

Die Senatorin für Finanzen

Der Senator für Justiz und Verfassung

25.09.2014

Dr. Julia Becker

0431 – 361 10976

Vorlage für die Sitzung des Senats am 30.09.2014

„Optimierung des Forderungsmanagements“

„Konzeptionelle Überlegungen und konkrete Umsetzungsschritte“

A. Problem

In seinem Jahresbericht 2012 - Land - legte der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen dar, dass das Land Bremen und die Stadtgemeinde (jeweils) einen hohen Bestand offener Forderungen aufweist. Diese offenen Forderungen beliefen sich am 31. Dezember 2010 auf insgesamt rd. 53 Mio. € und verteilten sich auf nahezu 72.000 Schuldnerinnen und Schuldner (Debitoren). Mittlerweile beläuft sich der Gesamtforderungsbestand aller Ressorts – Stand: 31.12.2013 – auf ca. 63 Mio. € (ohne innerbremische Verrechnungsbeträge des Finanzressorts) und ist damit weiter angestiegen. Bereits diese zahlenmäßige Entwicklung des Forderungsbestands verdeutlicht den erheblichen Handlungsbedarf.

Außenstände mit solch immensem Ausmaß schwächen die Handlungsfähigkeit der Freien Hansestadt Bremen; sie bedingen mindestens einen dauerhaften (Zins-) Schaden, sofern es hierdurch nicht gar zu endgültigen (Forderungsausfall-)Schäden kommt. Diese potentiellen Einnahmen fließen im Falle einer Realisierung – anders als die ganz überwiegende Anzahl der steuerrechtlich bedingten Forderungen – nicht in die Bemessungsgrundlage des bundesstaatlichen Finanzausgleiches ein.

Aufgrund des hohen Forderungsbestands sieht der Rechnungshof der Freien Hansestadt Bremen – zu Recht – erheblichen Handlungsbedarf und empfiehlt neben regelmäßigen Prüfungen durch die Innenrevision auch den Einsatz des Instruments des sog. „Forderungsmanagements“.

Durch das im Juni 2014 ins Leben gerufenen 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. Da der Erfolg des Projektes von grundsätzlicher Bedeutung für eine verbesserte Einnahme-Situation der Freien Hansestadt Bremen sein wird, ist der Senat über die bislang erzielten Projektergebnisse und die darüber hinaus gewonnen Erkenntnisse zu informieren.

B. Lösung

Durch die Implementierung eines Projektes für „Forderungsmanagement“ auf Ebene der SF sollen zukünftig Forderungen aller Fachressorts, die durch diese im Vorfeld per Bescheid öffentlich-rechtlich festgesetzt oder in sonstiger (zivilrechtlicher) Form tituliert wurden, zeitnah und konsequent begetrieben werden. Forderungs-ausfälle können 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.

1. Erstanalyse (Bestandsaufnahme)

Für die Einführung eines Forderungsmanagement bedarf es zunächst einer Erstanalyse (Bestandsaufnahme), um einen Überblick über das finanzielle Ausmaß des Gesamtforderungsbestands zu erhalten. Zu diesem Zwecke wurde eine Abfrage (vgl. hierzu Anlage 1) bei allen Ressorts eingeleitet, die sich inhaltlich in folgende vier Ebenen / Klassifizierungen gliederte:

- Anzahl und Höhe der Forderungen, die noch nicht durch das jeweils zuständige Ressort geltend gemachten worden sind
- Anzahl und Höhe der Forderungen, die bereits durch das jeweils zuständige Ressort „angemahnt“ worden sind
- Anzahl und Höhe der Forderungen, die bereits durch das jeweils zuständige Ressort tituliert/beschieden sind und damit in der weiteren Folge begetrieben werden könnten
- Anzahl und Höhe der Forderungen, die bereits durch das jeweils zuständige Ressort (erfolglos) begetrieben und dann niedergeschlagen worden sind.

Das Ergebnis der zahlenmäßigen Bestandsaufnahme kann der beigefügten Excel-Tabelle (Anlage 2) entnommen werden. Auch die Höhe der dort aufgeführten Forderungsbestände verdeutlicht den dringenden Handlungsbedarf hinsichtlich der Optimierung des bremischen Forderungsmanagements.

