnisse mit Einheitspersonenkonten erworben haben.

3. Vereinfachung der Abläufe durch eine „Zentrale Service-Stelle Buchhaltung“ in der LHK

Vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten einzelnen Projekt-Sachstände und der weiter ansteigenden Forderungsbestände sollte ferner die SAP-Erfassung und ggf. auch der Rechnungsversand („Mahnstufe 0“) in der Landeshauptkasse zentralisiert werden. Die genauen Verfahrensabläufe zwischen den Ressorts und LHK sollten in einem detaillierten Konzept vom Finanzressort in Abstimmung mit den Ressorts festgelegt werden. Die zuvor beschriebene Vorgehensweise würde eine sog. Debitorenbuchhaltung beinhalten, die eine Erfassung und Verwaltung von Forderungen nebst Gutschriften zum Gegenstand hätte und sich die Realisierung offener Posten zum Ziel setzt (vgl. hierzu auch die als Anlage beigefügte Skizze). Das Vorhaben ist dabei eng mit der Umstellung auf ein zentrales Debitoren-/Kreditorenkonzept und der SAP-Stammdatenverwaltung zu verzahnen. Hierbei ist beachtlich, dass die Umsetzung mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird und mit den Vorarbeiten und der Konzepterstellung zeitnah gestartet werden sollte.

Eine Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung in der LHK müsste folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Die fachliche Bearbeitung des Vorgangs nebst Berechnung / Kalkulation der Gebühren und Kosten bleibt in der Zuständigkeit und Verantwortung des jeweiligen Ressorts.

- Übermittelt werden lediglich die Daten, die für den Versand einer Rechnung / eines Kostenbescheids, bzw. einer Sollstellung, soweit die Zahlungsaufforderung im Fachbereich verbleiben soll, sowie für die jeweilige SAP-Erfassung benötigt werden.
- Das Verhältnis zwischen Ressort / Dienststelle und der „Zentralen Service-Stelle Buchhaltung“ wird neu ausgestaltet: Die gesamte SAP-Erfassung einer Forderung würde auf die Landeshauptkasse übergehen und durch die entsprechende Wahl des Mahnverfahrens – im Falle einer anhaltenden Säumigkeit des Schuldners – die Mahnstufen 1 und 2 (ggf. bis zur Niederschlagung) durchlaufen. Im Ressort selbst verbliebe dann weiterhin ein SAP-Zugriff, damit der Geschäftsablauf nachvollziehbar ist.
- Mahnsperren könnten zukünftig nur noch von der LHK gesetzt und aufgehoben werden (Rückstandsanzeigen sowie aufwendige Mahnsperren-Listen wären damit obsolet).

Das Verfahren stellt auf öffentlich-rechtliche Forderungen ab. Im Fall zivilrechtlicher Forderungen müsste das Konzept entsprechend ergänzt werden.

Die Zentralisierung bietet die größtmögliche Vereinheitlichung der Buchungsvorgänge im SAP-System und ermöglicht damit eine flächendeckende Kontrolle über das Setzen von Mahnsperren und die Verwendung von Allgemeinen Anordnungen („Veranschlagten Einnahmen“). Forderungsbestände der Ressorts könnten erstmals engmaschig „controlled“ bzw. überwacht werden und das gesamte Bremische Forderungsmanagement würde gleichmäßig „aus einer Hand“ erfolgen. Durch die systematische und vollständige Verbuchung aller Rechnungen, Gutschriften, anderweitigen Forderungen (zum Beispiel aus Schadenersatz) und Zahlungen, finden alle laufenden Geschäftsvorfälle, welche die Debitoren betreffen, Berücksichtigung im Forderungsbestand. Darüber hinaus wäre die regelmäßige Kontrolle der offenen Posten im Hinblick auf deren Fälligkeit die Vorstufe zum Mahnwesen (das durch die Reorganisation des bremischen Kassenwesens zukünftig ebenfalls in der LHK angesiedelt sein wird). Im Zusammenspiel mit der zuvor dargestellten Umsetzung des Einheitsdebitors /-kreditors könnte ein rundum professionelles und zukunftsfähiges Forderungsmanagement installiert werden.

Das Vorhaben wird durch die Einsetzung einer Staatsräte-Lenkungsgruppe zwecks Koordination des Prozesses im Rahmen des Programms „Zukunftsorientierte Verwaltung“ (ZOV) intensiv von allen Ressorts begleitet.

