Rödl & Partner

Status Quo und Perspektiven des kommunalen Forderungsmanagements in Deutschland

Gutachten

Status Quo und Perspektiven des kommunalen Forderungsmanagements in Deutschland

Auftraggeber:

Fachverband der Kommunalkassenverwalter e.V.
Bundesvorsitzender Dietmar Liese
Stadtkasse Potsdam
Friedrich-Ebert-Straße 79 – 81
14469 Potsdam

Auftragnehmer:

Rödl & Partner GbR
Rechtsanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer
Kranhaus 1, Im Zollhafen 18
50678 Köln

Projektleiter:

Henning Fischer, Rechtsanwalt
Telefon: +49 (2 21) 94 99 09-302
E-Mail: henning.fischer@roedl.com

Team:

Gregor Mainzer, Diplom-Wirtschaftsjurist
Tobias Bünte, Diplom-Wirtschaftsjurist

Vorgelegt am 17. Juni 2009

Henning Fischer, Rechtsanwalt

INHALT

A. ZUSAMMENFASSUNG 3

B. PROJEKTBERICHT 9

1. AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNG 9

2. VORGEHENSWEISE 10

3. ERGEBNISSE - STATUS QUO UND PERSPEKTIVEN 11

3.1. EINFÜHRUNG 11
3.2. MENGENGERÜSTE 14
3.3. LEISTUNGSFÄHIGKEIT 16
3.4 STRUKTUREN 17
3.5 PROZESSE 21
3.6 GESAMTSTÄDTISCHES FORDERUNGSMANAGEMENT 32
3.7 PERSONAL 37
3.8 VERBESSERUNG DES RECHTSRAHMENS 40
3.9 PRIVATISIERUNG 42

C. ANLAGEN 46

1. FRAGEBOGEN ZUR BUNDESWEITEN UMFRAGE 46

2. PRAXISBERICHT „ZENTRALE VOLLSTRECKUNGSBEHÖRDE“ 52

3. REFERENZPROZESS ZUR MAßNAHMENDEFINITION 63

4. ÖRTLICHES BEISPIEL EINER ZWECKVEREINBARUNG VOLLSTRECKUNGSHILFE 65

5. LEITFADEN FORDERUNGSERFASSUNG UND -BEWERTUNG IN DER DOPPIK 68

6. HINWEISE ZUR OPTIMIERUNG DES IKS BEI STÄDTEN UND LANDKREISEN 73

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Umfragebeteiligung nach Bundesländern 11
Abbildung 2: Phasen des Forderungsmanagements 13
Abbildung 3: Ausprägungen nach kommunalen Größenklassen 15
Abbildung 4: Effizienzvergleich nach Betriebsgrößen 18
Abbildung 5: Kennzahlenübersicht 21
Abbildung 6: Finanzpotenziale und Durchlaufzeiten 23
Abbildung 7: Spätester Zeitpunkt der Mahnung ab Säumnis (in Wochen) 23
Abbildung 8: Maximale Bearbeitungsdauer in der Vollsteckung 24
Abbildung 9: Prozess Sachaufklärung 26
Abbildung 10: Kennzahlensystem 28
Abbildung 11: Kennzahlenset Kommunales Forderungsmanagement 29
Abbildung 12: Verbesserungsbedarf Controlling 30
Abbildung 13: Potenzial Optimierung Forderungsmanagement 33
Abbildung 14: Einzug fälliger Forderungen im Lastschriftverfahren 35
Abbildung 15: Dezentralität der Organisation des Forderungseinzugs 35
Abbildung 16: Organisation Niederschlagung, Stundung, Erlass 37
Abbildung 17: Verbesserungsbedarf Stellenbewertung, Personalausstattung, -steuerung 38
Abbildung 18: Personalbindung Kasse und Vollstreckung 39
Abbildung 19: Verhältnis eD, mD, hD nach Größenklassen 39
Abbildung 20: Privatisierungsrisiken im Bereich Forderungsbearbeitung 42

A. ZUSAMMENFASSUNG

1. Ausgangslage, Zielsetzung & Vorgehensweise

Ein professionelles Forderungsmanagement ist im öffentlichen Sektor, nicht anders als in der Privatwirtschaft, ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Sicherung der Liquidität und des Finanzergebnisses. Dies gilt insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Kassen.

Im Zuge der sukzessiven Einführung des neuen, doppisch orientierten kommunalen Haushaltsrechts wird dem kommunalen Forderungseinzug ein zunehmender Stellenwert zukommen. Die sich verändernden Rahmenbedingungen führen zu erhöhten Anforderungen bei der effizienten und effektiven Durchsetzung kommunaler Geldforderungen.

Der Fachverband der Kommunalkassenverwalter e.V. hat vor diesem Hintergrund die Kanzlei Rödl & Partner, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte beauftragt, eine Studie zum Status Quo und zu den Perspektiven des kommunalen Forderungsmanagements in Deutschland zu erstellen.

Wesentliche Zielsetzungen des Projektes sind die:

- Herstellung von Transparenz über die Struktur, die Kosten, die Leistungen und die Ergebnisse des kommunalen Forderungsmanagements,
- Ermittlung eines belastbareren Kennzahlensets für den Forderungseinzug,
- Identifizierung von Handlungsfeldern für Verbesserungen sowie
- Ableitung und Bewertung von Optimierungsstrategien im kommunalen Forderungsmanagement in Deutschland.

Um eine umfassende und belastbare Datengrundlage für die Studie zu erhalten, wurden in der Zeit von November 2008 bis Januar 2009 insgesamt über 3.400 Kommunalverwaltungen aller Größenklassen einschließlich der Landkreise befragt. Insgesamt beteiligten sich über 600 Kommunen an der Umfrage. Die daraus resultierende Rücklaufquote von nahezu 20% gewährleistet eine weitreichende Repräsentativität der Studie.

2. Wesentliche Ergebnisse

2.1 Ausprägungen & Strukturen

Die kommunalen Kassen bilden mit weit über 3.400 Standorten ein bundesweit leistungsfähiges, über das Institut der Amts- bzw. Vollstreckungshilfe verknüpftes Netzwerk für die Einzie-

hung von Geldforderungen der Kommunen sowie von Forderungen anderer öffentlicher Gläubiger.

Bestandskräftige, aber zahlungsgestörte Forderungen werden durch die kommunalen Vollstreckungsbehörden nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz des jeweiligen Landes beigetrieben. Dabei handelt es sich um eine strikt hoheitliche Aufgabe.

Der systemische Vorteil der kommunalen Geldvollstreckung liegt in der Möglichkeit, insbesondere in Form von Verwaltungsakten selbst vollstreckbare Titel zu schaffen (sog. Selbsttitulierung), die dann schnell und ohne den Umweg über die Vollstreckungsgerichte notfalls mit Zwangsmaßnahmen (z.B. Sach- und Forderungspfändungen) von der Kommune gegenüber dem Schuldner direkt durchgesetzt werden können.

Auf Grundlage entsprechender Hochrechnungen der abgefragten Mengengerüste auf das gesamte Bundesgebiet können hinsichtlich der Ausprägungen des kommunalen Forderungsmanagements in Deutschland zusammenfassend folgende Feststellungen getroffen werden (Basisjahr 2007):

- das gesamte, für das kommunale Forderungsmanagement relevante Debitorenvolumen (Soll-Einnahmen) beträgt bundesweit rund 94,8 Milliarden EUR p.a.,
- die kumulierten Außenstände aller deutschen Kommunen beliefen sich per 31. Dezember 2007 auf insgesamt 6,8 Milliarden EUR,
- insgesamt bearbeiten die kommunalen Vollstreckungsbehörden jährlich 9,4 Millionen Vollstreckungsaufträge mit einem Volumen von rund 1,9 Milliarden EUR,
- hinzu kommen über 2 Millionen Vollstreckungs- und Amtshilfeersuchen p.a. mit einem Volumen von rund 670 Millionen EUR,
- für die Leistungserbringung im Bereich Geldvollstreckung werden in den Kommunen bundesweit 6.243 Vollzeitstellen vorgehalten. Dies entspricht Personalkosten in Höhe von 243 Millionen EUR p.a.
- in den übrigen Geschäftsprozessen der kommunalen Kassen (insb. Buchhaltung, Zahlungsverkehr, Mahnwesen) werden 9.747 Vollzeitstellen bei Personalkosten in Höhe von 379 Millionen EUR eingesetzt.

2.2 Leistungsfähigkeit

Die im Rahmen der Studie ermittelten Erfolgskennzahlen bestätigen nachhaltig die Leistungsfähigkeit des Systems des kommunalen Forderungsmanagements.

Von den 94,8 Milliarden EUR (bereinigten) Soll-Einnahmen der deutschen Kommunen wurden in 2007 danach im Mittel

- 90,5 Milliarden EUR (95,5%) ohne weitere Maßnahmen innerhalb der Fälligkeit für die kommunalen Haushalte realisiert,
- 4,2 Milliarden EUR (4,5%) angemahnt,
- 1,9 Milliarden EUR (2,1%) vollstreckt und
- 0,9 Milliarden EUR (1,1%) niedergeschlagen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Kommunen trotz weitgehend fehlender Möglichkeit des Risikomanagements bei der Auswahl ihrer Kunden ein beeindruckendes Finanzergebnis beim Forderungsmanagement erreichen. Unter dem Strich können rund 99% der Forderungen gegenüber privaten und gewerblichen Schuldnern für die kommunalen Haushalte realisiert werden.

Zum Vergleich: Die Ausfallquote der mittelständischen Privatwirtschaft liegt nach empirisch abgesicherter Aussage des Gutachters im Mittel bei bis zu rund 5%.

2.3 Optimierungsstrategien

Die feststellbaren erheblichen Schwankungsbreiten zwischen Minimum, Mittelwert und Maximum geschäftsbestimmender Kennzahlen im Forderungsmanagement indizieren weitergehendes Verbesserungspotenzial.

Für eine weitergehende Optimierung der Qualität und der Wirtschaftlichkeit des kommunalen Forderungsmanagements kommen grundsätzlich folgende Strategieoptionen (ggf. auch in Mischform) in Betracht:

- Privatisierung,
- Interkommunale Kooperation und
- Binnenoptimierung im Rahmen der bestehenden Strukturen

Privatisierung

Die Umfrage hat ergeben, dass die Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungen mit privaten Inkassounternehmen als Optimierungsstrategie für das kommunale Forderungsmanagement aktuell eine geringe praktische Relevanz hat. Gegenwärtig arbeiten lediglich rund 10% der Verwaltungen im Forderungsmanagement mit privaten Dienstleistern zusammen. Der überwiegende Teil davon im Bereich des Informationsmanagements.

Im Bereich der Forderungsbearbeitung sehen rund 80% der Verwaltungen keine oder nur geringe Potenziale aus einer Zusammenarbeit mit privaten Inkassounternehmen. Den geringen Potenzialerwartungen stehen nach Einschätzung von 85% der Kommunen erhebliche Risiken einer Zusammenarbeit gegenüber.

Problemfelder der Zusammenarbeit sind das Kosten-Nutzen-Verhältnis, die damit verbundenen politischen und rechtlichen Risiken sowie der zusätzliche Steuerungsaufwand an der Schnittstelle.

Interkommunale Kooperation

Bundesweit verfügen praktisch alle Kommunen ab 10.000 Einwohner über eigene Vollstreckungsdienste. Die Analyse der im Rahmen des Projektes erhobenen betriebswirtschaftlichen Informationen legt den Schluss nahe, dass von einer optimalen Betriebsgröße tendenziell eher bei größeren Einheiten auszugehen ist. Als Optimierungsstrategie kommt daher die interkommunale Zusammenarbeit in Betracht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mit der Größe der Einheiten auch der Steuerungsaufwand wächst und die Auslagerung von Teilprozessen auf gemeinsame kommunale Einheiten zu praktisch relevanten Schnittstellen und Abstimmungsaufwand im Finanzmanagement insgesamt führt.

Handlungsoptionen sind:

- Bildung interkommunaler Vollstreckungsdienste,
- Bildung interkommunaler Gemeinschaftskassen sowie
- Bildung interkommunaler Steuer- und Kassenverbände

Die genannten Modelle können sich je nach Zweckmäßigkeit im Einzelfall auch auf Teilprozesse beziehen: z.B. Beschränkung der Zusammenarbeit auf wissensintensive Spezialverfahren in der Vollstreckung wie Insolvenzen und Zwangsversteigerungsverfahren bei Grundstücken, die Bildung eines gemeinsamen Außendienstes oder die Bündelung der Kräfte für Investitionen in den Ausbau der IT-Unterstützung des Forderungsmanagements.

Von den im Rahmen der Studie befragten Standorten arbeiten gegenwärtig bereits rund 30% im Bereich des Forderungseinzugs über die Amtshilfe hinaus interkommunal zusammen bzw. planen eine Kooperation.

Binnenoptimierung

Neben der interkommunalen Zusammenarbeit können die größten Potenziale für die Modernisierung des kommunalen Forderungsmanagements durch eine Binnenoptimierung erschlossen werden. Die Binnenoptimierung zielt auf die Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation im Rahmen der bestehenden Strukturen des kommunalen Netzwerkes ab.

Wesentliche Handlungsfelder der Binnenoptimierung sind:

- Optimierung der Geschäftsprozesse (Kern-, Steuerungs- und Unterstützungsprozesse) in Kasse und Vollstreckungsstelle unter konsequenter Ausrichtung auf Risikoorientierung und Wirtschaftlichkeit des Forderungseinzugs,
- Implementierung eines gesamtstädtischen Forderungsmanagements mit dem Ziel einer Verbesserung der Schnittstellen zu den rechnungstellenden Fachbereichen, des Informationsmanagements und der Bündelung der Kompetenzen für das Forderungsmanagement an einer Stelle im „Konzern Stadt",
- Modernisierung des Personalmanagements insbesondere im Bereich der Vollstreckung, Effizienzsteigerung des Instrumentes der Amtshilfe durch Einführung einer eGovernment-Lösung und bessere Regulierung der Anreize für die ersuchten Behörden.

Über 50% der Befragten sehen in Zusammenhang mit einer Binnenoptimierung des kommunalen Forderungsmanagements mittlere oder sogar große Chancen für Verbesserungen.

3. Verbesserung des Rechtsrahmens

Flankierend zu den strukturell-organisatorischen Verbesserungen können weitergehende gesetzgeberische Maßnahmen zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit des kommunalen Forderungsmanagements beitragen. Dies betrifft z.B. die Ermöglichung des Abrufs von Kontendaten auch für die sonstige Verwaltungsvollstreckung neben der Realsteuervollstreckung, die Vereinfachung der innerbehördlichen als auch der interkommunalen Datenübermittlung zum Zwecke der Verfolgung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen sowie die Ausweitung der Koppelungsregelung zur KFZ-Zulassungsverweigerung auf Bußgelder und weitere Sachverhalte.

4. Fazit & Handlungsempfehlung

Das Forderungsmanagement ist ein erfolgskritischer Finanzprozess, dessen Bedeutung für die Kommunen sich im Zuge der Einführung des doppischen Rechnungswesens noch deutlich erhöhen wird.

Die Leistungsfähigkeit des kommunalen Forderungsmanagements in Deutschland wird durch die Untersuchung umfassend bestätigt.

Bestehende Optimierungspotenziale für die Weiterentwicklung und Modernisierung des kommunalen Forderungsmanagements können vorrangig systemimmanent erschlossen werden. Erfolgversprechende Strategieoptionen sind die interkommunale Zusammenarbeit und vor allem eine konsequent an der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Optimierung der Geschäftsprozesse im Rahmen der bestehenden Strukturen (Binnenoptimierung). Eine Aufgabenprivatisierung der kommunalen Geldvollstreckung ist aus Rechtsgründen weitgehend ausgeschlossen.

Flankierend zu strukturell-organisatorischen Verbesserungen sind weitergehende gesetzgeberische Maßnahmen zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit des kommunalen Forderungsmanagements zweckmäßig.

B. PROJEKTBERICHT

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Ein professionelles Forderungsmanagement ist im öffentlichen Sektor, nicht anders als in der Privatwirtschaft, ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Sicherung der Liquidität und der Finanzergebnisplanung. Gerade in Zeiten knapper öffentlicher Kassen und einem schwierigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld ist Forderungsmanagement auch ein Instrument der Haushaltssicherung.

Im Zuge der sukzessiven Einführung des neuen, doppisch orientierten kommunalen Haushaltsrechts wird dem kommunalen Forderungseinzug ein zunehmender Stellenwert zukommen[1]:

- Sichtbarkeit für Politik & Bürgerschaft Forderungen sind als gesonderte Position des Umlaufvermögens zu bilanzieren und damit prominent „sichtbar" für Bürgerschaft und Politik.
- Transparenz über die Werthaltigkeit und Forderungen sind zu ihrem realen Wert unter Berücksichtigung des Vorsichtsprinzips zu bilanzieren
- Ergebnisrelevanz bestehender Ausfallrisiken sind im jeweiligen Geschäftsjahr in Form von Wertberichtigungen auf den Marktwert ergebniswirksam zu stellen.

Auch durch die neue Produktorientierung und die damit verbundenen Steuerungsmöglichkeiten für das Produkt „Kommunale Geldvollstreckung" werden erhebliche zukunftsorientierte Impulse ermöglicht. Die sich verändernden Rahmenbedingungen führen zu erhöhten Anforderungen bei der effizienten und effektiven Durchsetzung kommunaler Geldforderungen.

Es besteht die Notwendigkeit, die Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zukunftsorientierung des kommunalen Forderungsmanagements transparent zu machen und optimal zu gestalten.

Vor diesem Hintergrund hat der Fachverband der Kommunalkassenverwalter die Kanzlei Rödl & Partner, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte beauftragt, auf Grundlage einer bundesweiten Befragung der Kommunalkassen eine Studie zum Status Quo und den Perspektiven des kommunalen Forderungsmanagements in Deutschland zu erstellen.

Wesentliche Zielsetzungen des Projektes sind die:

- Herstellung von Transparenz über die Struktur, die Kosten, die Leistungen und die Ergebnisse des kommunalen Forderungsmanagements,

[1] Ein Praxisleitfaden für die Erfassung und Bewertung von Forderungen in der Doppik findet sich in der **Anlage**.

- Ermittlung eines Kennzahlensets für den Forderungseinzug,
- Identifizierung von Handlungsfeldern für Verbesserungen sowie
- Ableitung und Bewertung von Optimierungsstrategien im kommunalen Forderungsmanagement.

2. Vorgehensweise

Um eine qualitätsvolle und belastbare Datengrundlage für die Studie zum kommunalen Forderungsmanagement in Deutschland zu erhalten, wurden insgesamt über 3.400 Kommunalverwaltungen aller Größenklassen einschließlich der Landkreise angeschrieben und gebeten sich an der Datenerhebung zu beteiligen.[2]

Hierbei wurden in einem strukturierten Fragebogen umfassende Informationen zu den Themenfeldern

- Struktur/ Organisation des Forderungseinzugs
- Personalausstattung, -struktur und -steuerung
- Mengengerüste und Fallzahlen in der Vollstreckung
- Geschäftsprozesse und Maßnahmen
- Interkommunale Zusammenarbeit
- Zusammenarbeit mit privaten Dienstleistern
- Softwareeinsatz
- Steuerung, Controlling und Berichtswesen

erhoben.

Der vollständige Fragebogen findet sich in der **Anlage** zu diesem Bericht.

Insgesamt beteiligten sich über 600 Kommunen an der Umfrage. Die daraus resultierende Rücklaufquote von nahezu 20 % gewährleistet eine weitreichende Repräsentativität der Studie.

[2] Die Städte Berlin und Hamburg wurden unter dem Aspekt aussagekräftiger Ergebnisse nicht in die Befragung einbezogen.