Neben der zahlenmäßigen Erstanalyse des Forderungsbestands bedarf es in einem zweiten Schritt 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 Beitreibung involviert?
- Wie gestaltet sich der 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 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 Personalvertretungsgremien.

2. Weitere konzeptionelle Überlegungen / konkrete Umsetzungsschritte

Das bis dato ausgearbeitete Konzept von Lenkungsausschuss und Projektleitung sieht vor, dass nach und nach die beschiedenen / titulierten Forderungen der Ressorts durch ein operatives Projektteam übernommen werden. Das operative Projektteam besteht aus einer fest eingesetzten Gruppe von Bediensteten, die aufgrund ihrer bisherigen Tätigkeit sowie teilweise einschlägiger Projekterfahrung das notwendige Know-How im Bereich des Mahnwesens und des Verfahrensrechts mitbringen. Das Team wird im Zuge der Übergabe eine erste Überprüfung der Werthaltigkeit der Forderung vornehmen sowie die Anzahl und Höhe der übergebenen Forderungsbestände statistisch erfassen. In einem zweiten Schritt erfolgt die Forderungsbeitreibung „in der Linie“. Das heißt, die Forderungen werden durch den Innen- und Außendienst der Zentralen Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord (nichtsteuerlicher Bereich) vollstreckt. Die Zentrale Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord kann für den Bereich der Forderungsbeitreibung im nichtsteuerlichen Bereich bereits einschlägige Erfahrung 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 (vorerst) einen Gleichklang mit der Tätigkeit der Zentralen Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord (nichtsteuerlicher Bereich) herzustellen, sollte der Zeitpunkt der Forderungsübergabe auf die „Mahnstufe 2“ gelegt werden. Die jeweilige Forderung ist in diesem Stadium bereits ein erstes Mal beim Schuldner angemahnt worden, führte aber im Ergebnis nicht zu einer Tilgung.

Aufgrund des beträchtlichen Umfangs an bremischen Forderungen sollten zunächst nur (beschiedene / titulierte) Forderungen eines einzelnen Ressorts aufgeteilt nach Dienststellen übernommen werden. Aufgrund einer ähnlichen („artverwandte“) Forderungsstruktur ist es empfehlenswert, zunächst beschiedene / titulierte Forderungen des Innenressorts zu übernehmen; im Innenressort entstehen hauptsächlich hoheitliche / öffentlich-rechtliche Forderungen. Darüber hinaus werden bereits bestimmte Forderungsbereiche – bspw. die Forderungen der Feuerwehr – im nichtsteuerlichen Bereich der Zentralen Vollstreckungsstelle des Finanzamts Bremen-Nord vollstreckt (Anmerkung: Der Bereich der Niederschlagung und die Überwachung der niedergeschlagenen Forderungen werden - derzeit noch - von den nachgeordneten Dienststellen des Innenressorts wahrgenommen).

Die zuvor dargestellte Vorgehensweise führt zu folgenden strategischen Vorteil: Durch frühzeitige Teilerfolge steigt die Motivation der anderen Ressorts sich noch aktiver in das Projekt einzubringen, darüber hinaus können gegenüber dem Stabilitätsrat erste (ggf. erfolgreich durchgeführte) Schritte aufgezeigt werden.

Das Projekt „Optimierung des Forderungsmanagement“ hat sich ferner zum Ziel gesetzt, sich zu gegebener Zeit dem Bereich der niedergeschlagenen Forderungen zu widmen: Aufgrund der Erkenntnisse des Vorgängerprojektes

„Forderungsmanagement in der Justiz“, wonach sich die wirtschaftliche Situation eines Schuldners oftmals verändert und durch die erneute Aufnahme des Forderungseinzugs erhebliche Geldbeträge realisiert werden können, gehört die erneute Geltendmachung niedergeschlagener Forderungen zwingend zu einem professionellen und wirksamen Mahnwesen. Die strukturelle Einbindung und Umsetzung der Wiederaufnahme der niedergeschlagenen Forderungen bedarf allerdings noch eines gesonderten Konzepts.