C. Alternativen

Alternativ wäre die Fortführung der jeweils ressortbezogenen Strukturen verbunden mit einer Optimierung der bisherigen Abläufe denkbar; diese Alternative wird allerdings nicht verfolgt, da – wie die zuvor getätigten Ausführungen bereits gezeigt haben – eine zeitnahe Verbesserung des bremischen Forderungsmanagements in den letzten 2 Jahren nicht eingetreten ist und vorgeschlagene Optimierungsansätze durch die Ressorts nicht umgesetzt werden konnten. Durch die Zentralisierung in einer „Zentralen Service-Stelle Buchhaltung“ ergeben sich darüber hinaus weitere Optimierungsmöglichkeiten. Eine Alternativlösung wird daher nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Es ist davon auszugehen, dass die Verbesserung und Zentralisierung des Forderungsmanagements die Außenstände Bremens deutlich minimiert und sich die jährlichen Einnahmen Bremens nachhaltig erhöhen werden.

Für das Projekt Forderungsmanagement gestalten sich die personalwirtschaftlichen Auswirkungen – differenziert nach der jeweiligen Maßnahme – wie folgt:

Der Einsatz der „Task Force“ für die Aufarbeitung der Altforderungsbestände erfordert einen befristeten Personalbedarf von ca. 3-5 VZÄ; das hierfür notwendige Personal wird aus dem Personalbestand der Senatorin für Finanzen und der Landeshauptkasse rekrutiert und befristet für die Aufgabenerledigung zur Verfügung gestellt.

Für die Einführung einer „Zentralen Service-Stelle Buchhaltung“ nebst vorangestellter Stammdatenerfassung bedarf es einer Bestandsaufnahme des für diese Aufgaben bisher an verschiedenen Stellen eingesetzten Personals nebst Personalplanung für die neu anfallenden Aufgaben. Hierbei sollte auch eine Aussage über die Gewinnung von zusätzlichem, qualifiziertem Personal getroffen werden.

Hinsichtlich der Einführung von Einheitskreditoren und -debitoren wird eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt, die die wirtschaftlichste Handlungsalternative darlegt. Die Erstellung und die erforderlichen Vorarbeiten erfolgen durch die Senatorin für Finanzen. Das Ergebnis wird dem Senat bis spätestens 31. Januar 2017 zur abschließenden Entscheidung vorgelegt

Erkenntnisse über geschlechtsspezifische Wirkungen liegen nicht vor.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Abstimmung der Senatsvorlage ist mit allen Ressorts erfolgt. Die Änderungsvorschläge wurden eingearbeitet.

SJFIS schlägt vor, zunächst nur ein Konzept zur Errichtung des „Einheitsdebitors /-kreditors“ und der „Zentralen Service-Stelle Buchhaltung“ zu unterbreiten. Das vorliegende Ressort hält es allerdings für zwingend notwendig, eine klare Positionierung mit einem klaren Arbeitsauftrag vorzustellen. Der Umsetzungsprozess kann dann schrittweise erfolgen. Sowohl im Konzept als auch im Rahmen der praktischen Umsetzung können praxisbezogen die jeweiligen Ressortbelange Berücksichtigung finden.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