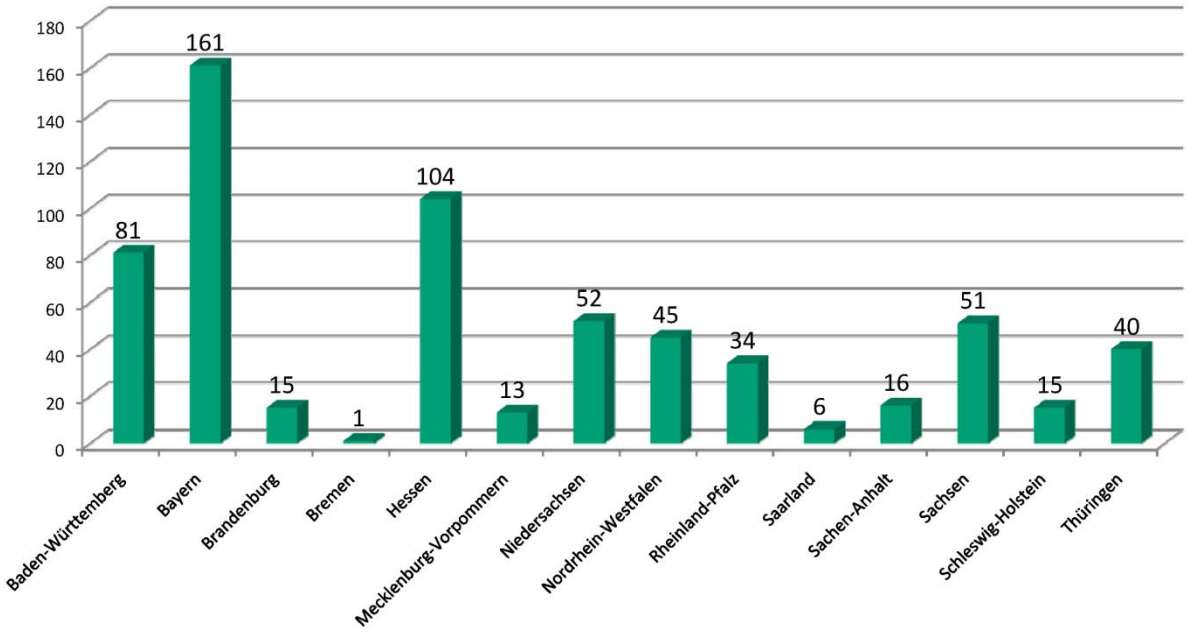


Abbildung 1: Umfragebeteiligung nach Bundesländern

3. Ergebnisse – Status Quo und Perspektiven

3.1 Einführung

Die kommunalen Kassen bilden mit weit über 3.400 Standorten ein bundesweites, über das Institut der Amts- bzw. Vollstreckungshilfe verknüpftes Netzwerk für die Einziehung von Geldforderungen der Kommunen sowie von Forderungen anderer öffentlicher Gläubiger. Das Geschäft wird geprägt durch die Verarbeitung von bis zu 100 verschiedenen Forderungsarten. Ganz überwiegend handelt es sich dabei um öffentlich-rechtliche Forderungen wie beispielsweise die kommunalen Steuern, die Grundbesitzabgaben, Kindergartenbeiträge, Bußgelder etc. Die privatrechtlichen Forderungen haben erfahrungsgemäß lediglich einen Anteil in Höhe von rd. 2% am Gesamtforderungsvolumen.

Bestandskräftige, aber zahlungsgestörte öffentlich-rechtliche Forderungen werden auf Grundlage der Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder beigetrieben. Dabei handelt es sich um eine strikt hoheitliche Aufgabe. Viele Landesvollstreckungsgesetze geben den Kommunen mittlerweile die Möglichkeit, auch titulierte privatrechtliche Forderungen nach den Regeln der öffentlich-rechtlichen Geldvollstreckung beizutreiben. Soweit vorgesehen, wird von dieser Option in der Praxis bereits an vielen Standorten erfolgreich Gebrauch gemacht.

Die relevanten finanziellen Risiken aus Sicht der Kommune als Forderungsgläubiger sind

- das Ausfallrisiko (Wertberichtigung) sowie
- das Verzugsrisiko (Kapitalkosten/Liquidität).

Die wesentliche Zielrichtung eines Forderungsmanagements besteht dem entsprechend darin, Forderungsausfälle so gering wie möglich zu halten und die notwendige Liquidität der Kommune durch schnelle, effektive Prozesse stets optimal zu gestalten.

Aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger ergibt sich eine weitere zentrale Anforderung an das kommunale Forderungsmanagement: die Gewährleistung eines qualitätvollen Beschwerdemanagements einschließlich einer professionellen Beratungsfunktion. Dies schließt kundenorientiert gestaltete und verständlich abgefasste Leistungsbescheide, Mahnungen etc. mit ein.

Ein leistungsfähiges Beschwerdemanagement hat im Übrigen auch handfeste finanzielle Auswirkungen: durch eine schnelle und abschließende Bearbeitung von Kundenreklamationen können weitergehende Zahlungsverzögerungen minimiert und Wiederholungsfälle vermieden werden (z.B. durch eine Beratung hinsichtlich einer Teilnahme am Lastschriftverfahren o.ä.).

Im Vergleich zum privatwirtschaftlichen Inkasso liegt der entscheidende systemische Vorteil des kommunalen Forderungsmanagements in der Befugnis, insbesondere in Form von Verwaltungsakten selbst vollstreckbare Titel zu schaffen (sog. Selbsttitulierung), die dann schnell und ohne den Umweg über die Justizbehörden (Vollstreckungs- bzw. Mahngerichte und Gerichtsvollzieher) notfalls mit Zwangsmaßnahmen (z.B. Sach- und Forderungspfändungen) von der Kommune unmittelbar gegenüber dem Schuldner durchgesetzt werden können.

Anders als in der Privatwirtschaft kommt für das kommunale Forderungsmanagement indes eine ausschließlich an Wirtschaftlichkeitsüberlegungen ausgerichtete Strategie grundsätzlich nicht in Betracht. Die Kommunalverwaltung ist in ihrem Handeln vielmehr zwingend an die rechtstaatlichen (insbesondere Bindung an Grundrechte, haushaltsrechtliche Bestimmungen zu Niederschlagung, Erlass, die fachgesetzlichen Vorgaben sowie an das Datenschutzrecht) als auch an die ortspolitischen Vorgaben gebunden. Nur im Rahmen dieser Vorgaben kann das Verhältnis von Kosten und Nutzen entscheidungsleitendes Kriterium für das kommunale Forderungsmanagement sein.

Durch diese Bindungen wird die Recht- und Gesetzmäßigkeit und damit letztlich die Qualität und Angemessenheit des kommunalen Verwaltungshandelns gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gesichert.

Innerhalb der Kommune als Gläubigerin sind die Kommunalkassen ein wesentlicher Akteur im Forderungsmanagement: die Funktionen Finanzbuchhaltung, Mahnwesen und Vollstreckung sind hier organisatorisch zentral verortet.

Für die Erreichung der finanz- und kundenbezogenen Ziele des kommunalen Forderungsmanagements sind indes die Prozesse in den rechnungstellenden Fachbereichen einschließlich der Schnittstellen zwischen Kasse und Fachbereich mindestens ebenso bedeutsam. So ist neben der Gestaltung des Mahn- und Vollstreckungsprozesses beispielsweise auch der Aspekt der rechtssicheren und unverzüglichen Fakturierung der Forderungen, die systematische Überprüfung von Bemessungsgrundlagen (z.B. Einkommensverhältnisse bei Kita-Beiträgen) sowie die Frage der festzusetzenden Zahlungsziele erfolgskritisch für die Vermeidung von Forderungsausfällen und die Gewährleistung kurzer Forderungslaufzeiten. Zwar sind die Fälligkeiten in wesentlichen Einnahmebereichen gesetzlich vorgegeben (z.B. den Steuern) oder durch die Kommunen kaum beeinflussbar (z.B. staatliche Zuschüsse). Relevante Handlungsfelder können sich allerdings im Bereich der kommunalen Beiträge und Gebühren ergeben.

Ferner verkürzt eine schnelle und überzeugende Bearbeitung von Beschwerden durch den Fachbereich die Dauer beitreibungshindernder Mahnsperren und ist wichtig für die Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern.

Ein optimales kommunales Forderungsmanagement setzt vor diesem Hintergrund zwingend eine verwaltungsweite Konzeption und Vorgehensweise voraus. Eine Konzentration allein auf die Teilprozesse Mahnung und Vollstreckung ist demgegenüber nicht zielführend. Einen groben Überblick der Phasen des Forderungsmanagements bzw. der Forderungslaufzeit gibt die nachstehende Abbildung:

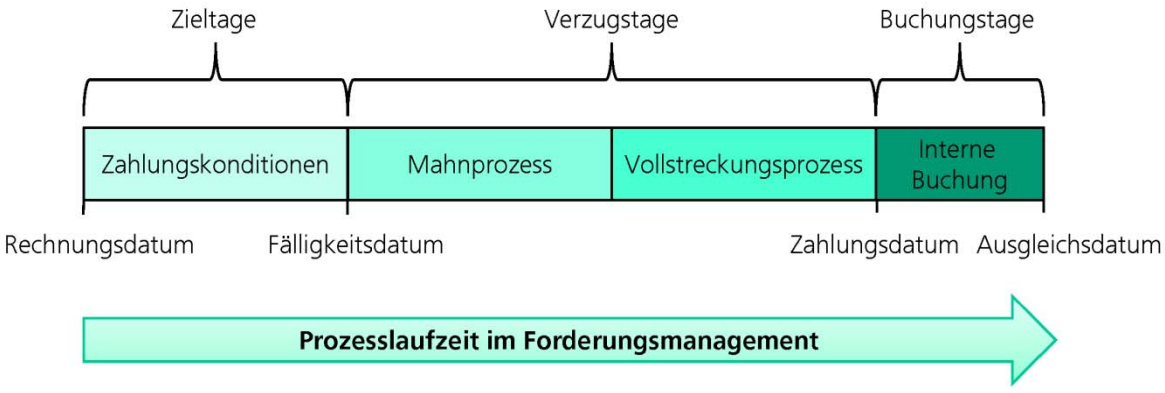


Abbildung 2: Phasen des Forderungsmanagements

3.2 Mengengerüste

Auf Grundlage entsprechender Hochrechnungen der abgefragten Mengengerüste auf das gesamte Bundesgebiet können hinsichtlich der Ausprägungen des kommunalen Forderungsmanagements in Deutschland zusammenfassend folgende Feststellungen getroffen werden (Basisjahr 2007):

- das gesamte, für das kommunale Forderungsmanagement relevante Debitorenvolumen (Soll-Einnahmen) beträgt bundesweit rd. 94,8 Milliarden EUR p.a.[3],
- die kumulierten Außenstände aller deutschen Kommunen beliefen sich per 31.12.2007 auf insgesamt 6,8 Milliarden EUR,
- insgesamt bearbeiten die kommunalen Vollstreckungsbehörden jährlich 9,4 Millionen Vollstreckungsaufträge mit einem Volumen von rd. 1,9 Milliarden EUR,
- hinzu kommen über 2 Millionen Vollstreckungs- und Amtshilfeersuchen p.a. mit einem Volumen von rd. 670 Millionen EUR,
- für die Leistungserbringung im Bereich Geldvollstreckung werden in den Kommunen bundesweit 6.243 Vollzeitstellen vorgehalten. Dies entspricht Personalkosten in Höhe von 243 Mio. EUR p.a.,
- in den übrigen Geschäftsprozessen der kommunalen Kassen (insb. Buchhaltung, Zahlungsverkehr, Mahnwesen) werden 9.747 Vollzeitstellen bei Personalkosten in Höhe von 379 Mio. EUR eingesetzt.

[3] Volumen der Verwaltungshaushalte, bereinigt um Transfererträge wie Zuwendungen, allgemeine Umlagen etc.

Eine Differenzierung der Daten nach der Größe der Verwaltungen ergibt das folgende Bild:

Kommune			Außenstände kumuliert	Vollstreckungsaufträge p.a.		Personal	
GK	Einwohner Mittelwert	Einwohner Bandbreite	TEUR	Anzahl	TEUR	Stellen	TEUR
GK 7	6.257	bis 10.000	437	431	102	0,6	23
GK 6	16.465	10.000 – 25.000	1.290	1.219	347	1,4	52
GK 5	36.170	25.000 – 50.000	2.911	2.969	1.071	3,1	125
GK 4	67.541	50.000 – 100.000	7.397	6.801	1.901	6,3	257
GK 3	132.280	100.000 – 200.000	12.575	16.530	5.462	12,5	475
GK 2	230.646	200.000 – 400.000	34.890	29.511	10.957	26,1	1.066
GK 1	571.357	über 400.000	109.717	74.314	32.401	56,7	2.483
Kreise	173.938	-	1.822	6.686	1.459	5,3	216

Abbildung 3: Ausprägungen nach kommunalen Größenklassen

Die Angaben und Abkürzungen in der Übersicht verstehen sich wie folgt: Die Abkürzung GK steht für die Größenklasse der Kommune. Die Spalte „Einwohner - Mittelwert" weist den erreichten Mittelwert der Einwohner der an der Umfrage beteiligten Kommunen in der jeweiligen Größenklasse aus. In der Spalte „Außenstände kumuliert" sind alle offenen Forderungen zum Stichtag 31.12.2007 einschließlich der Forderungen aus Vorjahren ausgewiesen. Die Angaben in der Spalte „Vollstreckungsaufträge p.a." bilden die Anzahl bzw. das Finanzvolumen der eigenen und fremden Vollstreckungsaufträge pro Jahr ab (Basisjahr 2007). Bei den Angaben in der Spalte „Personal" handelt es sich um vollzeitverrechnete Stellen in der Vollstreckung bzw. die korrespondierenden Personalauszahlungen im Jahr 2007.

Bezogen auf die zu bearbeitenden Vollstreckungsaufträge ist ergänzend zu den oben ausgewiesenen Kenngrößen festzustellen, dass die Bearbeitung fremder Ersuchen anderer öffentlicher Gläubiger (andere Kommunen, GEZ etc.) insbesondere bei den kleinen und mittleren Kommunen der GK 5 und 6 mit rd. 30% einen erheblichen Anteil an der Gesamtleistung der Vollstreckungsbehörden ausmacht; bei den großen Städten sind es im Mittel rd. 15%.

3.3 Leistungsfähigkeit

Hinsichtlich der Effektivität der Vollstreckung sind folgende Eckpunkte festzuhalten:
Von den gesamten (bereinigten) Soll-Einnahmen der deutschen Kommunen wurden in 2007 im Mittel

- 95,5% ohne weitere Maßnahmen innerhalb der Fälligkeit realisiert (Einzugsquote),
- 4,5% angemahnt (Mahnquote),
- 2,1% vollstreckt (Vollstreckungsquote) und
- 1,1% niedergeschlagen (Niederschlagungsquote).

Ausgehend von (bereinigten) Soll-Einnahmen der deutschen Kommunen in 2007 in Höhe von rd. 94, 8 Mrd. EUR bedeutet dies, dass bundesweit Forderungen in Höhe von

- 90,5 Mrd. EUR ohne weiteres eingezogen werden konnten,
- 4,2 Mrd. EUR angemahnt werden mussten,
- 1,9 Mrd. EUR im Vollstreckungsverfahren bearbeitet wurden und
- 0,9 Mrd. EUR niedergeschlagen wurden (einschließlich Forderungen aus Vorjahren).

Von dem kommunalen Vollstreckungsvolumen in Höhe von 1,9 Mrd. EUR (ohne Vollstreckungshilfe) wurden in 2007

- 1,1 Mrd. EUR (58%) eingezogen,
- 0,5 Mrd. EUR (25%) anders als durch Zahlung erledigt und
- 0,3 Mrd. EUR (17%) nicht erledigt.

Die ermittelten Zahlen belegen, dass die Kommunen trotz weitgehend fehlender Möglichkeit des Risikomanagements bei der Auswahl ihrer Kunden ein beeindruckendes Finanzergebnis beim Forderungsmanagement erreichen. Unter dem Strich können rd. 99% der Forderungen gegenüber privaten und gewerblichen Schuldnern für die öffentlichen Haushalte realisiert werden.

Zum Vergleich: Die Ausfallquote der mittelständischen Privatwirtschaft in den Segmenten Handwerk, Dienstleistungen und Handel liegt im Mittel bei rd. 5%.[4]

Das Volumen der kumulierten Außenstände in Höhe von 6,8 Mrd. EUR entspricht rd. 13% der bereinigten Soll-Einnahmen (~ 1,6 Monatsumsätze). Damit liegt auch die Forderungsbindung[5] im kommunalen Sektor im Rahmen der üblichen Ausprägungen in der Privatwirtschaft.

[4] Quelle: eigenen Recherchen Rödl & Partner sowie Ergebnisse der Umfrage des Michaelis-Bundes bei 550 Unternehmen aus dem Jahre 2004.

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass die Leistungsfähigkeit des Systems des kommunalen Forderungsmanagements auf Grundlage der Ergebnisse der Umfrage umfassend bestätigt werden kann.

Ein Handlungsfeld ergibt sich betreffend die Reduktion des Volumens nicht erledigter Aufträge sowie der Abarbeitung etwaiger aufgebauter Rückstände aus Vorjahren. Dies führt zu einem Abbau der ausgewiesenen Außenstände in Höhe von rd. 6,8 Mrd. EUR bundesweit.

Den in der Vollstreckung realisierten Einnahmen in Höhe von 1,1 Mrd. EUR stehen Personalkosten in Höhe von rd. 0,24 Mrd. EUR gegenüber. Dies entspricht einem Anteil von 22%. Bezogen auf das Volumen der insgesamt erledigten Aufträge in Höhe von 1,6 Mrd. EUR ergibt sich eine Quote von 15%. Aus den Ergebnissen der Untersuchung lässt sich schließen, dass durch strukturelle Veränderungen und / oder Optimierung innerhalb der bestehenden Strukturen auch auf der Kostenseite Chancen für weitere Verbesserungen bestehen.

3.4 Strukturen

Bundesweit dominiert eindeutig die Wahrnehmung der Aufgaben der Vollstreckung innerhalb der örtlichen Struktur. Dies wird man u.a. auch darauf zurückführen können, dass jedenfalls in manchen dieser Bundesländer im Rahmen von Verwaltungsstruktur- bzw. Gemeindegebietsreformen deutlich größere Verwaltungseinheiten geschaffen wurden. Die Kreisverwaltungen in diesen Bundesländern bedienen sich für den Einzug ihrer Forderungen teilweise der örtlichen Vollstreckungsstellen der kreisangehörigen Kommunen.

Die Organisationsstruktur des Forderungsmanagements in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Sachsen und Thüringen weist demgegenüber insbesondere im Bereich der kleinen kreisangehörigen Kommunen Besonderheiten auf. In diesen Ländern verfügen insgesamt 72% der Verwaltungen der GK 7 über keinen mit eigenen Ressourcen ausgestatteten Vollstreckungsdienst. In den Ländern Hessen und Thüringen werden die Aufgaben der Vollstreckung insoweit insbesondere auf der Kreisebene wahrgenommen. In Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen wird von der in den dortigen Vollstreckungsgesetzen vorgesehenen Möglichkeit des Einsatzes von Gerichtsvollziehern umfassend Gebrauch gemacht.

[5] Die Kennzahl „Forderungsbindung" drückt das Verhältnis zwischen (kumulierten) Außenständen und den Gesamteinnahmen aus.

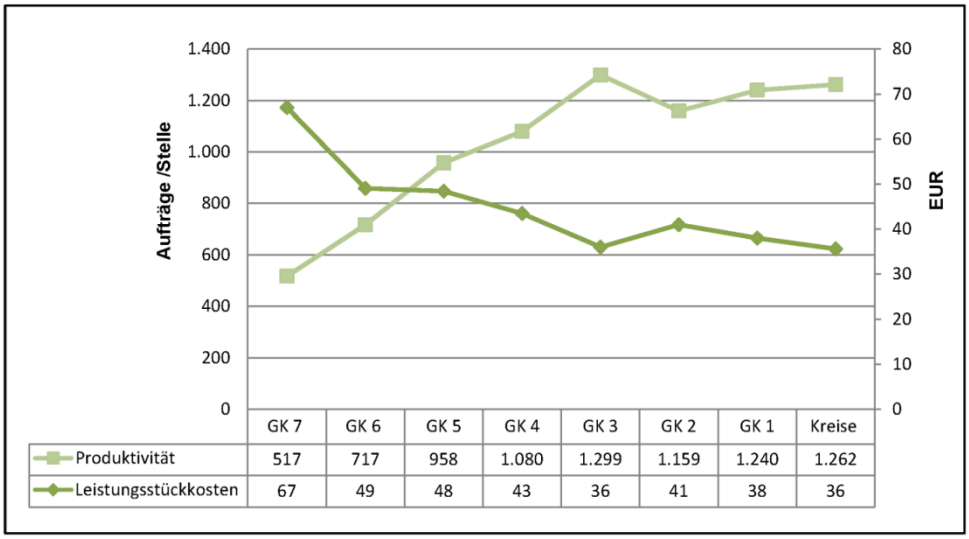
Schon ab der GK 6 verfügt der ganz überwiegende Teil der Kommunalverwaltungen bundesweit über eigene Vollstreckungsstellen mit einem eigenen Innen- und Außendienst. Der Innendienstanteil nimmt proportional zur Größe der Verwaltungseinheiten zu. Das Verhältnis von Innendienst zu Außendienst liegt im Mittel bei 2:1.

Die Vollstreckungsstellen sind praktisch ausnahmslos in die Kasse integriert, also organisatorisch mit Buchhaltung und Mahnwesen zusammengefasst. Mit Blick auf die ausgeprägten, wechselseitigen Schnittstellen in der operativen Abwicklung erscheint eine Bündelung der Geschäftsprozesse „Buchung", „Mahnung" und „Vollstreckung" im eigenen Haus aus ablauforganisatorischer Sicht im Grundsatz absolut zweckmäßig.

Dieser aus Geschäftsprozesssicht eindeutige Befund kann sich unter dem Aspekt einer angemessenen Betriebsgröße relativieren. Die Analyse der im Rahmen des Projektes erhobenen betriebswirtschaftlichen Informationen bezogen auf die Größe der Verwaltungseinheiten legen insoweit den Schluss nahe, dass von einer optimalen Betriebsgröße im Bereich Vollstreckung tendenziell erst bei größeren Verwaltungseinheiten bzw. Arbeitsmengen auszugehen ist.