3. Transparenz durch ein umfassendes Controlling

Der Projektleitung ist es derzeit nicht möglich, einen zuverlässigen Abgleich aller bremischen offenen Altforderungen 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 einen ersten Überblick, dieser lässt sich allerdings weder genauer spezifizieren noch überprüfen.

Die mangelnde Transparenz des bremischen Forderungsbestands sollte daher zu dem Schluss führen, parallel zu der Einführung eines zentralisierten Forderungsmanagements auch ein umfassendes Controlling zu installieren. Die wesentliche Leistung eines solchen Controllings besteht maßgeblich in der Informationsversorgung der Führung zur Unterstützung bei der Entscheidungsfindung. Ferner bietet ein Controlling einen Überblick über die Entwicklung wesentlicher Steuerungsgrößen. Die Umsetzung des Projektes „Optimierung des Forderungsmanagements“ sollte folglich in ein strukturiertes und aufschlussreiches „Kennzahlensystem“ münden.

Auf Basis des derzeitigen Projektstandes und den zuvor aufgezeigten konkreten Umsetzungsschritten bieten sich folgende erste Kennzahlen an, die durch das operative Projektteam in Zusammenarbeit mit der Zentralen Vollstreckungsstelle des Finanzamtes Bremen-Nord zu erheben sind:

- 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.)

Um den weiteren Personaleinsatz im Projekt und „in der Linie“ optimal koordinieren zu können, gibt es erste Überlegungen auf Ebene der Ressorts zukünftig eine

Kennzahlenerhebung durchzuführen. Hierzu würden insbesondere folgende statistischen Erhebungen zählen:

- 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.)

Alle grundlegenden Statistikwerte sollte regelmäßig erstellt werden, über den Turnus wird noch zu entscheiden sein.

4. Sofort-Maßnahmen

Der für das Projekt „Optimierung des Forderungsmanagement“ zuständige Lenkungsausschuss hat in seiner Sitzung vom 01.09.2014 folgenden Sofort-Maßnahmen zugestimmt, die für eine erfolgreiche Projektumsetzung unerlässlich sind:

- Nicht erfasste Bescheide / Zahlungsaufforderungen:

Die Projektleitung stellte fest, dass in einem Ressort aufgrund erlassener Leistungsgebote (Aufforderung zur Leistung) entsprechende Annahmeanordnungen erst im SAP-System erfasst werden (sog. „Soll-Stellung“), wenn ein entsprechender Zahlungseingang erfolgt ist. Wie die Überwachung dieser Forderungen, die nicht bezahlt werden, sichergestellt wird, blieb unaufgeklärt. Möglicherweise sind hier Forderungsausfälle in unbekannter Höhe entstanden. Im Übrigen verstößt diese Verfahrensweise gegen geltendes Recht (z.B. gegen die Landeshaushaltsordnung LHO). Es ist nicht auszuschließen, dass diese oder ähnliche regelwidrigen Handhabungen auch in anderen Bereichen Praxis sind. In der Folge besteht also akuter Handlungsbedarf durch die zuständige Leitungsebene. Das Ressort muss verpflichtet werden, die bisher nicht erfassten Forderungen umgehend in das SAP-System einzustellen und eine mögliche Verjährung abzuwenden.

- Setzen von Mahnsperren:

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.

- Dezentrale Vergabe von Debitoren und Kreditoren:

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. 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.

Eine Umstellung auf Einheitsdebitoren und -kreditoren würde zu einer stark verbesserten Transparenz führen und auch Bonitätsprüfungen ermöglichen und damit die Grundlage eines verbesserten Forderungsmanagement bilden.