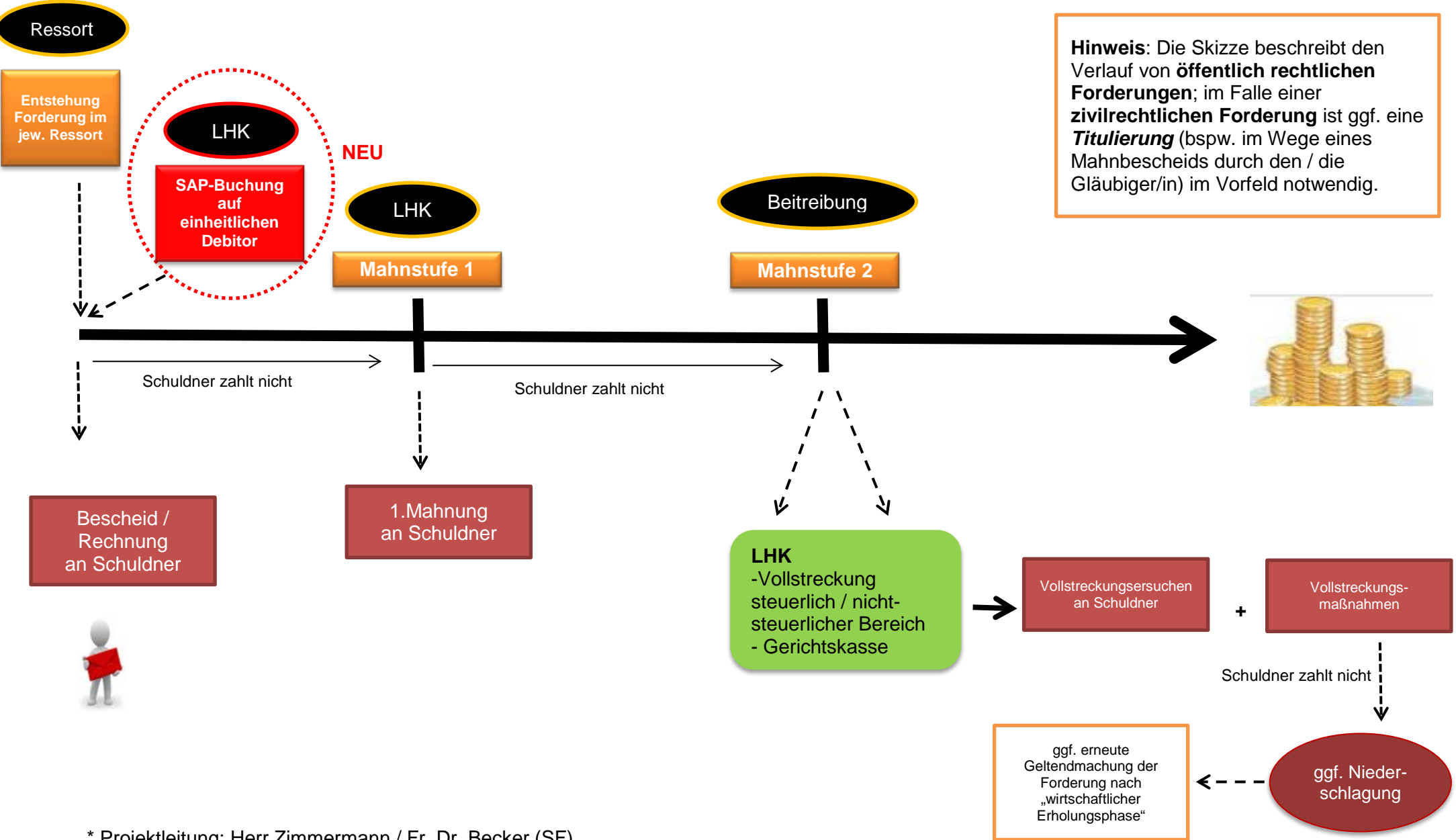
Die Senatsvorlage ist nach ihrer Beschlussfassung zur Veröffentlichung im zentralen elektronischen Informationsregister geeignet.

G. Beschluss

- 1) Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage 892/19den Sachstandsbericht des Projektes „Optimierung des Forderungsmanagements“ im Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung“ (ZOV) zur Kenntnis und beschließt die weitere Aufarbeitung des Altforderungsbestands sowie die schrittweise Einrichtung einer „Zentralen Service-Stelle Buchhaltung“ in der LHK durchzuführen. Der Senat richtet einen Lenkungsausschuss auf Staatsräteebene ein. Der Lenkungsausschuss steuert und begleitet die Erstellung eines Konzeptes und den Umstellungsprozess.
- 2) Der Senat beschließt die Umstellung des SAP-Systems auf einen Einheitsdebitor / -kreditor und bittet die Senatorin für Finanzen in Abstimmung mit den Ressorts dem Senat über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Umstellung des SAP-Systems auf einen Einheitsdebitor / -kreditor zu berichten und ein Umsetzungskonzept vorzulegen.
- 3) Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen die in ihrem Geschäftsbereich liegenden Maßnahmen umzusetzen.
- 4) Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen im 1. Quartal 2017 einen Bericht über den Stand der Umsetzung im Rahmen des Programms „Zukunftsorientierte Verwaltung“ (ZOV) vorzulegen.

Forderungsverlauf*

Hinweis: Die Skizze beschreibt den Verlauf von **öffentlich rechtlichen Forderungen**; im Falle einer **zivilrechtlichen Forderung** ist ggf. eine **Titulierung** (bspw. im Wege eines Mahnbescheids durch den / die Gläubiger/in) im Vorfeld notwendig.



* Projektleitung: Herr Zimmermann / Fr. Dr. Becker (SF)