Die Frage der optimalen Betriebsgröße der Vollstreckungsstellen ist u.a. deswegen von praktischer Relevanz, weil der Vollstreckungsprozess nach den Ergebnissen der Umfrage im bundesweiten Mittel knapp 40% der gesamten Personalressourcen der Kassen bindet.

Einen vergleichenden Überblick der wesentlichen Effizienzkennzahlen „Leistungsstückkosten" und „Produktivität" bezogen auf die Größe der Verwaltungseinheiten gibt die nachstehende Abbildung.



	GK 7	GK 6	GK 5	GK 4	GK 3	GK 2	GK 1	Kreise
Produktivität	517	717	958	1.080	1.299	1.159	1.240	1.262
Leistungsstückkosten	67	49	48	43	36	41	38	36

Abbildung 4: Effizienzvergleich nach Betriebsgrößen

Die Kennzahl „Leistungsstückkosten" drückt die Kosten pro Vollstreckungsfall in EUR aus. Zur Ermittlung der Leistungsstückkosten wurden die erhobenen Personalkosten der Vollstreckungsstelle zzgl. einer Arbeitsplatzkosten- und Verwaltungskostenpauschale in Höhe von 15% durch die Anzahl der eigenen und fremden Aufträge dividiert.
Die „Produktivität" ergibt sich aus der Anzahl der eigenen und fremden Vollstreckungsaufträge pro Vollzeitstelle.

Die höchste Effizienz erreichen nach der Datenlage die Einheiten der GK 3. Die Werte für beide Kennzahlen sinken bei der GK 2 wieder auf das Niveau der GK 4 ab. Die GK 1 weist nach der GK 3 die höchste Produktivität und die günstigsten Stückkosten auf. Mit Blick auf die Aussagekraft der Kennzahlenwerte für die GK 1 und die GK 2 ist darauf hin zu weisen, dass diese sich auf 5 bzw. 4 Beobachtungen stützen.

Auch die Kreise erreichen überdurchschnittlich gute Kennzahlen. Wegen der unterschiedlichen Rolle der Vollstreckungsstellen der Kreise in den verschiedenen Bundesländern ist die Aussagekraft allerdings insoweit eingeschränkt. Es ist davon auszugehen, dass hier – abgesehen von Hessen und Thüringen – in nicht unerheblichem Umfang Aufträge gezählt werden, die im Außendienst dann von dem Personal der örtlichen Vollstreckungsstellen bearbeitet werden. Dies gilt nicht für Hessen und Thüringen (s.o.).

Anders als auf die Effizienz hat die Betriebsgröße hinsichtlich der Effektivität des Forderungsmanagements keinen eindeutig messbaren bzw. keinen vergleichbar deutlich ausgeprägten Einfluss. Die zum Teil schlechteren Ergebnisse bei Einzugsquoten und Niederschlagungsquote insbesondere der Großstädte dürften primär auf die nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen des Forderungsmanagement zurückzuführen sein (problematische Schuldnerstruktur, Mobilität, Anonymität in den urbanen Ballungszentren).

Von der gegebenen kommunalen Gebietsgliederung ausgehend kommt für die Erschließung der bestehenden Strukturpotenziale insbesondere die Bildung interkommunaler Dienstleistungszentren in Betracht. Im Einzelnen ergeben sich aus Geschäftsprozesssicht folgende, in der kommunalen Praxis auch vereinzelt bereits umgesetzte Handlungsoptionen:

- Bildung interkommunaler Vollstreckungsdienste[6]
  mit den Prozessen Vollstreckungsinnendienst und Vollstreckungsaußendienst. Eine Schnittstelle entsteht insbesondere zur Buchhaltung / Mahnwesen. Alternativ hierzu

[6] Vgl. hierzu das örtliche Beispiel einer interkommunalen Vollstreckunsgbehörde kreisangehöriger Kommunen im Landkreis Hameln-Pyrmont in der **Anlage.**

kommt grundsätzlich auch eine interkommunale Zusammenfassung nur des Außendienstes in Betracht. Beide Varianten entsprechen der Praxis im Verhältnis der Kreise zu den kreisangehörigen Gemeinden.

> Bildung interkommunaler Gemeinschaftkassen[7]
mit den Prozessen Buchhaltung, Zahlungsverkehr, Mahnwesen, Vollstreckung. Eine praxisrelevante Schnittstelle entsteht hier zur Veranlagung, insbesondere zum Bereich Steuern und Grundbesitzabgaben.

> Bildung interkommunaler Steuer- und Kassenverbände[8]
mit den Prozessen Veranlagung, Buchhaltung, Zahlungsverkehr, Mahnwesen und Vollstreckung. Schnittstellen würden hier zu den übrigen Veranlagungsverfahren entstehen. Mit Blick auf die zu verarbeitenden Mengen käme grundsätzlich auch eine Ergänzung des Modells um eine gemeinsame Bußgeldstelle in Betracht. In diesem Zusammenhang ist auch die Beobachtung interessant, dass Großstadtverwaltungen zunehmend dazu übergehen, Steuerverwaltung, Kasse und Beitreibung organisatorisch in einem Amt zusammenzufassen (z.B. Landeshauptstadt Stuttgart, Landeshauptstadt Hannover, Landeshauptstadt Dresden, Stadt Dortmund, Stadt Münster etc.).

Die genannten Modelle können sich je nach Zweckmäßigkeit im Einzelfall auch auf Teilaufgaben beziehen: z.B. Beschränkung der Zusammenarbeit auf wissensintensive Spezialverfahren in der Vollstreckung wie Insolvenzen und Zwangsversteigerungsverfahren bei Grundstücken, die Bildung eines gemeinsamen Außendienstes oder die Bündelung der Kräfte für Investitionen in den Ausbau der IT-Unterstützung des Forderungsmanagements.
Von den im Rahmen der Studie befragten Standorten arbeiten gegenwärtig bereits rund 30% im Bereich des Forderungseinzugs über die Amtshilfe hinaus interkommunal zusammen bzw. planen eine Kooperation.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass mit der Größe der Einheiten auch der Steuerungsaufwand wächst und die Auslagerung von Teilprozessen des Finanzmanagements auf kommunale Gemeinschaftseinrichtungen zu praktisch relevanten Schnittstellen und Koordinationsaufwand führt. Ein weiterer wesentlicher Faktor ist sicherlich die Konvergenz der eingesetzten Finanzsysteme. Vor diesem Hintergrund kann eine entsprechende Entscheidung nur im Einzelfall und auf Grundlage einer umfassenden Aufnahme und Bewertung der bestehenden

[7] Vgl. hierzu die örtlichen Beispiele in dem Verwaltungsbericht des Gemeindekassenverbandes Altenberge, abrufbar unter: www.gkv-altenberge.de/dokumente/aktuelles/Verwaltungsbericht%202008.pdf
[8] Ein Praxisbeispiel hierfür ist der Zweckverband Realsteuerstelle und Rechenzentrum der Gemeinden des Landkreises Regensburg. Weitere Informationen hierzu sind abrufbar unter: www.realrgb.de/

Chancen und Risiken getroffen werden. In der Praxis setzt die Akzeptanz interkommunaler Lösungen in aller Regel die Etablierung einer gemeinsamen, von den Trägerkommunen rechtlich unabhängigen Struktur für die Zusammenarbeit voraus. So können Interessenkonflikte vermieden und ein gleichberechtigter Einfluss aller Beteiligten auf die Steuerung der Leistungserbringung gewährleistet werden.

3.5 Prozesse

Eine weiterer, wesentlicher Hebel für die Effizienzsteigerung des kommunalen Forderungsmanagements sind die Geschäftsprozesse. Die zu erwartenden Potenziale aus einer Binnenoptimierung einschließlich der Schnittstellen zu den rechnungstellenden Fachbereichen dürften die Chancen aus einer Anpassung der Betriebsgrößen noch deutlich übersteigen. Die Binnenoptimierung zielt auf die Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation im Rahmen der bestehenden Strukturen des kommunalen Netzwerkes ab.

Die Bedeutung der Geschäftsprozessoptimierung lässt sich aus den erheblichen, z.T. extremen Bandbreiten zwischen Minimumwert und Maximumwert bei allen wesentlichen Kennzahlen ableiten. Einen Überblick über die Kennzahlen in Vollstreckung und Mahnwesen gibt die nachstehende Abbildung:

Kennzahl	Mittelwert	gew. Minimum	gew. Maximum
Leistungsstückkosten	46 EUR	19 EUR	191 EUR
Produktivität	765 Aufträge	112 Aufträge	1.632 Aufträge
Erledigungsquote	81 %	36 %	123 %
Einzugsquote Mahnung	60 %	11 %	87 %
Einzugsquote Vollstreckung	58 %	13 %	121 %
Kostendeckungsgrad	382 %	71 %	1.149 %

Abbildung 5: Kennzahlenübersicht

Die „Leistungsstückkosten" drücken die Kosten pro Vollstreckungsfall aus. Die „Produktivität" ergibt sich aus der Anzahl der Vollstreckungsfälle pro Vollzeitstelle. Die „Erledigungsquote" misst das Verhältnis von erledigten Aufträge und Gesamtzahl der Vollstreckungsaufträge. Die „Einzugsquote Mahnung" bildet das Verhältnis von Mahnvolumen zu den auf die Mahnung eingegangenen Beträge ab. Entsprechendes gilt für die „Einzugsquote Vollstreckung". Der „Kostendeckungsgrad" misst das Verhältnis von eingezogenen Beträgen und den Kosten der Vollstreckung.

Die quantitativen Analysen decken sich mit den Ergebnissen der prozessbezogenen Auswertung der Umfrage. Danach ist von einer qualitativ unterschiedlichen Ausgestaltung der Geschäftsprozesse der örtlichen Vollstreckungsstellen auszugehen. Das betrifft den Kernprozess des Forderungsmanagements, die Unterstützungsprozesse ebenso wie die Prozesssteuerung.

Damit korreliert auch die Selbsteinschätzung der Vollstreckungsstellen, von denen über alle Größenklassen rund die Hälfte mittleren bis großen Verbesserungsbedarf feststellt.

Wesentliche Ansatzpunkte für eine Optimierung der Prozesse des kommunalen Forderungsmanagements sind nachfolgend aufgeführt.

Intensivierung und Beschleunigung des Mahnprozesses

Die Professionalisierung des Mahnprozesses ist ein wesentliches Handlungsfeld für die Optimierung des kommunalen Forderungsmanagements. Jeder Fall, der im Mahnprozess erledigt werden kann, entlastet die Vollstreckung und spart der Behörde im Schnitt 46 EUR (Mittelwert Leistungsstückkosten). Die Bandbreite der Kennzahlenwerte „Einzugsquote Mahnung" indiziert das Potenzial.

In Betracht kommt z.B. die Verlängerung des maschinellen Mahnprozesses durch standardmäßigen Einsatz der Vollstreckungsankündigung (2. Mahnung). 22% der Vollstreckungsstellen haben eine 2. Mahnung gar nicht im Prozess vorgesehen. 31% setzen das Instrument individuell ein, was vergleichsweise aufwändig ist. Insbesondere im kleinteiligen Massengeschäft mit Bußgeldern u.ä., das einen erheblichen Anteil der Kapazitäten der Vollstreckungsstellen bindet und wo Vollstreckungsmaßnahmen mit Blick auf die Forderungshöhen in der Regel immer unrentierlich sind, ist die Verlängerung des maschinellen Mahnprozesses ein zielführender Ansatz.

Im Vorfeld formeller Vollstreckungsmaßnahmen, erscheint es unter Kostengesichtspunkten ferner erwägenswert, die telefonische Kontaktaufnahme als Standardmaßnahme einzuführen. Dies gilt jedenfalls insoweit, als dies in Ansehung des Schuldners nicht von vornherein aussichtslos erscheint (Stichwort: Dauerschuldner). Das Telefon ist in der privatwirtschaftlichen Inkassopraxis ein maßgeblicher Prozessbaustein, wird aber gegenwärtig erst von 4% der kommunalen Vollstreckungsstellen genutzt.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist die Durchlaufzeit des Mahnprozesses. Ziel muss die Verkürzung der Mahnintervalle auf 2 Wochen ab Säumnis sein. Rund die Hälfte der Verwaltungen versendet die 1. Mahnung erst 3 Wochen und später nach Eintritt der Säumnis. Mit Blick auf das

Mahnvolumen, das im Mittel das Doppelte des Vollstreckungsvolumens ausmacht, lassen sich durch diese Maßnahme spürbare Liquiditätseffekte realisieren (Reduktion der impliziten Zinslast).

Diesen Sachverhalt verdeutlicht das nachstehende Beispiel.

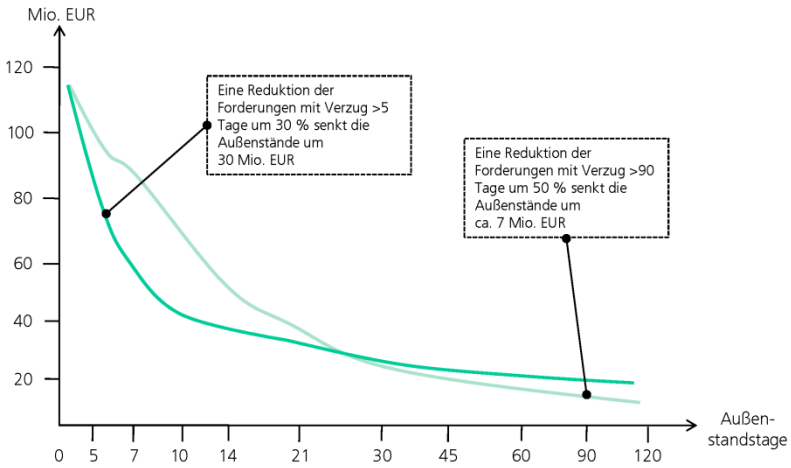


Abbildung 6: Finanzpotenziale und Durchlaufzeiten

Eine Reduktion der länger als 90 Tage fälligen Außenstände bringt danach im Cash Flow relativ wenig. Effektiver sind dem gegenüber Optimierungsmaßnahmen im frühen Verzugsstadium, da hier mehr Kapital einbezogen wird.

Einen Überblick über die „Landschaft" der Mahnintervalle in der kommunalen Praxis gibt die nachfolgende Abbildung:

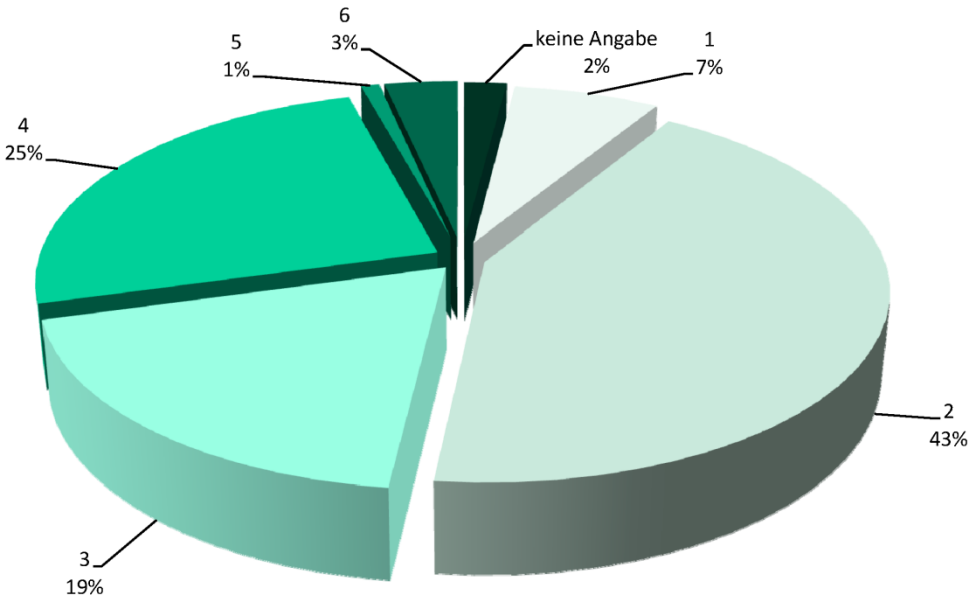


Abbildung 7: Spätester Zeitpunkt der Mahnung ab Säumnis (in Wochen)

Neben der Verkürzung der Intervalle für die maschinellen Mahnläufe, können zusätzliche Effekte durch individuelle Mahnaktionen insbesondere bei großvolumigen Forderungen erzielt werden.

Dass Zeit buchstäblich Geld ist, zeigt das folgende Rechenbeispiel: Die Reduktion der durchschnittlichen Laufzeit der Forderungen um beispielsweise 10 Tage würde bezogen auf das Gesamtforderungsvolumen in Höhe von rd. 95 Mrd. EUR bundesweit zu einer Reduktion der impliziten Zinslast in Höhe von rd. 130 Mio. EUR p.a. führen.[9]

Definition potenzialorientierter Soll-Prozesse in der Vollstreckung

Die Umfrageergebnisse legen nahe, dass es einen Bedarf für die Definition und die Dokumentation von (optimierten) Soll-Prozessen in der Vollstreckung gibt. Nur bei einem Fünftel der Vollstreckungsstellen existieren über die gesetzlichen Regelungen hinausgehende, verbindliche und dokumentierte Vorgaben für die Vorgehensweise betreffend Bearbeitungsdauer, Abfolge von Prüfaktionen, Maßnahmenplanung und -durchführung etc. im Vollstreckungsverfahren.

Soweit Vorgaben betreffend die Bearbeitungsdauer existieren, sind die Erwartungshaltungen recht unterschiedlich:

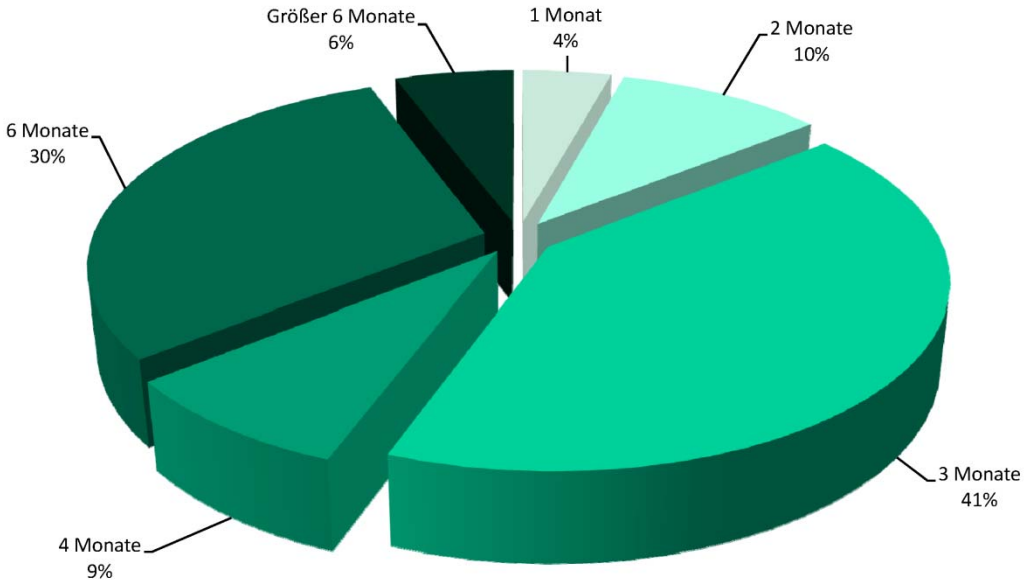


Abbildung 8: Maximale Bearbeitungsdauer in der Vollsteckung

[9] Annahme: Zinsfuß 5%.

Mindestziel für die Regelbearbeitungszeit eines Vollstreckungsfalls sollten 3 Monate sein. Unter dem Aspekt der Potenzialorientierung können auch nach Forderungshöhe etc. gestufte Fristenmodelle zweckmäßig sein.

Die Soll-Prozesse sollten unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung der Heterogenität des Geschäftsanfalls ausgerichtet werden: So ist es beispielsweise nicht zielführend, eine 25 EUR - Forderung im Massengeschäft mit dem gleichen Verfahren und der gleichen Intensität zu bearbeiten, wie eine Gewerbesteuerforderung in Höhe von 100.000 EUR. Bei letzterer steht das „Beziehungsmanagement", bei ersterer die rationelle Abarbeitung im Vordergrund.

Die ordnungspolitische Funktion der Vollstreckung (insbesondere im Bußgeldbereich) als auch der Gleichbehandlungsgrundsatz sind zu gewährleisten, stehen einer differenzierten Vorgehensweise nicht zuletzt mit Blick auf das haushaltsrechtlich verankerte Gebot der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns nichts grundsätzlich entgegen.

Mögliche Kriterien für die Definition von Maßnahmenprogrammen sind neben der Forderungshöhe beispielsweise die Forderungsart und die Person bzw. Historie des Schuldners sowie eine Einschätzung der Bonität etc.

Nach der Umfrage verfolgen erst 15% der kommunalen Vollstreckungsstellen eine entsprechende Strategie, die im Übrigen auch der Praxis bei den privaten Inkassounternehmen entspricht.