Für die Projektleitung ist die Umstellung auf ein zentrales Debitoren-/Kreditorenkonzept ein entscheidender Faktor, um die erfolgreiche Durchführung des Projektes zu gewährleisten. Die konkrete Umsetzung der zentralen Vergabe von Debitoren und Kreditoren sollte im Rahmen einer Unterarbeitsgruppe konzipiert und umgesetzt werden, da die neuen Anforderungen in das Gesamtkonzept des Rechnungswesens eingebunden werden müssen. Im Zuge der Übernahme der Innenressortforderungen sollte sofort eine Umstellung auf Einheitsdebitoren und -kreditoren erfolgen, da bereits auf diesem Wege eine stark verbesserte Transparenz erreicht wird

5. Sachstand: Austausch mit der Handelskammer

Im Rahmen eines ersten Gesprächs mit der Handelskammer wurde vereinbart, im Herbst 2014 einen gemeinsamen „Workshop“ zum Thema Forderungsmanagement durchzuführen. Die Handelskammer wird wegen der weiteren Terminierung und Planung auf die Projektleitung zukommen.

C. Alternativen

keine Alternativen

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die finanziellen Auswirkungen gestalten sich insbesondere im Hinblick auf mögliche Effizienzeffekte wie folgt:

In seinem Jahresberichts 2012 hat der Rechnungshof – wie bereits zuvor dargestellt –

den hohen Bestand an Forderungen bemängelt, die er zum Stichtag 31.12.2010 auf ca. 53 Mio. €, verteilt auf nahezu 72.000 Schuldner, bezifferte. Auf dieser Grundlage und basierend auf einer vorsichtigen Schätzung ist davon auszugehen, dass bei konsequenter Überprüfung und entsprechenden Beitreibungsversuchen etwa 10%, also 5,3 Mio. €, dieser Altforderungen als zusätzliche Einnahmen realisiert werden könnten. Zu berücksichtigen ist, dass es sich bei der Realisierung der Altforderungen um eine Einnahmeerhöhung handelt, die nur einmalig im Jahr der Vereinnahmung haushaltswirksam wird.

Eine nachhaltige Einnahmeerhöhung in den jeweiligen Haushaltsjahren kann nur durch eine konsequente Einführung eines professionellen Mahnwesens (also Einbeziehung aller Neuforderungen sämtlicher bremischen Ressorts in ein „Zentrales Forderungsmanagement der SF“) erzielt werden. Nach erfolgreicher Umsetzung des Projekts ist das „Zentrale Forderungsmanagement“ als geschlossene Organisationseinheit bei einer nachgeordneten Dienststelle der SF anzusiedeln.

Zu den bisher in den Ressorts noch nicht titulierten Forderungen kann keine verlässliche Einschätzung vorgenommen werden, in welcher Höhe mit Mehreinnahmen zu rechnen ist. Selbst im Rahmen der Erstanalyse konnten keine belastbaren Zahlen genannt werden, die sich für eine seriöse Einnahmeplanung eignen. Beachtlich ist allerdings, dass gerade auf der Stufe der Forderungsentstehung die Basis für eine auf Dauer angelegte reale Einnahmeerhöhung geschaffen wird der zur Haushaltsentlastung beiträgt.

Personalwirtschaftliche Auswirkungen können aufgrund des derzeitigen Projektstands nicht konkret beziffert werden. Es ist aber bei der Übernahme größerer Forderungsbereiche 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, wird eingeleitet.

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 E. Beteiligung und Abstimmung“ die Wörter „wird eingeleitet“ durch „ist erfolgt“ ersetzt und der folgende Absatz angefügt wird:

„Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr weist darauf hin, dass bei der weiteren Ausarbeitung des Grobkonzeptes individuelle Praxisbezüge der jeweiligen Ressorts zu berücksichtigen sind, um die Relation „Anzahl offene Forderungen zu

notwendiges Personal“ bei der Senatorin für Finanzen abschließend zu evaluieren. Die Senatorin für Finanzen und der Senator für Justiz und Verfassung sagen zu, dieses zu berücksichtigen.“

2. Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage 1733/18 den Bericht des Projektes „Optimierung des Forderungsmanagements“ zustimmend zur Kenntnis und bittet den Lenkungsausschuss, das Konzept entsprechend umzusetzen sowie am 3. Februar 2015 dem Senat erneut über den Sachstand zu berichten.