Ein entscheidender Prozess für die Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung ist demnach der Prozess der Maßnahmendefinition. Dieser Prozess legt fest, welche Beitreibungsmaßnahme durchzuführen ist bzw. ob die Forderung niederzuschlagen ist. Ein Referenzprozess für die Maßnahmendefinition findet sich in der **Anlage**.

Eine wesentliche strukturelle Unzulänglichkeit des Vollstreckungsrechts besteht darin, dass die Möglichkeiten der Informationsgewinnung für den Gläubiger erst nach einem erfolglosen Pfändungsversuch und damit zu spät einsetzen. Zudem sind diese auf Eigenangaben des Schuldners beschränkt.

Eine erhebliche Verbesserung dürfte sich für die Abläufe in der Verwaltungsvollstreckung in diesem Zusammenhang mit der Reform der Sachaufklärung in der Zivilvollstreckung ergeben[10].

[10] vgl. hierzu: Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung, Bundestagsdrucksache 16/10069

Die Reform sieht künftig eine klare Unterscheidung zwischen der Sachaufklärung als wichtigem Hilfsmittel der Vollstreckung einerseits und der Frage angemessener Rechtsfolgen einer ergebnislosen Vollstreckung andererseits vor.

Die Möglichkeiten der Informationsbeschaffung für den Gläubiger im einzelnen Vollstreckungsverfahren sollen möglichst frühzeitig einsetzen und durch die ergänzende Einholung von Drittauskünften wirkungsvoll gestärkt werden.

Die Reform der Sachaufklärung in der Zivilvollstreckung wird unmittelbar auch auf die AO übertragen. Somit wird dieses neue Instrument auch in den Kommunen derjenigen Bundesländer unmittelbare Rechtswirkungen entfalten, die in der Verwaltungsvollstreckung die AO anwenden.

Danach ergibt sich folgender Prozessablauf (schematisch):

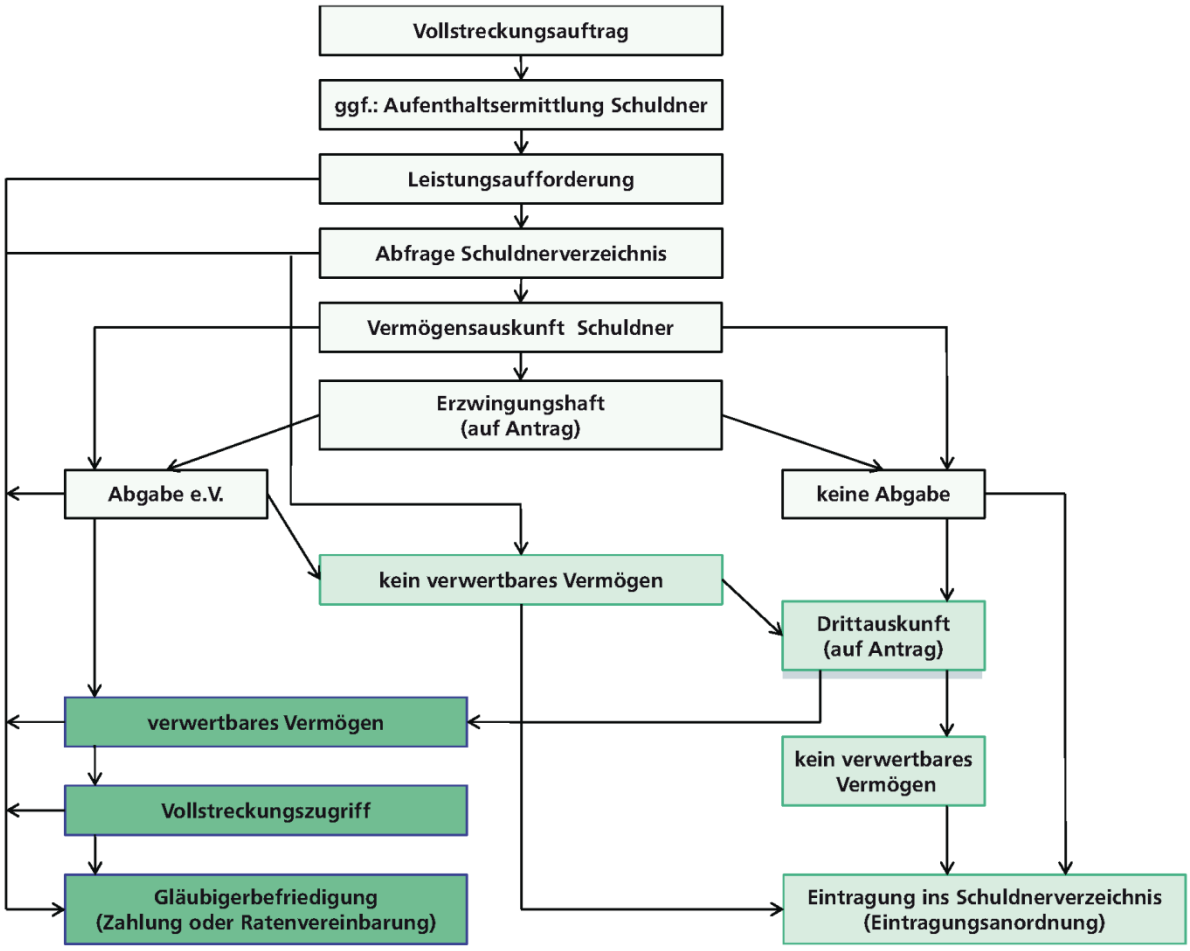


Abbildung 9: Prozess Sachaufklärung

Auch im Übrigen sollten die rechtlich zulässigen Informationsquellen in elektronischer Form aus Melderegistern, Schuldnerverzeichnis, Handelsregister, Grundbuch sowie ggf. externen Adressermittlungsdiensten systematisch genutzt werden. Das gilt insbesondere auch für die Nutzung der Datenübermittlungsrechte gegenüber Steuerbehörden (z.B. Kontenstammabfrage für den Bereich der kommunalen Realsteuervollstreckung).

Hinsichtlich des Verhältnisses von Innendienst und Außendienst ist darauf hinzuweisen, dass unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit Außendienstmaßnahmen grundsätzlich erst nach Ausschöpfung aller Handlungsmöglichkeiten aus dem Innendienst heraus in Betracht kommen. Diese Strategie entspricht mittlerweile der überwiegenden kommunalen Praxis.
Die zum Teil noch praktizierte Vorgehensweise, Vollstreckungsaufträge in der Regel erst nach erfolglosem Sachpfändungsversuch an den Innendienst zwecks Prüfung der Möglichkeit von Forderungspfändungen etc. zu übergeben, erscheint jedenfalls unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit dem gegenüber nicht zielführend.

Die Soll-Prozesse sollten in Form eines Handbuches dokumentiert und soweit vorhanden und möglich, in der Vollstreckungssoftware maschinell hinterlegt werden.

Das festzustellende Dokumentationsdefizit ist mit Blick auf die Anforderungen an ein ordnungsgemäßes und funkionsfähiges Internes Kontrollsystem sehr kritisch zu sehen. In diesem Zusammenhang besagt das Prinzip der Transparenz, dass für Prozesse Sollkonzepte etabliert sein müssen, die es einem Außenstehenden ermöglichen zu beurteilen, inwieweit Beteiligte konform zu diesem Sollkonzept arbeiten. Gleichzeitig wird dadurch die Erwartungshaltung der Organisationsleitung definiert. Ausführliche Informationen zum Thema Optimierung des Internen Kontrollsystem in Städten und Landkreisen sind in der **Anlage** enthalten.

Ausbau der Softwareunterstützung (Vollstreckungssoftware)
Die Umfrage führt zu der Erkenntnis, dass ein Investitionsbedarf betreffend die Softwareunterstützung des Vollstreckungsverfahrens besteht. Eine professionelle Vollstreckungssoftware, optimalerweise ergänzt durch ein Dokumentenmanagementsystem, ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Verbesserung der Prozesseffizienz. Die hohen Fallzahlen und die Komplexität der Fallbearbeitung in der Vollstreckung machen den Einsatz von Vollstreckungssoftware zwingend notwendig. Der effiziente Einsatz der Software setzt deren Anpassungen an die Aufbau- und Ablauforganisation des (optimierten) Vollstreckungsinnen- und -außendienstes voraus. Besonders wichtiges Leistungsmerkmal hinsichtlich der Reduzierung manuellen Aufwandes ist eine voll funktionsfähige Schnittstelle der Vollstreckungssoftware von und zur Finanzbuchhaltung sowie ggf. weiteren relevanten Verfahren (z.B. Ordnungswidrigkeiten).

41% der befragten Vollstreckungsstellen verfügen gegenwärtig offensichtlich nicht über eine Vollstreckungssoftware. Immerhin plant ein Drittel der betreffenden Standorte die Beschaffung einer Softwarelösung. Nach Auffassung der Hälfte der Befragten können durch Investitionen in die IT Unterstützung des Forderungseinzugs mittlere bis hohe Wirtschaftlichkeits- und Qualitätspotenziale erschlossen werden.

Professionalisierung der Steuerungsunterstützung (Controlling)

Elementarer Bestandteil eines effizienten Forderungsmanagements ist ein Forderungscontrolling, welches dazu dient, das Forderungsmanagement der Kommune transparent zu machen und zu steuern sowie Risiken frühzeitig zu erkennen.

Gerade auch durch die erhöhte Transparenz der Forderungen im Kontext des doppischen Rechnungswesens hat das Forderungscontrolling an Bedeutung gewonnen. Hierbei gibt es zwei Stoßrichtungen, die ein Forderungscontrolling abdecken sollte. Zum Einen ist dies die Abbildung bestimmender Bilanzkennzahlen bezogen auf das Forderungsmanagement (Kapitalbindungs- und Risikomessung).

In einer zweiten Dimension geht es darum, die Forderungseinzugsprozesse unter Effizienzgesichtspunkten laufend zu überprüfen. Aufgabe des prozessbezogenen Forderungscontrollings ist es, entlang des Inkassoprozesses Informationen abzufragen, Problemfelder zu identifizieren und Maßnahmen zur Optimierung zu implementieren. Ziel ist es, frühzeitig Liquiditätspotenziale zu erkennen und diese auch zeitnah zu realisieren.

Die Funktionsweise eines kennzahlengestützen Controllings veranschaulicht die nachfolgende Abbildung:

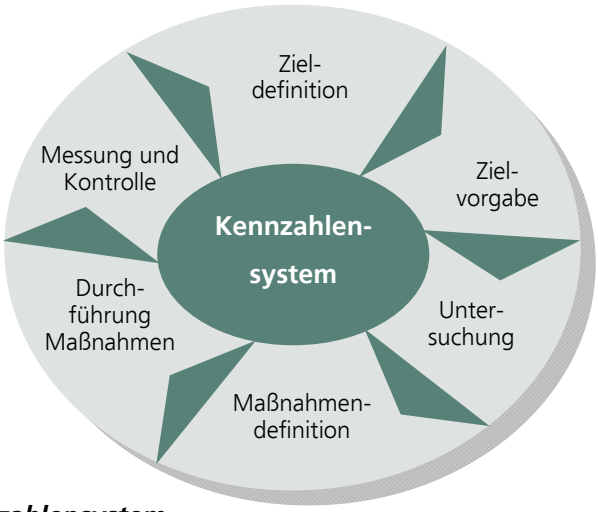


Abbildung 10: Kennzahlensystem

Als Grundlage für den Aufbau eines kennzahlengestützten Controllings kann zusätzlich zu den oben dargestellten Kennzahlen das im Rahmen der Untersuchung verwendete Kennzahlenset für das kommunale Forderungsmanagement dienen:

Kennzahlenset „Kommunales Forderungsmanagement“	
Gesamtstädtisches Forderungsmanagement	Einzugsquote gesamt
	Forderungsbindung
	Lastschriftquote
	Niederschlagungsquote
	Außenstandstage
	Wertberichtigungsquote
	Quote Beitreibungshemmnisse
Mahnwesen	Mahnquote
	Einzugsquote MS 1
Vollstreckung	Vollstreckungsquote
	Einzugsquote MS 2
	Erledigungsquote
	Produktivität
	Leistungsstückkosten
	Kostendeckungsgrad

Abbildung 11: Kennzahlenset Kommunales Forderungsmanagement

Die Kennzahlen sind wie folgt definiert:

- Die „Einzugsquote gesamt“ gibt das Verhältnis der Soll zu den Ist-Einnahmen eines Haushaltsjahres insgesamt an.
- Die „Forderungsbindung“ bezeichnet den Anteil der kumulierten Außenstände an den Gesamteinnahmen zu einem bestimmten Stichtag.
- Die „Lastschriftquote“ zeigt den Anteil der im Lastschriftverfahren eingezogenen Beträge an den Gesamteinnahmen.
- Die „Niederschlagungsquote“ bildet das Verhältnis der niedergeschlagenen Forderungen und Gesamteinnahmen ab.
- Die „Außenstandstage“ bezeichnen den durchschnittlichen Zeitraum zwischen Fälligkeit der Forderungen und Zahlungseingang bzw. deren Ausbuchung.
- Die „Wertberichtigungsquote“ist eine „doppische“ Kennzahl und zeigt den betragsmäßigen Anteil der im Rahmen des Jahresabschlusses ermittelten Wertberichtigungen auf Forderungen am Nominalwert des kommunalen Forderungsbestandes.
- Die „Quote Beitreibungshemmnisse“ macht den Anteil der Forderungen transparent, bei denen der Beitreibungsprozess beispielsweise wegen Mahnsperren der rechnungstellenden Fachbereiche, Insolvenzen oder Aussetzung der Vollziehung etc. gehemmt ist.

- Die „Mahnquote“ ist das Verhältnis von Mahnvolumen zu den Gesamteinnahmen.
- Die „Einzugsquote MS 1“ bildet das Verhältnis der auf die erste Mahnung (Mahnstufe 1) eingegangenen Beträge und dem gesamten Mahnvolumen ab.
- Die „Vollstreckungsquote“ ist das Verhältnis von Vollstreckungsvolumen zu den Gesamteinnahmen.
- Die „Einzugsquote MS 2“ zeigt das Verhältnis von den in der Vollstreckung (Mahnstufe 2) eingezogenen Beträgen und dem Auftragsvolumen ab.
- Die „Erledigungsquote“ misst das Verhältnis von erledigten Aufträgen und Gesamtzahl der Vollstreckungsaufträge.
- Die „Leistungsstückkosten“ drücken die Kosten pro Vollstreckungsfall aus.
- Die „Produktivität“ ergibt sich aus der Anzahl der eigenen und fremden Vollstreckungsaufträge pro Vollzeitstelle.
- Der „Kostendeckungsgrad“ misst das Verhältnis von eingezogenen Beiträgen und den Kosten der Vollstreckung.

Auf Grundlage der Umfrage ist davon auszugehen, dass insgesamt bei rd. 60% der Verwaltungen mittlerer bis hoher Handlungsbedarf bei Steuerungsunterstützung, Controlling und Berichtswesen im Forderungsmanagement besteht. Steuerungsrelevante Informationen stehen überwiegend nicht oder nur auf Basis manueller Auswertungen zur Verfügung.

Den Verbesserungsbedarf ausgewertet nach Größenklassen gibt die folgende Abbildung wieder:

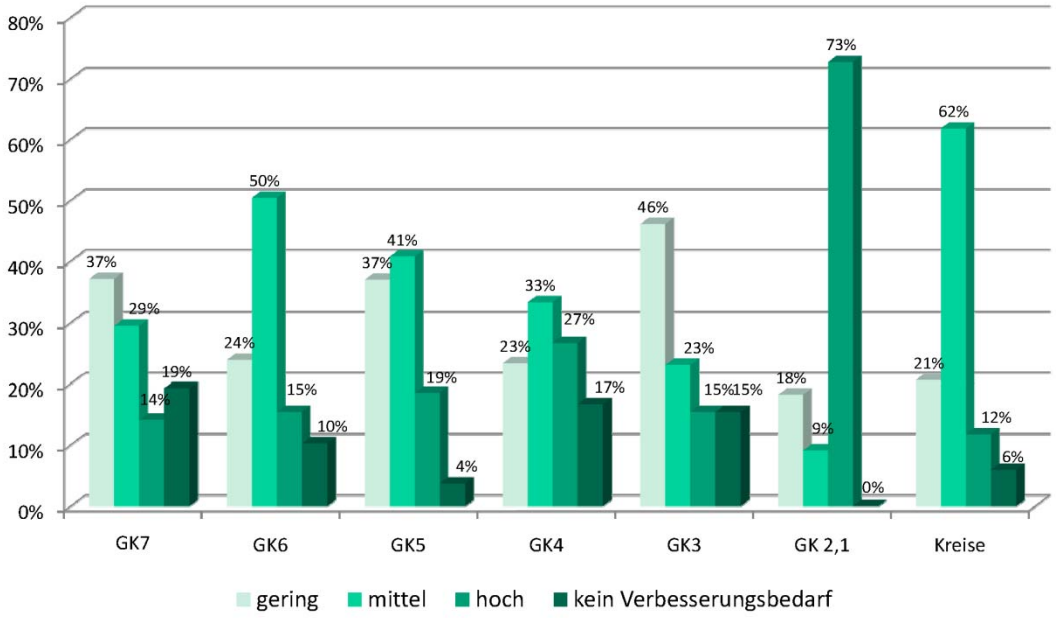


Abbildung 12: Verbesserungsbedarf Controlling

Danach wird der Erfahrungssatz bestätigt, dass mit der Größe einer Organisation tendenziell auch der Steuerungs- und Controllingbedarf zunimmt.

Optimierung des Forderungsmanagements bei auswärtigen Schuldnern (Vollstreckungshilfe)

Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld für die Steigerung der Effektivität des Forderungsmanagements liegt in der Optimierung des Umgangs mit auswärtigen Schuldnern. Die Analyse kommunaler Forderungsportfolien zeigt, dass nicht selten zwischen 20% und 30% der Außenstände auf auswärtige Schuldner entfallen. Diese Ausprägung steht außer Verhältnis zu dem Anteil auswärtiger Schuldner am gesamten Debitorenvolumen einer Kommune.

Diese Auffälligkeit beruht im Wesentlichen auf zwei Ursachen:

- Die Möglichkeiten für eigene Vollstreckungsmaßnahmen aus dem Innendienst heraus werden wegen bestehender Informationsdefizite nicht ausgeschöpft.
- Auf außerdienstliche Maßnahmen gerichtete Amtshilfeersuche weisen geringe Erfolgsquoten und lange Bearbeitungszeiten auf.

Die genannten Schwachstellen können durch eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit beseitigt werden.

Ein Lösungsweg für die Beseitigung der Schwachstellen bei der Informationsbasis ist der Aufbau eines interkommunalen Schuldnerinformationssystems: So könnte auch bei auswärtigen Schuldnern eine Kontopfändung direkt aus dem eigenen Innendienst der Vollstreckungsbehörde heraus durchgeführt werden, wenn die Kommune am Wohnort des Schuldners der jeweiligen Vollstreckungsbehörde auf Anfrage zum Beispiel dessen Kontoverbindung mitteilen würde. Dem Aufbau eines interkommunalen Informationsmanagementsystems stehen die Datenschutzgesetze der Länder grundsätzlich nicht entgegen. So sieht beispielsweise das Datenschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in § 14 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 13 Absatz 2 Satz 1 Buchst. i) einen ausdrücklichen Erlaubnistatbestand für die Übermittlung personenbezogener Daten an andere öffentliche Stellen in Zusammenhang mit dem Einzug öffentlich-rechtlicher Geldforderungen vor.

Die Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder ordnen für die Vollstreckungshilfe regelmäßig die Anwendung der allgemeinen Regeln für die Amtshilfe gemäß den Verwaltungsverfahrensgesetzen an. Die Hauptursachen für die Schwachstellen bei der Abwicklung der Vollstreckungshilfe sind die mangelnden Personalressourcen der ersuchten Behörde in Verbindung mit einem fehlenden Anreiz für eine beschleunigte, effektive Bearbeitung der externen Ersuchen. In der Praxis

werden externe Vollstreckungsersuchen in aller Regel nachrangig zu den eigenen Forderungen bearbeitet. Für die Entwicklung einer effektiven Lösung kommt es entscheidend darauf an, das Interesse am Einziehungserfolg und den dafür notwendigen Ressourceneinsatz zusammenzuführen.

Eine Option ist das Kooperationsmodell. Dieses Modell ist durch den Einsatz eigener Personalressourcen der „ersuchenden Behörde" für die Vornahme von Vollstreckungsmaßnahmen im Zuständigkeitsbereich der „ersuchten Behörde" gekennzeichnet. Geeignetes Umsetzungsinstrument für ein solches Modell ist eine, die gesetzlichen Regeln über die Vollstreckungshilfe konkretisierende, zwei- oder auch mehrseitige öffentlich-rechtliche Kooperationsvereinbarung zwischen den beteiligten Kommunen.

Ein örtliches Beispiel für eine entsprechende Zweckvereinbarung zwischen zwei Kommunen findet sich in der **Anlage** zu diesem Bericht.

Im Übrigen zeigt die Menge der jährlichen Amts- bzw. Vollstreckungshilfeersuchen von rd. 2 Mio. Fällen die Notwendigkeit auch insoweit eine Substitution der manuellen, papierbasierten Bearbeitung durch eine zwischenbehördliche eGovernment-Lösung zu substituieren. Dies würde zu einer erheblichen Arbeitsentlastung in den Vollstreckungsstellen sowie zur deutlichen Beschleunigung der mitunter unerträglich langwierigen Verfahren führen. Wesentlicher Erfolgsfaktor ist die Definition eines einheitlichen, nicht proprietären Datenaustauschformates für Amtshilfeersuchen.

3.6 Gesamtstädtisches Forderungsmanagement

Den rechnungstellenden Fachbereichen kommt innerhalb der Kommunalverwaltungen regelmäßig die Gläubigerfunktion zu. Das Forderungsmanagement beginnt im Fachbereich mit der Festsetzung der Forderung und deren Soll-Stellung im Finanzsystem und endet dort mit einer Einnahme oder ggf. mit einer Entscheidung über deren Niederschlagung. Der Kasse kommt typischerweise die Rolle des Finanzdienstleisters zu. Wirtschaftlichkeit und Erfolg des Forderungsmanagements sind in hohem Maße abhängig von einer ordnungsgemäßen und effektiven Wahrnehmung der Gläubigerfunktion durch die Fachbereiche und einer optimalen Zusammenarbeit mit der Kasse. Wie bereits eingangs erwähnt, setzt ein optimales kommunales Forderungsmanagement daher zwingend eine verwaltungsweite Konzeption und Vorgehensweise voraus. Allein durch eine Optimierung der Teilprozesse Mahnwesen und Vollstreckung können die bestehenden Potenziale im Forderungsmanagement nicht vollständig ausgeschöpft werden.

Die Relevanz der Potenziale aus einer Optimierung des Forderungsmanagements im Vorfeld des Verzuges verdeutlicht das nachfolgende Beispiel aus unserer Beratungspraxis bei einer Kommune der Größenklasse 3:

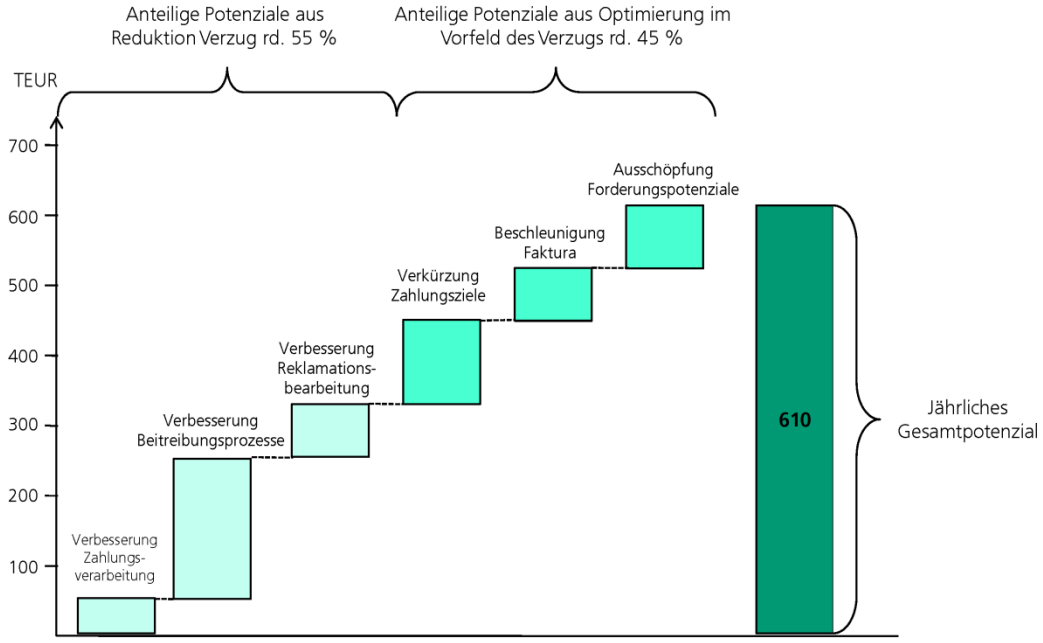


Abbildung 13: Potenzial Optimierung Forderungsmanagement

Von dem im Rahmen des Projektes identifizierten Gesamtpotenzial in Höhe von 610 TEUR resultierten rund rd. 45% aus Verbesserungen im Vorfeld des Verzuges, also im Zuständigkeitsbereich der rechnungstellenden Fachbereiche.

Auch die Auswertung der Umfrage legt den Schluss nahe, dass hinsichtlich der Verbesserung des Forderungsmanagements in den Fachbereichen Handlungsbedarf besteht: 63% der befragten Verwaltungen sehen mittleren oder hohen Verbesserungsbedarf beim gesamtstädtischen Forderungsmanagement.

Dies betrifft neben den eingangs bereits erwähnten Ansatzpunkten wie die Verkürzung der Zahlungsziele im Bereich der kommunalen Gebühren und Beiträge, die Gewährleistung einer rechtssicheren, systematischen und unverzüglichen Erfassung und Fakturierung der Forderungen sowie einer Ausschöpfung der Forderungspotenziale[11] insbesondere die folgenden Handlungsfelder:

[11] Forderungspotenziale im Sinne echter Mehreinnahmen können sich in der Praxis beispielsweise ergeben aus einer Optimierung der regelmäßigen Überprüfung der Elterneinkünfte im Bereich der Kindergartenbeiträge, einer Prüfung der Zerlegungsbescheide, die Teilnahme an Betriebsprüfungen gem. § 21 FVG bei den kommunalen Steuern.

Informationsmanagement

Die Kommunalverwaltungen sind durch fragmentierte Informationsbestände mit geringer Durchlässigkeit gegenüber anderen, internen Organisationseinheiten gekennzeichnet. Dies ist - jedenfalls soweit die Zahlungsabwicklung einschließlich des Forderungsmanagements betroffen ist - nicht zielführend und in der Regel auch nicht mit Blick auf die Rechtsvorschriften zum innerbehördlichen Datenschutz erforderlich.

Ein Maßnahmenansatz ist beispielsweise die standardmäßige Abfrage / Abgleich schuldnerbezogener Informationen betreffend Bankverbindungen, Arbeitgeber, Wohnadresse, Vermögenswerte (z.B. KfZ!) u. ä. bei den rechnungstellenden Fachbereichen (Steueramt, KfZ-Zulassungsstelle, Sozialamt etc.) zum Zwecke des Forderungseinzugs und im Rahmen der datenschutzrechtlichen Bestimmungen. Diese Möglichkeit bleibt bei 33% der Kommunen gegenwärtig noch ungenutzt.

Umgekehrt wäre es in der Sache zweckmäßig und technisch als auch rechtlich grundsätzlich machbar, den Fachbereichen von Seiten der Kasse Informationen über die städtischen Schuldner zur Verfügung zu stellen. Diese Informationen können dann im Rahmen der Leistungsgewährung helfen, weitere Vollstreckungsfälle zu vermeiden. Diese Möglichkeit nutzen gegenwärtig nur bzw. immerhin schon 11% der befragten Verwaltungen.

Nur ausnahmsweise werden seitens der Fachbereiche ergänzende betreibungsrelevante Merkmale wie "laufender Hilfebezug" etc. standardmäßig an die Kasse und den Vollstreckungsdienst übermittelt, obwohl diese Maßnahme geeignet wäre, unnötigen Aufwand durch von vornherein aussichtslose Vollstreckungsmaßnahmen zu vermeiden.

Lastschriftquote und EC-Cash

Vereinbarungen von Zahlungsmethoden wie z.B. Cash, Lastschriftverfahren, Dauerauftrag, Überweisungen etc. beeinflussen, wann die Zahlung der Kommunen als Liquidität zur Verfügung steht. Es ist daher wichtig die schnellste Zahlungsmethode gemäß dem Geschäftsumfeld zu wählen.

Hinsichtlich der wiederkehrenden Einnahmen der Kommunen ist der Einzug fälliger Forderungen im Lastschriftverfahren ein besonders effizienter Weg der Forderungsrealsierung.

Die Optimierung der Lastschriftquote birgt auf Grundlage der im Rahmen der Erhebung ermittelten Daten offensichtlich noch ein erhebliches Potenzial:

Lastschriftquote gesamt 2007		
Mittelwert	**gew. Minimum**	**gew. Maximum**
29,03 %	10,31 %	59,50 %

Abbildung 14: Einzug fälliger Forderungen im Lastschriftverfahren

Das gleiche gilt für das EC-Cash-Verfahren betreffend die kommunalen Einzeleinnahmen (z.B. Verwaltungsgebühren). Der Einsatz von EC-Cash sollte im Übrigen zu einer Reduktion der Anzahl bzw. des Volumens der vorzuhaltenden Barkassen führen. Dies ist unter dem Aspekt des Verwaltungsaufwandes und der Missbrauchsgefahr grundsätzlich anzustreben.

Wesentlicher Erfolgsfaktor für die Einführung von EC-Cash oder sonstiger Zahlungsformen ist in der Praxis eine begleitende pro-aktive Kommunikation und Bewerbung der Veränderung gegenüber dem Bürger.
Nur ein Viertel der Verwaltungen setzt gegenwärtig EC-Cash flächendeckend in der Verwaltung ein.

Gesamtstädtische Bündelung der Kompetenzen im Forderungsmanagement

Mit zunehmender Größe der Kommunen nimmt die Dezentralität der Organisation des Forderungseinzugs kontinuierlich zu.

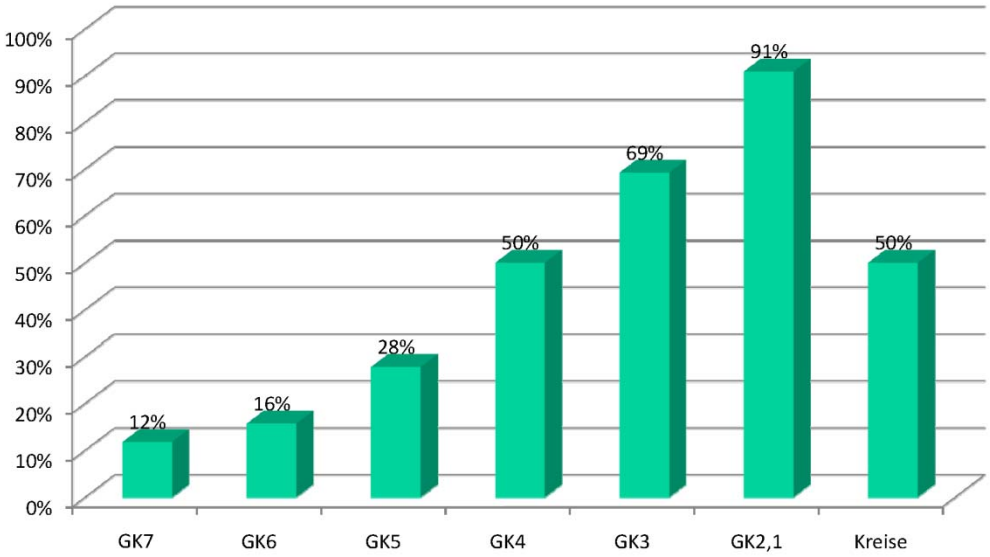


Abbildung 15: Dezentralität der Organisation des Forderungseinzugs

Während bei den Kommunalverwaltungen der GK 5 der Prozess des Forderungseinzugs praktisch vollständig bei der Kasse gebündelt ist, sind bei den GK 1und 2 in nahezu allen Fällen neben der Kasse noch weitere Stellen mit diesem Geschäft befasst. Hier wird also an mehreren Stellen in der Verwaltung Ressource und Kompetenz für das Forderungsmanagement vorgehalten.
In der Praxis betrifft dies beispielsweise die Verfolgung privatrechtlicher Forderungen durch das Rechtsamt und den Forderungseinzug durch Eigenbetriebe.

Der Spezialist im kommunalen Forderungsmanagement ist die Kasse. Eine gesamtstädtische Bündelung des Forderungsmanagements bei den Kassen wird in der Gesamtsicht zu einer Erhöhung der Effizienz und der Effektivität der Forderungsrealisierung im „Konzern Stadt" führen. Die Beitreibung privatrechtlicher Forderungen nach dem VwVG als auch der Forderungseinzug für die Eigenbetriebe hat sich – wo gesetzlich vorgesehen – in der Praxis bewährt.

Rationalisierung der Zusammenarbeit mit den Fachbereichen im Bereich Niederschlagung, Stundung, Erlass

Eine wesentliche, vor allem zeitaufwändige Schnittstelle zwischen den Kassen und den rechnungstellenden Fachbereichen ist die Entscheidung über Niederschlagung, Stundung und Erlass. Die Zuständigkeiten sind hier regelmäßig dem Fachbereich als „Gläubiger" zugewiesen, weil die entsprechenden Entscheidungen vorläufige bzw. endgültig budgetwirksame Verfügungen über die Forderung enthalten. Das verwaltungsinterne Verfahren bei Niederschlagungen ist oftmals derart aufwändig organisiert, dass die Vollstreckungsstellen in der Praxis von einer Durchführung in manchen Fällen absehen, um sich dem Kerngeschäft widmen zu können. Dies führt insgesamt zu entsprechend höheren Außenständen der Kommunen. Die Schätzung, dass mindestens ein Drittel der ermittelten Außenstände in Höhe von 6,8 Mrd. EUR aus wirtschaftlicher Sicht niederschlagungsreif, also abzuschreiben ist, wird sicherlich nicht übertrieben sein.
Auch in der Sache sind die Kassen diejenigen Stellen, die den zentralen und umfassendsten Blick auf die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners haben. Eine einheitliche Praxis bei Stundung, Niederschlagung und persönlichem Billigkeitserlass kann daher nur sachgerecht durch die Kasse gewährleistet werden. Das neue doppische Haushaltsrecht ermöglicht i.d.R. die Übertragung dieser Entscheidungen auf die Kasse bei Beachtung des Trennungsprinzips in personeller Hinsicht (vgl. z.B. § 31 Abs. 2 GemHVO NRW).

Den Ansatz einer Zentralisierung der Entscheidung über Niederschlagung, Stundung und Erlass verfolgen gegenwärtig rd. ein Drittel der befragten Standorte.

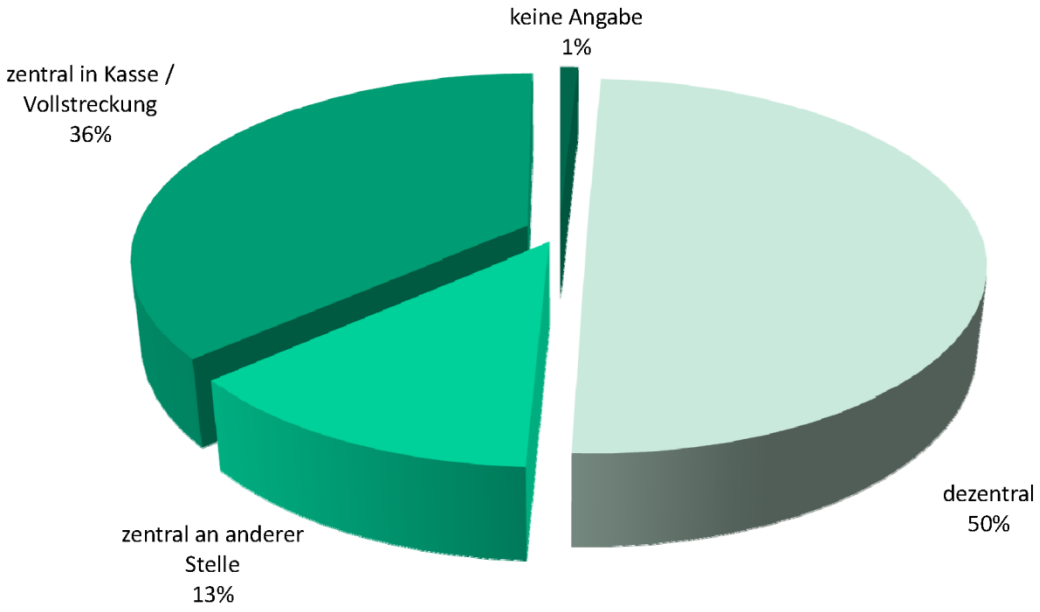


Abbildung 16: Organisation Niederschlagung, Stundung, Erlass

3.7 Personal

Neben gut organisierten Prozessen, einer umfassenden Betrachtung im Sinne eines gesamtstädtischen Forderungsmanagements etc. steht und fällt der Erfolg im Forderungseinzug mit dem Grad der Qualifikation und vor allem der Motivation der Mitarbeiter.

Im Bereich Personal wird von den befragten Verwaltungen insgesamt der größte Handlungsbedarf gesehen: 62% sehen mittleres und hohes Verbesserungspotenzial. Dies betrifft die Frage der Stellenausstattung, der Stellenbemessung sowie der Instrumente der Personalsteuerung.
Eine Auswertung des angegebenen Verbesserungsbedarfs nach Größenklassen ergibt das folgende Bild:

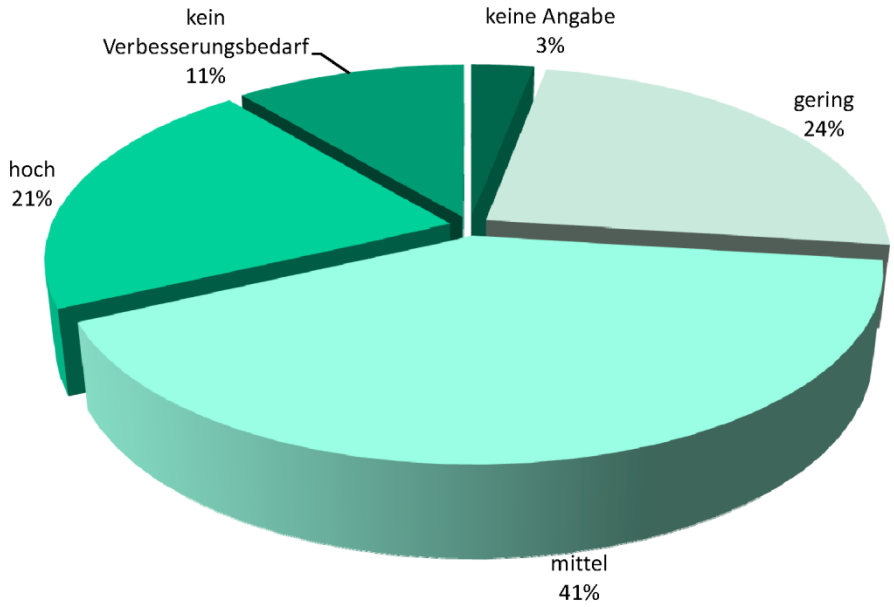


Abbildung 17: Verbesserungsbedarf Stellenbewertung, Personalausstattung, -steuerung

Erst knapp ein Drittel der befragten Vollstreckungsstellen nutzt gegenwärtig die Möglichkeiten des TVÖD. Eine Steuerung beispielsweise über Zielvereinbarungen in Verbindung mit zusätzlichen finanziellen Anreizen ist im Bereich der Vollstreckung sehr gut geeignet und birgt nach unserer Einschätzung erhebliches Potenzial. Die Zielgrößen im Forderungsmanagement können sehr gut quantifiziert und deren Erreichung unschwer gemessen werden.

Gegenwärtig erfolgt eine zusätzliche Vergütung überwiegend auf Grundlage der Vollstreckungsvergütungsverordnungen. Die Handhabung führt in der Praxis aber nicht selten zu kontraproduktiven Anreizen: so fällt eine Vergütung typischerweise nicht an bei erfolgreichen Pfändungsmaßnahmen aus dem Innendienst heraus, die an sich – wie oben bereits dargestellt – unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit vorrangig vor Sachpfändungen durchgeführt werden sollten.

Die Personalbindung im Bereich Vollstreckung ist im Vergleich zum restlichen Kassengeschäft erheblich. Im Mittel entfallen rund 40% der gesamten Stellen der Kassen auf den Bereich Vollstreckung. Im Einzelnen ergibt sich das folgende Bild:

Größenklasse	Vollzeitverrechnete Stellen in der Kasse (ohne Vollstreckung)	Vollzeitverrechnete Stellen in der Vollstreckung
GK 7	1,41 Stellen	0,62 Stellen
GK 6	2,54 Stellen	1,37 Stellen
GK 5	4,72 Stellen	3,12 Stellen
GK 4	8,57 Stellen	6,27 Stellen
GK 3	19,70 Stellen	12,53 Stellen
GK 2	34,52 Stellen	26,05 Stellen
GK 1	64,45 Stellen	56,73 Stellen
Kreise	7,65 Stellen	5,28 Stellen

Abbildung 18: Personalbindung Kasse und Vollstreckung

Die Verteilung zwischen einfachem, mittlerem, gehobenem und höherem Dienst im Bereich Vollstreckung stellen sich wie folgt dar:

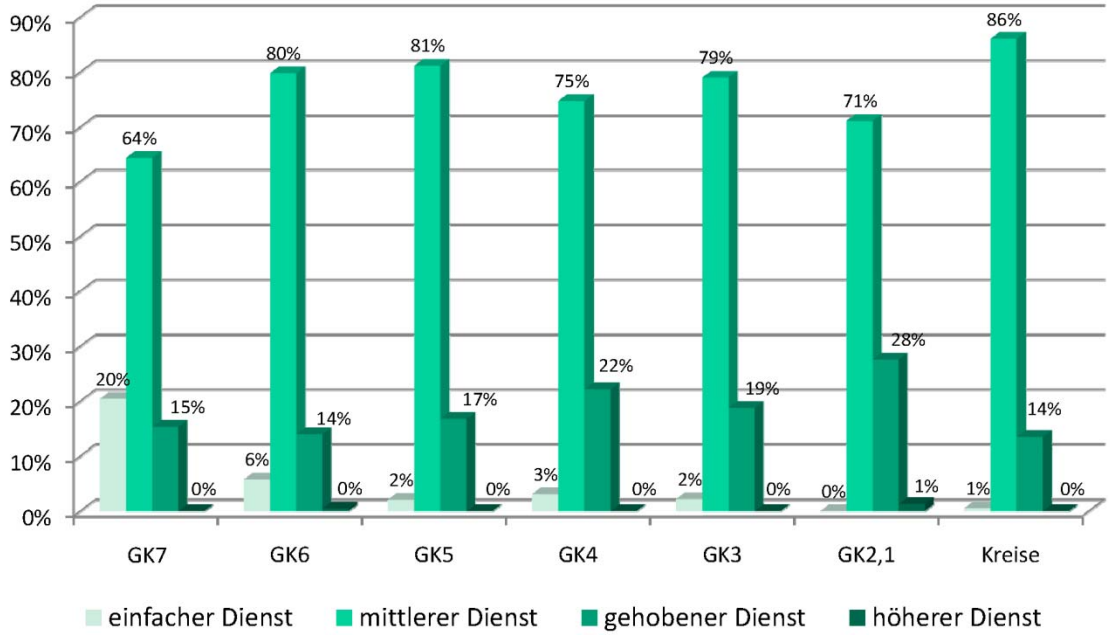


Abbildung 19: Verhältnis eD, mD, hD nach Größenklassen

Tendenziell ist danach eine, mit der Größe der Verwaltungseinheit steigende Qualifikation des Personals bzw. steigende Wertigkeit der Stellen festellbar. Vor dem Hintergrund der oben dar-

gestellten Produktivitäts- und Kostenkennzahlen in der Vollstreckung scheint sich die Investition in qualifiziertes, leistungsfähiges Personal deutlich zu rentieren.

3.8 Verbesserung des Rechtsrahmens

Die Grundlagen für das kommunale Forderungsmanagement, insbesondere für die Vollstreckung, finden sich in einer Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen. Zu nennen sind hier insbesondere:

auf Bundesebene

- Bürgerliches Gesetzbuch
- Zivilprozessordnung
- Abgabenordnung
- Insolvenzordnung
- Gesetz über Zwangsverwaltung und Zwangsversteigerung
- Verwaltungskostengesetz
- Sozialgesetzbuch
- Grundbuchordnung

auf Landesebene

- Verwaltungsvollstreckungsgesetze
- Gebührengesetze
- Kostenordnungen zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz
- Kommunalabgabengesetze

Flankierend zu den strukturell-organisatorischen Verbesserungen können weitergehende gesetzgeberische Maßnahmen zu einer Steigerung der Leistungsfähigkeit des kommunalen Forderungsmanagements beitragen.

Mögliche gesetzgeberische Maßnahmen zur Verbesserung des Rechtsrahmens betreffen hierbei u.a.:

- die Ermöglichung des Abrufs von Kontendaten auch für die sonstige Verwaltungsvollstreckung neben der Realsteuervollstreckung,
- die Erstreckung der Reform der Sachaufklärung auf alle öffentlich-rechtlichen Forderungen durch Umsetzung des Instrumentes in den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen,

- die Vereinfachung der innerbehördlichen als auch der interkommunalen Datenübermittlung zum Zwecke der Verfolgung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen nach dem Beispiel der Regelung im Landesdatenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen[12],
- die Ausweitung der Koppelungsregelung zur KFZ-Zulassungsverweigerung auf Bußgelder und weitere Sachverhalte,
- die Modernisierung des Vollstreckungsvergütungsrechts,
- die Ausrichtung der gesetzlichen Bestimmungen auf die Möglichkeit von Versteigerungen im Internet (z.B. www.zoll-auktion.de) nach dem Beispiel der Regelung im Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz Thüringen,
- die Ausweitung der Möglichkeit zur Eintragung einer Sicherungshypothek durch Integration der sog. Gläubigerfiktion des § 252 AO in das jeweilige Landesvollstreckungsrecht[13] sowie
- die Erweiterung der Vorschriften zur Übermittlung von Sozialdaten (§ 71 SGB X) auf den kommunalen Steuerfiskus[14].

Darüber hinaus enthält z.B. das Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen einige Regelungen und Instrumente, welche auch in weiteren Bundesländern zu einer Verbesserung des Rechtsrahmens beitragen können. Die sind u.a.:

- die Option zur Vollstreckung bestimmter[15] privatrechtlicher kommunaler Geldforderungen im Verwaltungswege,
- die Option zur Abnahme der eidesstattlichen Versicherung durch die Vollstreckungsbehörde,
- die Ermöglichung der Dauerpfändung fortlaufender Bezüge sowie
- die Erweiterung des Pfändungszugriffs wegen eines Zwangsgeldes, Bußgeldes, Ordnungsgeldes oder Obdachlosenentgeltes[16].

[12] In NRW ist die Übermittlung von Daten innerhalb der Behörden sowie interkommunal zum Zwecke der Beitreibung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen ausdrücklich zugelassen. Einen entsprechenden Erlaubnistatbestand enthält das Datenschutzgesetz NW in § 16 Absatz 1 Buchst. b) i.V.m. § 13 Absatz 2 Buchst. i) (sog. erlaubte Zweckänderung).

[13] Durch diese Regelung nach dem Beispiel des Landesvollstreckungsrechts Thüringen könnte bewirkt werden, dass die Vollstreckungsbehörden auch dann eine Zwangssicherungshypothek eintragen lassen können, wenn die Einzelansprüche eines einzelnen Vollstreckungsgläubigers zwar nicht den Mindestbestand von 750 EUR (vgl. § 866 Abs. 3 ZPO) erreichen, dagegen aber die gesamten Vollstreckungsforderungen der Vollstreckungsbehörde gegenüber einem Schuldner. Gerade in kommunalen Vollstreckungsbehörden, die durch Amtshilfe und im Wege der zugewiesen Vollstreckung regelmäßig für viele Gläubiger tätig werden, könnte diese Maßnahme zur Steigerung der Leistungsfähigkeit beitragen.

[14] Bisher beschränkt sich die Regelung des § 71 Abs. 1 Nr. 3 SGB X auf den staatlichen Steuerfiskus

[15] Die Forderungen müssen entstanden sein durch die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen, der Nutzung öffentlichen Vermögens oder dem Erwerb von Früchten öffentlichen Vermögens oder der Aufwendung öffentlicher Mittel für öffentlich geförderte, insbesondere soziale Zwecke (§ 1 Abs 2 VwVG NRW).

[16] Gem. § 48 Abs.1 S. 3 VwVG kann die Vollstreckungsbehörde für diese Forderungen den pfändbaren Teil des Arbeitseinkommens ohne Rücksicht auf die Pfändungsgrenzen des § 850c ZPO bestimmen; dem Schuldner ist jedoch

3.9 Privatisierung

Die Umfrage hat ergeben, dass die Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungen mit privaten Inkassounternehmen als Optimierungsstrategie für das kommunale Forderungsmanagement aktuell eine geringe praktische Relevanz hat:

Gegenwärtig arbeiten lediglich rund 10 % der Verwaltungen im Forderungsmanagement mit privaten Dienstleistern zusammen. Der überwiegende Teil davon im Bereich des Informationsmanagements.

Im Bereich der Forderungsbearbeitung sehen rund 80 % der Verwaltungen keine oder nur geringe Potenziale aus einer Zusammenarbeit mit privaten Inkassounternehmen. Ein ähnliches Bild ergibt sich für das Informationsmanagement.

Den geringen Potenzialerwartungen stehen nach Einschätzung der Kommunen erhebliche Risiken einer Zusammenarbeit gegenüber:

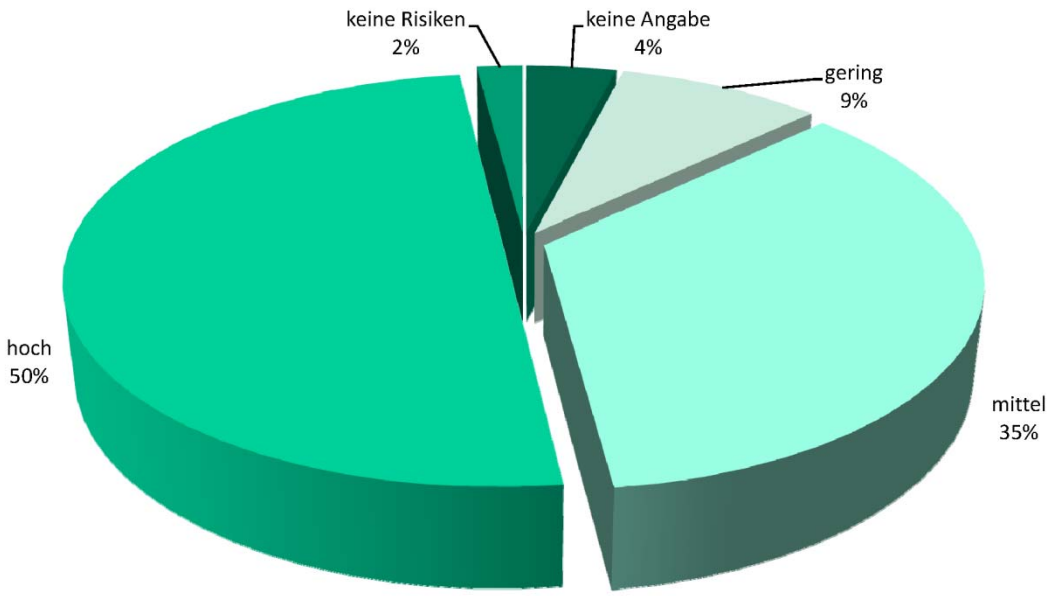


Abbildung 20: Privatisierungsrisiken im Bereich Forderungsbearbeitung

Im Ergebnis sehen 85% mittlere und hohe Risiken aus einer Zusammenarbeit im Bereich der Forderungsbearbeitung.

soviel zu belassen, wie er für seinen notwendigen Unterhalt und zur Erfüllung seiner laufenden gesetzlichen Unterhaltspflichten bedarf.

Dieses Ergebnis wird im Wesentlichen bestätigt durch die Auswertung einer Stichprobe der Standorte, die gegenwärtig mit privaten Inkassounternehmen zusammen arbeiten. Problemfelder sind danach das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Zusammenarbeit sowie insbesondere auch die politischen und rechtlichen Risiken.

Die Rechtslage stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:
Öffentlich-rechtliche Forderungen der Kommunen sind von den örtlichen Vollstreckungsbehörden auf Grundlage der Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder beizutreiben. Dabei handelt es sich – wie bereits oben ausgeführt – um eine strikt hoheitliche Aufgabe. Eine vollständige oder teilweise Übertragung von Beitreibungstätigkeiten, die verfahrens- oder gar forderungsbezogene Entscheidungen beinhalten, kommt daher von vornherein nicht in Betracht. Im Rahmen des Beitreibungsverfahrens nach dem VwVG kann ausschließlich die externe Vergabe untergeordneter Hilfstätigkeiten zulässig sein, wie z.B. die bedarfsweise Unterstützung bei der Adressermittlung. Eine Auslagerung wesentlicher Arbeitsschritte einschließlich der entsprechenden Managementleistung in der Beitreibung mit praktisch entlastender Wirkung für die örtliche Vollstreckungsbehörde ist dem gegenüber ausgeschlossen. Das spezifische Know-How bei der Prozesssteuerung der privaten Inkassounternehmen und die Ausnutzung des sog. Third-Party-Effect gegenüber den Vollstreckungsschuldnern kann also aus Rechtsgründen nicht genutzt werden. Die Rechtsfigur der Verwaltungshilfe trägt insoweit nicht.

Im Mahnwesen, d.h. vor Beginn des formellen Vollstreckungsverfahrens gemäß VwVG, bestehen aus rechtlicher Sicht Spielräume für eine Auslagerung von Arbeitsschritten, wobei auch hier selbstverständlich das allgemeine und bereichsspezifische Datenschutzrecht zu beachten ist.

Im Bereich der Langzeitüberwachung niedergeschlagener Forderungen, also nach Abschluss des formellen Vollstreckungsverfahrens, besteht die Strategie der Inkassounternehmen in einer erhöhten Frequenz des Schuldnerkontaktes in Form von Anschreiben sowie ggf. ergänzender Maßnahmen zur Aufenthaltsermittlung. Dieser Ansatz dürfte sich im Rahmen der Binnenoptimierung bzw. der interkommunalen Zusammenarbeit grundsätzlich auch durch die örtlichen Vollstreckungsbehörden selbst umsetzen lassen. Voraussetzung ist, dass die für eine professionelle Langzeitüberwachung notwendigen technischen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden. Die im Rahmen der Stichprobe nachweisbaren Erfolgsquoten der Inkassounternehmen im Bereich der Langzeitüberwachung niedergeschlagener Forderungen lagen in der Regel nicht über 10 % des übergebenen Forderungsvolumens. Dieser Wert sollte grundsätzlich auch im Eigenbetrieb durch Effizienzsteigerung / Optimierung des IT-Einsatzes erreichbar sein.

Das praktische Problem im Bereich der Leistungen im Informationsmanagement besteht nach der Umfrage darin, dass bei den vor allem benötigten aktuellen Adressdaten unbekannt verzogener Schuldner, von vielen Anbietern kein Mehrwert gegenüber den eigenen Ermittlungsmöglichkeiten der Kommunen geliefert werden kann. Soweit von externen Anbietern bei der Adressermittlung tatsächlich ein Zusatznutzen dargestellt werden kann, erscheint eine Inanspruchnahme entsprechender Dienste grundsätzlich zweckmäßig. Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass die Behörde in jedem Fall Herr der Daten bleiben muss. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist jedenfalls eine Nutzung der schuldnerbezogenen Daten für eigene Bonitäts-Scoring-Systeme o.ä. des privaten Anbieters auszuschließen.

Im praktisch bedeutsamen Steuerbereich kommt eine Übertragung des Forderungseinzugs bzw. wesentlicher Teile des Forderungseinzugs auf private Dritte aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht in Betracht. Die Steuerhoheit umfasst neben der Steuergesetzgebung die Steuerertragshoheit und die Steuerverwaltungshoheit. Letztere findet ihre Grundlage in Artkel 108 GG. Die Verwaltung von Steuern wird damit den staatlichen Steuerbehörden zwingend zugewiesen. Für die kommunalen Steuern wird im Rahmen des Artikel 108 Absatz 4 Satz 2 GG den Kommunen die Funktion der Steuerbehörde zugewiesen. Eine Übertragung der Wahrnehmung von Aufgaben der kommunalen Steuerverwaltung auf juristische Personen des Privatrechts ist mit dem Verfassungsgrundsatz der obligatorischen Finanzverwaltung nicht vereinbar. Im Bereich der Steuerverwaltung kommt daher nach allgemeiner Meinung lediglich eine Übertragung unselbständiger, mechanischer Hilfstätigkeiten auf private Dritte in Betracht (z.B. Datenerfassung, Rechenvorgänge).

Eine selbständige Wahrnehmung von Aufgaben der Steuerverwaltung, die zwingend den zuständigen Finanzbehörden vorbehalten ist, liegt bei allen Maßnahmen vor, die unmittelbare Auswirkungen gegenüber dem Steuerpflichtigen haben. Dazu gehört insbesondere auch die Einziehung von Steuerforderungen.[17]

Somit ist eine Beauftragung privater Unternehmen mit dem Inkasso kommunaler Steuerforderungen auch in Form des sog. Verwaltungshelfers mit Blick auf die damit verbundene Außenwirkung verfassungrechtlich ausgeschlossen. Die Erteilung einer Einzugsermächtigung nach § 185 BGB für kommunale Steuerforderungen kommt insoweit nicht in Betracht.

Vor diesem Hintergrund geht im Eregbnis auch die jüngst in der Fachliteratur vertetene Rechtsauffassung fehl, wonach eine Offenbarung von Steuerdaten gegenüber privaten Unternehmen

[17] Vgl. zum Ganzen Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu, Klein, GG Kommentar, Art. 108 Tz. 13., 10. Auflage.

im Zuge der Privatisierung des kommunalen Forderungsmanagements nach § 30 Absatz 4 Nr. 1 AO unter dem Aspekt von Effizienz- und Kostenvorteilen zulässig sein soll.[18]

Eine Offenbarung steuerbezogener Daten ist gemäß § 30 Absatz 4 Nr. 1 AO u.a. nur zulässig, soweit dies der Durchführung eines Steuerverfahrens dient.

Die Weitergabe entsprechender Daten kann aber niemals der Durchführung eines Steuerverfahrens im Sinne des Gesetzes „dienlich" sein, soweit bereits die Ausgestaltung eben dieses Verfahrens - wie im Fall einer Übertragung des Einzugs von Steuerforderungen auf private Inkassounternehmen - materiell verfassungswidrig ist.

Es besteht somit keine Offenbarungsbefugnis der kommunalen Finanzbehörde nach § 30 Absatz 4 Nr. 1 AO im Zusammenhang mit der (teilweisen) Privatisierung des Einzugs kommunaler Steuerforderungen, so dass eine Übergabe entsprechender Forderungsdaten mit Blick auf die Wahrung des Steuergeheimnisses zu unterbleiben hat. Auf die Vorschrift des § 355 Strafgesetzbuch wird hingewiesen.

Privatrechtliche Forderungen der Kommunen unterliegen nicht der strikten Bindung nach dem VwVG. Hier bestehen im Rahmen datenschutzrechtlicher Vorgaben weitergehende Gestaltungsspielräume bei der Zusammenarbeit mit Dritten als bei öffentlich-rechtlichen Forderungen.

Die aus Rechtsgründen ganz überwiegend fehlende Dispositionsmöglichkeit im Bereich der ressourcenintensiven Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen nach dem VwVG führt zu der Erkenntnis, dass eine Privatisierung als vorrangige Optimierungsstrategie für das kommunale Forderungsmanagement nicht in Betracht kommt. Eine externe Unterstützung in Form von untergeordneten Hilfstätigkeiten z.B. im Bereich Adressermittlung u.ä., kann demgegenüber im Einzelfall zweckmäßig sein.

[18] Vgl. Ganske, Zeitschrift für Kommunalfinanzen 2009 Nr.5, S. 97 ff. (S. 104 Tz. 3.4.1).

C. ANLAGEN

1. Fragebogen zur bundesweiten Umfrage

#	Abfragepunkt	Antwort
100	**Stammdaten**	
110	Name / Bezeichnung der Kommune	
120	Rechtsstatus Ihrer Kommune	
130	Bundesland	
140	Einwohnerzahl (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
150	Organisation des Rechnungswesens	
160	Umstellung des Rechnungswesens ab:	
200	**Struktur / Organisation des Forderungseinzugs**	
210	Existiert eine eigene Vollstreckungsbehörde? (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
220	Existiert ein eigener Vollstreckungsaußendienst? (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
230	Welche Strategie verfolgen Sie betreffend das Verhältnis zwischen Innendienst- und Außendiensttätigkeit in der Vollstreckung?	
240	Erfolgt der Einsatz von Gerichtsvollziehern beim Einzug von öffentlich-rechtlichen Forderungen im eigenen Vollstreckungsbezirk?	
250	Ist die Vollstreckung organisatorisch in die Kasse integriert?	
260	Sind weitere Stellen innerhalb der Verwaltung mit Aufgaben des Forderungseinzugs befasst (Mahnung, Beitreibung)?	
270	Inwieweit sehen Sie Verbesserungspotenzial betreffend der Aufbau- bzw. Ablauforganisation des Forderungseinzugs?	
300	**Personalausstattung, -struktur, und -steuerung**	
310	Vollzeitverrechnete Stellen in der Kasse (ohne Vollstreckungsdienst)	
320	Vollzeitverrechnete Stellen in der Vollstreckung insgesamt	
321	davon **Beamte**	
322	davon **tariflich Beschäftigte**	
323	Anzahl der in Zeile 320 genannten Stellen die dem **einfachen Dienst** zuzuordnen sind (bis A5 bzw. EG 4) (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
324	Anzahl der in Zeile 320 genannten Stellen die dem **mittleren Dienst** zuzuordnen sind (bis A9 bzw. EG 8) (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
325	Anzahl der in Zeile 320 genannten Stellen die dem **gehobenen Dienst** zuzuordnen sind (bis	

	A13 bzw. EG 12) (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
326	Anzahl der in Zeile 320 genannten Stellen die dem **höheren Dienst** zuzuordnen sind (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
327	Anzahl der in Zeile 320 genannten Stellen die dem **Vollstreckungsinnendienst** zuzuordnen sind	
328	Anzahl der in Zeile 320 genannten Stellen die dem **Vollstreckungsaußendienst** zuzuordnen sind	
330	Höhe der Personalauszahlungen für den Bereich Vollstreckung in EUR (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
340	Erfolgt eine über die Vollstreckungsvergütungsordnung hinausgehende leistungsorientierte Bezahlung des Vollstreckungsdienstes?	
350	Erfolgt der Einsatz von Zielvereinbarungen als Steuerungsinstrument?	
360	Sehen Sie Verbesserungsbedarf betreffend Stellenbewertung, Personalausstattung, Personalsteuerung etc.?	
400-600	**Mengengerüste und Fallzahlen**	**2007**
410	Erfassen Sie die "Vollstreckungsaufträge" im nachstehenden Sinn schuldnerbezogen oder (einzel-) forderungsbezogen? (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
420	Anzahl der eigenen Vollstreckungsaufträge (ohne fremde Amtshilfeersuchen)	
421	Volumen der eigenen Vollstreckungsaufträge (ohne fremde Amtshilfeersuchen) in EUR	
430	Anzahl der fremden Ersuchen (Amtshilfeersuchen und Vollstreckungshilfeersuchen)	
431	Volumen der fremden Ersuchen (Amtshilfeersuchen und Vollstreckungshilfeersuchen) in EUR	
440	Anzahl der eigenen Ersuchen (Amtshilfeersuchen und Vollstreckungshilfeersuchen)	
441	Volumen der eigenen Ersuchen (Amtshilfeersuchen und Vollstreckungshilfeersuchen) in EUR	
450	Anzahl der erledigten Vollstreckungsaufträge (durch Zahlung, Rückgabe an zuständige Behörde, Unpfändbarkeitsprotokoll, Stundung etc.) (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
451	Volumen der erledigten Vollstreckungsaufträge in EUR (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
460	Volumen der in der Vollstreckung eingezogenen Beträge in EUR (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
470	Volumen der durch den Vollstreckungsaußendienst eingezogenen Beträge in EUR (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
480	Anzahl der offenen Vollstreckungsaufträge kumuliert zum 31.12.2007	
481	Volumen der offenen Vollstreckungsaufträge kumuliert zum 31.12.2007 in EUR	

490	Anzahl der Insolvenzverfahren (Neuverfahren und Altverfahren) (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
500	Anzahl der Verfahren zur Abnahme eidesstattlicher Versicherungen (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
510	Anzahl der Lohn- und sonstigen Forderungspfändungen	
511	Volumen der Lohn- und sonstigen Forderungspfändungen in EUR (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
520	Anzahl der Aufträge Außendienst	
521	Volumen der Aufträge Außendienst in EUR (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
530	Volumen der Niederschlagungen in EUR	
540	Volumen der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes / Erträge des Ergebnishaushaltes in EUR	
550	Einnahmen aus Nebenforderungen (Vollstreckungsgebühren, Säumniszuschläge, Verzugszinsen etc.) in EUR	
560	Anzahl der Mahnungen	
561	Volumen der Mahnungen in EUR	
570	Volumen der Einnahmen aus Einzugsermächtigungen insgesamt in EUR	
580	Volumen der Kasseneinnahmereste / Forderungen	
590	Volumen der Kasseneinnahmereste / Forderungen insgesamt per 31.12.2007 in EUR (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
600	Höhe des Forderungsausweises in der ersten doppischen Eröffnungsbilanz in EUR	
610	Höhe der Wertberichtigung auf Forderungen im Rahmen der Aufstellung der ersten doppischen Eröffnungsbilanz in EUR (Beachten Sie bitte den Hinweis in dem **Bearbeitungsleitfaden**.)	
620	Volumen der Forderungen kleiner als 50 EUR	
700 - 800	**Geschäftsprozesse und Maßnahmen**	
700	Erfolgt die Entscheidung über Niederschlagungen / Stundungen / Erlasse dezentral in den Fachämtern oder zentral in der Vollstreckung / Kasse?	
710	Werden die öffentlich-rechtlichen Forderungen unabhängig von ihrer Höhe, Forderungsart etc. grundsätzlich gleichartig bearbeitet?	
720	Nach wie vielen Wochen ab Säumnis erfolgt spätestens die erste Mahnung?	
730	Nach wie vielen Wochen nach der ersten Mahnung erfolgt der Vollstreckungsauftrag?	
740	Befasst sich in der Regel zunächst der Innendienst oder der Außendienst mit den Vollstreckungsaufträgen?	
750	Welches ist in der Regel der erste Schritt im Vollstreckungsdienst, um die Schuldner zur Zahlung	

	zu veranlassen?	
760	Werden schuldnerbezogene Informationen betreffend Bankverbindungen, Arbeitgeber, Wohnadresse, Vermögenswerte, u. ä. bei den anderen Fachbereichen (Steueramt, Sozialamt etc.) bei Bedarf standardmäßig abgefragt und seitens der Fachbereiche auch geliefert?	
770	Erfolgt eine Vollstreckungsankündigung (2. Mahnung), falls ja, erfolgt diese automatisiert oder individuell?	
780	Werden seitens der Verwaltung anlässlich der Erkenntnisse des Vollstreckungsdienstes gezielte Beratungsangebote an Schuldner gerichtet (Schuldnerberatung)?	
790	Existieren verbindliche und dokumentierte Vorgaben für die maximale Bearbeitungsdauer eines Vollstreckungsauftrages?	
791	Wenn ja, wie welche Bearbeitungsdauer ist vorgesehen? (in Monaten)	
800	Existieren über die gesetzlichen Regelungen hinaus verbindliche und dokumentierte Vorgaben für die Vorgehensweise betreffend Abfolge von Prüfungen, Maßnahmenplanung und -durchführung etc. im Vollstreckungsverfahren?	
810	Wird im Zuge der Beitreibung von Gewerbesteuerforderungen in Zusammenarbeit mit der Gewerbebehörde auch das Instrument der Gewerbeuntersagung eingesetzt?	
820	Erfolgt vor fruchtlosem Abschluss eines Vollstreckungsverfahrens grundsätzlich die Abnahme einer EV, ein Vergleichsangebot und/oder ein Stundungsangebot gegenüber Schuldner?	
830	Sehen Sie Verbesserungsbedarf betreffend die Prozessabläufe und durchgeführten Maßnahmen im Forderungseinzug?	
900	**Gesamtstädtisches Forderungsmanagement**	
910	Werden Vollstreckungsmaßnahmen systematisch im Zuge der Leistungsgewährung durch die Fachbereiche angestoßen? (Beispiel: Pfändung KfZ-Brief eines Gewerbesteuerschuldners im Rahmen des Zulassungsverfahrens)	
920	Werden seitens der Fachbereiche ergänzende beitreibungsrelevante Merkmale wie "laufender Hilfebezug" etc. standardmäßig an die Kasse / den Vollstreckungsdienst übermittelt?	
930	Existiert in der Verwaltung eine zentrale Stelle, die die Fachbereiche im Umgang mit Forderungen berät und unterstützt?	
940	Erfolgt seitens der Fachbereiche im Zuge der Leistungsgewährung standardmäßig ein Abgleich, ob der jeweilige Antragsteller bereits Schuldner der Kommune ist?	
950	Findet bei Dauerschuldnern ein regelmäßiger Austausch des Vollstreckungsdienstes / der Kasse mit den betreffenden leistungsgewährenden Fachbereichen über gemeinsame / abgestimmte Vorgehensweisen statt?	
960	Wird das EC-Cash-Verfahren in der Verwaltung flächendeckend eingesetzt?	
970	Besteht aus Ihrer Sicht Verbesserungsbedarf beim gesamtstädtischen Forderungsmanagement?	

1000	**Interkommunale Zusammenarbeit**	
1010	Findet eine interkommunale Zusammenarbeit im Forderungseinzug, über die Amtshilfe hinaus, statt?	
1011	Wenn nein, ist eine Zusammenarbeit geplant / in der Diskussion?	
1020	Können sich aus Ihrer Sicht Potenziale aus einer interkommunalen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der **Langzeitüberwachung** durchvollstreckter Forderungen ergeben?	
1030	Können sich aus Ihrer Sicht Potenziale aus einer interkommunalen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Bearbeitung von **Spezialverfahren (Insolvenzverfahren, Zwangsversteigerungen etc.)** ergeben?	
1040	Können sich aus Ihrer Sicht Potenziale aus einer interkommunalen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit einem gemeinsamen **Informationsmanagement** (fallbezogener Austausch schuldnerbezogener Informationen etc.) ergeben?	
1100	**Zusammenarbeit mit privaten Dienstleistern**	
1110	Findet eine Zusammenarbeit mit privaten Inkassounternehmen / Dienstleistern statt?	
1111	Wenn ja, in welchem Leistungsbereich	
1112	Wenn ja, mit welchem Unternehmen?	
1113	Wenn ja: wie bewerten Sie die bisherige Zusammenarbeit	
1114	Wenn nein, ist eine Zusammenarbeit geplant / in der Diskussion?	
1120	Liegen aktuell Angebote privater Anbieter vor?	
1130	Können sich aus ihrer Sicht **Potenziale** aus einer Zusammenarbeit mit privaten Inkassounternehmen / Dienstleistern im Bereich der **Forderungsbearbeitung** ergeben?	
1131	Wie beurteilen Sie die **Risiken** einer Zusammenarbeit mit privaten Inkassounternehmen / Dienstleistern (Mehraufwand wg. Koordinierung, Datenschutz etc.) im Bereich der **Forderungsbearbeitung**?	
1140	Können sich aus ihrer Sicht **Potenziale** aus einer Zusammenarbeit mit privaten Inkassounternehmen / Dienstleistern im Bereich des **Informationsmanagements** ergeben?	
1141	Wie beurteilen Sie die **Risiken** einer Zusammenarbeit mit privaten Inkassounternehmen / Dienstleistern (Mehraufwand wg. Koordinierung, Datenschutz etc.) im Bereich des **Informationsmanagements**?	
1200	**Softwareeinsatz**	
1210	Welches Finanzsystem wird eingesetzt?	
1220	Wird eine Vollstreckungssoftware eingesetzt?	
1221	Wenn ja, welches Produkt wird eingesetzt?	
1222	Wenn ja, verfügt die eingesetzte Vollstreckungssoftware über eine integrierte Schnittstelle mit der Finanzbuchhaltung (bidirektional)?	

1223	Wenn nein, ist der Einsatz ein Vollstreckungssoftware geplant?	
1230	Findet eine überwiegend digitale Vorgangsbearbeitung / digitale Aktenführung auf Grundlage eines professionellen Dokumentenmanagementsystems statt?	
1240	Können nach Ihrer Auffassung durch Investitionen in Datenverarbeitung, IT-Technik, etc. weitere Wirtschaftlichkeits- und Qualitätspotenziale im Forderungseinzug erschlossen werden?	
1300	**Steuerung, Controlling und Berichtswesen**	
1310	Werden relevante Statistiken für die Steuerung des Vollstreckungsdienstes überwiegend maschinell erzeugt?	
1320	Haben Sie die Möglichkeit, Zahlungseingänge maschinell konkreten Vollstreckungsmaßnahmen zuzuordnen?	
1330	Überwachen Sie fortlaufend die Entwicklung der Bearbeitungszeiten der Vollstreckungsaufträge?	
1340	Erfolgt ein regelmäßiges Berichtswesen über Kosten, Leistungen und Ergebnisse des Vollstreckungsdienstes gegenüber Verwaltungsleitung und Politik etc. ?	
1350	Werden regelmäßig Vergleiche mit den Vollstreckungsdiensten anderer Kommunen durchgeführt (interkommunaler Vergleich)?	
1360	Erfolgt eine turnusmäßige Gebietsrotation im Außendienst?	
1370	Erfolgt eine regelmäßige Überwachung der Bearbeitung betragsmäßig wesentlicher Vollstreckungsaufträge?	
1380	Sehen Sie Verbesserungsbedarf betreffend der Steuerung, dem Controlling und dem Berichtswesen im Forderungseinzug?	

2. Praxisbericht „Zentrale Vollstreckungsbehörde“

Hinweis: personen- und firmenbezogene Textstellen wurden durch Rödl & Partner neutralisiert.

„Das Hameln-Pyrmonter Modell der Zentralen Vollstreckungsbehörde“
von Dirk Adomat, Leiter der Zentralen Vollstreckungsbehörde im Mai 2009

Wenn der Bürger einen Gebühren- oder einen Steuerbescheid von seiner Gemeinde erhält und diesen Betrag nicht fristgerecht zahlt, dann ist die Kommune zur Vollstreckung berechtigt. Die Kommunen leisten auch Amtshilfe für andere Behörden. Das nicht bezahlte „Knöllchen“ aus einer anderen Stadt oder die GEZ-Gebühren werden am Wohnort des Schuldners vollstreckt. Im Rahmen von europäischen Abkommen gilt dies sogar für Forderungen, die im Ausland entstanden sind, wie beispielsweise Bußgelder, zu denen ein Schuldner, der in Deutschland lebt, wegen „Mautprellerei“ in Österreich verurteilt wurde.

Jeder Schuldner erhält zunächst eine Mahnung von der Behörde, die die Forderung festgesetzt hat, um ihm nochmals Gelegenheit zur Zahlung zu geben. Bleibt dies erfolglos, wird die Forderung an die Gemeinde-, Stadt- oder Kreiskasse als Vollstreckungsbehörde abgegeben. Von dieser erhält er im Regelfall eine Vollstreckungsankündigung, die ihm letztmalig eine Frist zur Zahlung setzt. Neben den bereits entstandenen Mahngebühren und Säumniszuschlägen fallen jetzt bereits Vollstreckungskosten für den Schuldner an.

Sollte er danach immer noch nicht bezahlt haben, beginnt die eigentliche Vollstreckungstätigkeit. Die Vollstreckungsbehörde versucht jetzt beispielsweise mit Ratenzahlungsvereinbarungen, Konten- oder Gehaltspfändungen die ausstehenden Gelder einzufordern. Wenn auch dies erfolglos ist, erhält der Vollstreckungsaußendienst einen Auftrag, der ihn berechtigt zu pfänden. Nicht in jedem Fall kann der Außendienst die Forderungen durchsetzen. Gründe dafür sind die Zunahme der Überschuldungen und ein starker Anstieg von Verbraucherinsolvenzen. Vor allem privatrechtliche Forderungen, beispielsweise aus Ratenkäufen, können von vielen Bürgern nicht mehr beglichen werden. Sie tappen in die Schuldenfalle. In diesen Fällen fließen auch die öffentlich-rechtlichen Forderungen mit in die Insolvenzforderung, nicht jedoch die Bußgelder Diese Bußgelder können nach Beendigung einer so genannten Wohlverhaltensphase vollstreckt werden. Ein Schuldner der bereits ein Verbraucherinsolvenzverfahren durchlaufen hat, kann daher nach einer Wohlverhaltensperiode von sechs Jahren auch noch mit einer vollstreckbaren Forderung aus einem Bußgeldverfahren konfrontiert werden.

Ausgangslage

Bis zum Frühjahr 2007 haben im Landkreis Hameln-Pyrmont mehrere Vollstreckungsstellen ihre Aufgaben nach den Vorschriften des Niedersächsischen Vollstreckungsgesetzes wahrgenommen. Sowohl beim Landkreis Hameln-Pyrmont als auch bei den Städten Hameln, Hessisch Oldendorf, Bad Münder und Bad Pyrmont gab es diese Vollstreckungsstellen. Für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden hat der Landkreis den Vollstreckungsaußendienst übernommen. Die einzelnen Vollstreckungsstellen haben sich nur sehr selten miteinander abgestimmt und kaum vernetzt gearbeitet. Die Folge war Doppelarbeit. Gegen einzelne Schuldner wurden gleichzeitig Vollstreckungsverfahren durchgeführt. Auch die Außendienstmitarbeiter haben dieselben Schuldner in einigen Fällen zeitgleich aufgesucht.

Die Stadt Hameln verfügte über eine effektiv arbeitende Vollstreckungsbehörde. Laut Angaben der Stadt Hameln erzielte sie Vollstreckungsquoten von zeitweise über 60 Prozent. Diese hohe Quote wurde weder vom Landkreis noch von den anderen Städten erreicht.

Ein weiterer Auslöser für die von allen beteiligten Kommunen gewünschte kommunale Zusammenarbeit der Vollsteckungsbehörden war ein personeller Engpass in Hessisch Oldendorf. Dort musste eine Nachfolgeregelung für einen Vollstreckungsbeamten, der aus dem Dienst schied, gesucht werden. Gleichzeitig zeichnete sich durch die Einführung der Doppik eine stärkere Gewichtung des Forderungsmanagements ab. Aus diesen Gründen entwickelte der Leiter der Hamelner Vollstreckungsbehörde die Idee einer gemeinsamen Vollstreckungsbehörde.

Ziele

Wichtigstes Ziel der Stadt Hameln war der Erhalt einer effektiven Vollstreckung und die Steigerung der Vollstreckungsquote. Gleichzeitig sollte der Vollstreckungsbereich durch Synergien im Personaleinsatz kostengünstiger gestaltet werden.

Der Landkreis und die Städte Hessisch Oldendorf und Bad Münder wollten dem Best-Practice-Beispiel der Stadt Hameln folgen und planten ebenfalls den Einsatz eines EDV-gestützten Vollstreckungsverfahrens.

Zentrale Vollstreckungsbehörde - Einzigartiges interkommunales Projekt

Vor diesem Hintergrund entstand die Idee einer gemeinsamen Vollstreckungsbehörde. Im Frühjahr 2007 wurde die Zentrale Vollstreckungsbehörde des Landkreises Hameln-Pyrmont ins Leben gerufen. Sie nimmt derzeit die Vollstreckungsaufgaben für den Landkreis Hameln-Pyrmont, die Städte Hameln, Hessisch Oldendorf und Bad Münder wahr. Auch die Vollstreckungsaufgaben für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden und der Kreisabfallwirtschaft werden mit abge-

deckt. Die Stadt Bad Pyrmont hatte sich dem Projekt aus personalbedingten Gründen nicht angeschlossen.

Die interkommunale Zusammenarbeit bei der Vollstreckung ist bundesweit in dieser Größenordnung einzigartig. Es gab zwar den Zusammenschluss einzelner Gemeinden für diese Aufgaben, die Größenordnung der Zusammenschlüsse mit bis zu 20.000 Einwohnern sind jedoch sehr klein und können mit der Zentralen Vollstreckungsbehörde des Landkreises Hameln-Pyrmont mit einer Größenordnung von rund 140.000 Personen nicht mithalten.

Das Projekt wurde für den Zeitraum vom 01. April 2007 bis zum 30. Juni 2009 befristet. Ziel ist es, im Frühjahr 2009 das Ergebnis des Projektes zu evaluieren. Danach wird darüber entschieden, ob das „Zentrale Forderungsmanagement" fortgeführt wird, z.B. auch in Form eines Zweckverbandes oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts.

Vorteile: Bündelung von Kompetenzen

Die Zusammenlegung der Aufgaben hat für die Kommunen, in denen nur wenige Mitarbeiter mit den Vollstreckungstätigkeiten befasst sind, den Vorteil, dass auch bei Ausfallzeiten einzelner Mitarbeiter diese Aufgaben ohne Unterbrechung erledigt werden. Wenn Mitarbeiter mit langjähriger Erfahrung aus diesem Arbeitsfeld herausgelöst werden, geht dies meist zu Lasten des Vollstreckungserfolges. Die Erfahrung und die Kenntnis über Vorgehensweisen im Verfahren sind ein wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen Vollstreckung. In einem größeren Vollstreckungsteam funktioniert der Wissens- und Erfahrungstransfer wesentlich schneller, so dass der geschilderte Negativeffekt eingeschränkter auftritt.

Die Zentralisierung ermöglicht Spezialisierungen

In kleineren Kommunalverwaltungen sind nur wenige Mitarbeiter mit den vielfältigen Aufgaben eines Vollstreckungsfalles befasst. Sowohl die Standardfälle als auch die Zwangsversteigerungs- und Insolvenzverfahren müssen von ihnen bearbeitet werden. Es ist anzunehmen, dass nicht alle Möglichkeiten der Vollstreckung umfassend genutzt werden können. Eine Zentralisierung des Aufgabenkomplexes erhöht die Chance zur Spezialisierung auf den einzelnen Arbeitsplätzen. Die bisherigen Sonderaufgaben werden auf diesen Arbeitsplätzen zur Routine, mit dem Ergebnis einer höheren Fallzahlbearbeitung. Zusätzlich erzielen kleinere Kommunen im Bereich der Zwangsversteigerungen eine höhere Ertragsquote.

Effizienz und Personaleinsparungen

Aus der Verknüpfung der Forderungen mehrerer Gemeinden gegen einen Schuldner ergibt sich jetzt ein komplexer Vollstreckungsfall. Bislang hat jeder Gläubiger seine Forderungen für sich

vollstreckt. Über die Finanzsituation eines Schuldners war meist nur dieser Teil bekannt. Durch die Verknüpfung von Forderungen verschiedener Gläubiger ergibt sich jetzt ein umfassender Fall, der mehr Vollstreckungsmöglichkeiten als bisher eröffnet. Beispielsweise wurde bei einem Schuldner in der Vergangenheit regelmäßig Grundsteuer, in der Nachbargemeinde Gewerbesteuer und durch den Landkreis Bußgelder für zwei Kraftfahrzeuge vollstreckt. Den Gemeinden und dem Landkreis waren die unterschiedlichen Vollstreckungsbemühungen im Regelfall nicht bekannt. Gebündelte Informationen über Bankverbindungen, Grundbesitz oder auch Vermögen ermöglichen es, die Vollstreckungsaufgaben in den meisten Fällen durch den Innendienst zu erledigen. Maßnahmen wie Konten- und Gehaltspfändungen werden zu einem Aufgabenschwerpunkt. Erst wenn diese Schritte nicht zum Erfolg führen, wird der Fall an den Vollstreckungsaußendienst übergeben. Mit dem Fall sind also weniger Mitarbeiter befasst, als es, wie im Beispiel dargestellt, ursprünglich der Fall war.

Wie viele Bereiche der interkommunalen Zusammenarbeit bietet auch eine gemeinsame Vollstreckungsbehörde die Chance, von den Besten zu lernen und gleichzeitig den gesamten Aufgabenbereich zu optimieren. Die Zielsetzung ist es, die Vollstreckungsquote zu steigern, ohne dabei den eigenen Aufwand zu erhöhen. Zu den weiteren Vorteilen zählen beispielsweise:

- Der Schuldner hat mit einer gemeinsamen Vollstreckungsbehörde nur noch einen Ansprechpartner um beispielsweise Ratenzahlungen zu vereinbaren.
- Durch die Bündelung der Aufgabe sinken mittelfristig die Kosten für die teilnehmenden Kommunen. Da nur ein Vollstreckungsprogramm anzuschaffen und zu betreuen ist, sinken somit auch die IT-Kosten.
- Die Verknüpfung der Forderungen eines Schuldners zu einem Vollstreckungsfall senkt die Kosten der Aktenführung. Dieser Effekt wird durch eine konsequente Abwicklung der Aktenführung über das Vollstreckungsprogramm positiv unterstützt.
- Mit der Bündelung der Vollstreckungsaufträge für den Vollstreckungsaußendienst und der Verlagerung vom Außen- auf den Innendienst sinken die Kfz- und Reisekosten.
- Ein zentralisierter Vollstreckungsbereich arbeitet ohne „Glaubensgrundsätze" und „politische Einflussnahme". Durch festgelegte Verfahren wird auch gegen die Schuldner vollstreckt, von denen in der Vergangenheit die Zahlungsunfähigkeit vermutet wurde.
- Durch die Auslagerung des Vollstreckungsbereichs wird Kostentransparenz erzielt.
- Für den Bereich der beteiligten Kommunen ergibt sich die Möglichkeit, die Aufgabenzuschnitte der Kassenleitungen neu zu gestalten.

Mögliche Kritik

Der einzelne Vollstreckungsvorgang ist nicht mehr im direkten Zugriff der einzelnen Kommune. Durch die Verknüpfung der Fälle ist ein regelmäßiger Sachstandsbericht nicht möglich oder zu zeitintensiv. Den Kommunen fehlt möglicherweise die Transparenz und die direkte Kontrolle der Verfahren, die sie an die Vollstreckungsstelle übergeben haben. Daraus resultieren Befürchtungen, dass beispielsweise die Interessenlage der Kommune nicht vorrangig vertreten wird oder dass es im Rahmen der Verknüpfung der Forderungen zu Benachteiligungen kommt.

Organisation der Zentralen Vollstreckungsbehörde

a) Zweckvereinbarung

Die Mitgliedsgemeinden haben die Aufgaben der Vollstreckung durch Beitritt zu einer Zweckvereinbarung auf den Landkreis Hameln-Pyrmont übertragen. Die Zweckvereinbarung regelt die Aufgabenverteilung und die Personalgestellung, die zu leistenden Aufgaben, die Kostenerstattung, die Einrichtung einer Lenkungsgruppe und die Geltungsdauer. Die Zweckvereinbarung wurde im Amtsblatt des Landkreises Hameln-Pyrmont 03/2008 vom 15.02.2008 veröffentlicht (www.hameln-pyrmont.de, Aktuelles / Bekanntmachungen).

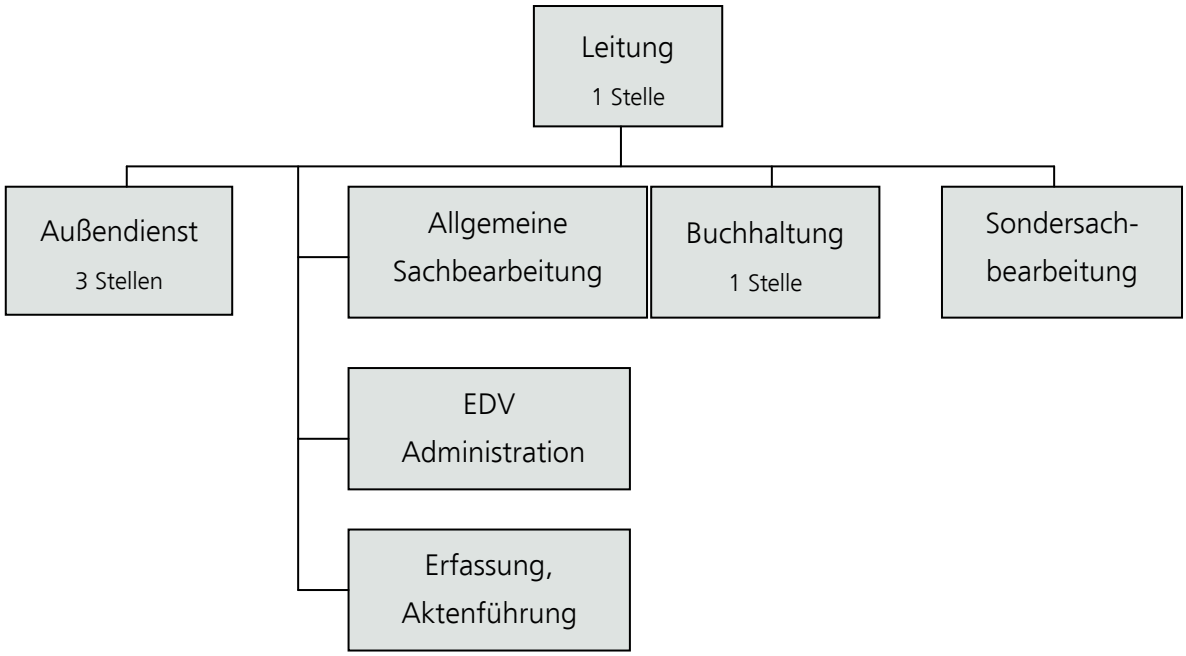
So ist geregelt, dass die in der Vollstreckung beschäftigten Mitarbeiter/innen zum Landkreis abgeordnet werden und fehlendes Personal durch die entsendende Kommune einzustellen ist. Die Personalkosten werden von den abordnenden Kommunen getragen. Für die zu leistenden Sachkosten wurden bisherige Fallzahlen ermittelt und für die Dauer der Projektphase ein entsprechender Verteilungsschlüssel festgelegt. Für die zu leistenden Aufgaben wurde ein Standardleistungskatalog (Anlage 1) erstellt.

Der Abschluss der Zweckvereinbarung wurde durch den Kreistag und die jeweiligen Räte der beteiligten Städte beschlossen. Die erforderliche Genehmigung wurde durch das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport erteilt. Im Verfahren geltend gemachte Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes wurden durch den Landesbeauftragten für den Datenschutz zurückgestellt, da seitens des Ministeriums eine entsprechende Anpassung des Niedersächsischen Gesetzes über die kommunale Zusammenarbeit angekündigt wurde.

b) Organisationsaufbau

Die Zentrale Vollstreckungsbehörde wurde organisatorisch beim Landkreis angegliedert und zunächst wie ein Fachdienst in die Organisation eingebunden. Die zentralen Dienstleistungen des Landkreises werden gegen Erstattung der Sachkosten in Anspruch genommen.

Insgesamt sind fünfzehn MitarbeiterInnen in der Zentralen Vollstreckungsbehörde eingesetzt. Wie bereits dargestellt liegt der Schwerpunkt der Vollstreckungstätigkeit im Innendienst. Der Vollstreckungsinnendienst einschließlich der EDV-Administration und der Buchhaltung ist mit acht, der Bereich der Sondersachbearbeitung mit drei Stellen besetzt. Drei Mitarbeiter sind im Vollstreckungsaußendienst eingesetzt.



c) Ablauforganisation

Die beteiligten Kommunen stellen die Daten der bestehenden Forderungen ab der 2. Mahnstufe zur Verfügung. Hier ist zu gewährleisten, dass diese Daten auch einlesbar sind. Die Datenübertragung erfolgt über eigens erstellte Schnittstellen oder über einen file-transfer, der regelmäßig an einem festgelegten Wochentag erfolgt. Hier ist es innerhalb des Projektes gelungen, alle im Landkreis bestehenden Finanzverfahren einzulesen. Nur die Amtshilfeersuchen werden manuell erfasst. Die Forderungen werden dann automatisch an das Vollstreckungsprogramm übergeben. Gleichzeitig vergibt das Programm für eine zu fertigende Vollstreckungsankündigung eine Priorität.

Im nächsten Schritt erhalten alle Schuldner der neu erfassten Forderungen innerhalb einer Woche eine Vollstreckungsankündigung mit einem ausgedruckten Überweisungsträger. Um die Gesamtkosten zu reduzieren, erfolgt der Ausdruck einmal wöchentlich zentral. Gleichzeitig wird für die Sachbearbeitung ein zu bearbeitender Termin innerhalb des Vollstreckungsprogramms generiert.

Sofern innerhalb der gesetzten Frist kein Zahlungseingang zu verzeichnen oder eine Ratenzahlungsvereinbarung geschlossen wurde, hat der Innendienst die entsprechend geeigneten Vollstreckungsmaßnahmen zu veranlassen.

Wurde ein Vollstreckungsauftrag gefertigt, dann hat der Außendienst, bevor er den Schuldner aufsucht, den Auftrag ggf. zu aktualisieren. Hierzu erhält der jeweilige Außendienstmitarbeiter eine Veränderungsliste, aus der insbesondere eingegangene oder abgesetzte Forderungen hervorgehen. Darüber hinaus muss der Außendienst unter Umständen die Säumniszuschläge anpassen.

Das Vollstreckungsprogramm übergibt die in der Vollstreckungsbehörde eingegangenen Zahlungen an das eigene Finanzprogramm. Nach der Zuordnung der Zahlungen zu den jeweiligen Haupt- und Nebenforderungen kann die Auszahlung an die Gläubiger erfolgen. Zahlungen an die Gläubiger erfolgen gesammelt, das heißt, es wird nicht jede einzelne Forderung sofort erstattet. Da sich die Forderungen nach der Übergabe an die Vollstreckungsbehörde durch Zurechnung der Vollstreckungspauschale, Veränderung der Säumniszuschläge etc. verändern, erhalten die Gläubiger mit der Zahlung eine Übersicht, um die einzelnen Beträge richtig verbuchen zu können. Damit wird sichergestellt, dass die in der Vollstreckungsbehörde vorhandenen Daten mit den jeweiligen Personenkonten übereinstimmen.

Die sich nach der Forderungsübergabe bei den Gläubigern durch direkt eingehende Zahlungen bzw. Sollabsetzungen ergebenden Bestandsveränderungen werden über die regelmäßig erfolgende Datenübergabe in das Vollstreckungsprogramm eingepflegt.

Die Steuerung der Vollstreckungsverfahren über Terminlisten, individuell angepasste Reports und insbesondere die zu anderen Programmen erstellten Schnittstellen haben sich als vorteilhaft erwiesen. Vertragspartner für die Softwareanbieter für Finanzsystem und Vollstreckungssoftware ist die KDO in Oldenburg.

Positives Zwischenergebnis des Projektes

Die Zusammenarbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verschiedenen Kommunen hat sich als sehr positiv herausgestellt und wird von den Beteiligten als Erfolg bewertet. In der gemeinsamen Zusammenarbeit hat sich sehr schnell ein leistungsstarkes Team gebildet. Dieses Team ist die Grundlage des Projekterfolgs.

Ein weiterer Vorteil ist, dass auch andere Verfahrensbeteiligte wie Banken, Rechtsanwälte, Gerichte oder Arbeitgeber nur noch einen Ansprechpartner haben. Damit werden die Kommunikationswege verkürzt.

Die im Abschnitt „Vorteile" beschriebenen Erwartungen realisieren sich zunehmend. Die Verknüpfungen der Forderungen zu einem Vollstreckungsfall und der damit verbundene Einblick in die Finanzsituation der Schuldner, haben sich als ein wesentliches Kriterium für die Auswahl der geeigneten Vollstreckungsmaßnahme entwickelt.

In der Zweckvereinbarung wurde die Einrichtung einer Lenkungsgruppe zur Klärung von Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und Handhabung der Zweckvereinbarung vorgesehen. Diese besteht aus je einem Vertreter der beteiligten Kommunen (die jeweils zuständigen Dezernenten bzw. Fachbereichsleiter) und der Leitung der Zentralen Vollstreckungsbehörde. Das Institut der Lenkungsgruppe hat sich als wertvoll für das Projekt herausgestellt, da Entscheidungen schnell und einheitlich für alle Beteiligten getroffen wurden und die notwendigen politischen Beschlüsse identisch durch die zuständigen Entscheidungsträger vorbereitet wurden.

Die Datenübernahme stellte sich während des Projektes schwieriger dar, als es im Vorfeld von den externen IT-Experten prognostiziert wurde. Mittlerweile können die Erfahrungen des Projektes auch von Dritten genutzt werden. Die Umstellung auf das doppische System innerhalb des Projektzeitraumes hat eine besondere Herausforderung dargestellt.

Der Projektverlauf hat gezeigt, dass es nur selten gelingt, Synergien bereits mit dem Start eines Projektes zu generieren. Auf dem Gebiet der Sachkosten wurde das zwar realisiert, bei den Personalkosten ist dies nur eingeschränkt umsetzbar. Es ergeben sich die oben dargestellten Einsparungen, diese werden jedoch teilweise von der zusätzlich erforderlichen EDV-Administration und den zusätzlichen Buchungstätigkeiten aufgezehrt. Auch ständige Änderungen und Anpassungen der Finanzprogramme der beteiligten Kommunen erfordern einen entsprechenden Aufwand durch die Zentrale Vollstreckungsbehörde. Insgesamt gehe ich davon aus, dass sich mittelfristig der Personalaufwand der einzelnen Kommunen geringfügig reduzieren lässt, insbeson-

dere wenn sich Synergien im eigenen Haus realisieren lassen. Der Versuch, Einsparungen bereits mit der Startphase zu erwirtschaften, hat sich auf das Projekt hinderlich ausgewirkt.

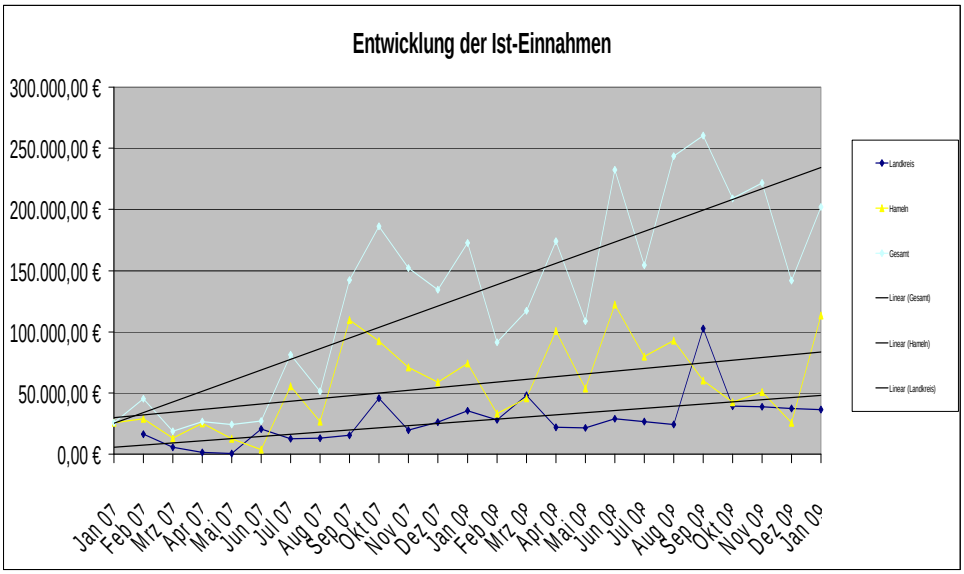
Die Umstellung auf eine neue Verfahrensweise erfordert in der Anlaufphase einen zusätzlichen Ressourceneinsatz. Da das zusätzliche Personal nicht zur Verfügung stand, wurden zu Beginn der Umstellungsphase auch nicht die gewohnten Vollstreckungsergebnisse erzielt. Der weitere Verlauf des Projektes hat gezeigt, dass diese Gelder zu einem späteren Zeitpunkt erzielt werden können. Darüber hinaus ergaben sich Vollstreckungsquoten, die im Rahmen einer Zielvereinbarung für den Bereich der Stadt Hameln mit 70 Prozent für das Jahr 2008 festgelegt waren, die die Erwartungen im Referenzzeitraum übertrafen. Sehr schnell hat sich gezeigt, dass insbesondere die kleineren Kommunen von dieser Form der Zusammenarbeit profitieren.

Durch die erwähnten Probleme im IT-Bereich und durch personelle Rückschläge dauerte die Startphase des Projektes wesentlich länger als ursprünglich geplant. Die beteiligten Kommunen beabsichtigen daher den Projektzeitraum bis zum 31. Dezember 2009 zu verlängern, in der Erwartung, dass sich die positive Entwicklung der letzten Monate stabilisiert.

Es ist wichtig, eine einheitliche Falldefinition als einheitliche Größenordnung zu finden. Aufgrund der Zusammenführung unterschiedlicher Forderungen zu einem Vollstreckungsfall wurde jede bestehende Hauptforderung als Falldefinition gewählt.

Das Projekt findet großen Anklang und Nachahmer

Inzwischen haben sich auch weitere Kommunen (beispielsweise in den Landkreisen Goslar und Schaumburg) für eine kommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Vollstreckungswesens entschieden. Auf Grund der Erfahrungen des Hameln-Pyrmonter Modells werden diese Kooperationen zunächst mit wenigen Partnern starten, darüber hinaus wird auch die Umstellung auf die Doppik noch abgewartet.



Das Schaubild zeigt die Entwicklung der Ist-Einnahmen des Gesamtprojektes und exemplarisch die Einnahmen der Stadt Hameln und des Landkreises Hameln-Pyrmont. Nicht berücksichtigt wurden die Kostenerstattungen durch Dritte für die Vollstreckungstätigkeit mit einer Gesamtsumme von rd. 60 TSD €. Die schwarzen Linien stellen den linearen Trend der Ist-Einnahmen dar.

Positive Kosten- / Nutzen-Rechnung

Die Vollstreckungsbehörde verfügt über ein Sachkostenbudget von rund 140.000 €. Die Personalkosten in Höhe von rund 600.000 € werden von den entsendenden Kommunen getragen. Der Aufwand beläuft sich damit auf insgesamt rund 740.000 €. Die derzeitigen Zahlungseingänge lassen ein jährliches Vollstreckungsaufkommen von rd. 2,2 – 2,6 Millionen € erwarten. Es ergibt sich ein Aufwands-Ertragsverhältnis von rd. 0,38 – 0,45, d.h. es müssen derzeit rd. 41 Cent aufgewandt werden um 1 € zu erlösen.

Durch die Zentralisierung sind nicht nur die Zahlungseingänge in der Zentralen Vollstreckungsbehörde, sondern auch die Zahlungseingänge bei den beteiligten Kommunen als Vollstreckungserfolg zu werten, sofern der Zahlungseingang nach Übergabe der Forderung an die Vollstreckungsbehörde erfolgt.

Nach der bisher festgelegten Auslegung werden auch die Sollabgänge als Erfolg gewertet. In diesen Fällen ist die Vollstreckung tätig geworden, die Forderung stellte sich jedoch als unbegründet heraus oder es wurde die Zahlungsunfähigkeit festgestellt.

Die dargestellten Werte berücksichtigen auch die Einnahmen aus Amtshilfeersuchen (im Jahr 2008 in Höhe von rd. 240.000 €), also Gelder, die Dritten zustehen. Die für die Amtshilfe geleisteten Kostenerstattungen in Höhe von rd. 60.000 € stehen derzeit noch den an dem Projekt beteiligten Kommunen direkt zu.

Anhang: Aufgabenbeschreibung

Die Aufgaben der Zentralen Vollstreckungsbehörde sind zusammengefasst in einem Standardleistungskatalog und umfassen im Wesentlichen folgende Positionen:

a.) Vollstreckung aller öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen gemäß des Nds. Verwaltungsvollstreckungsgesetzes und sämtlicher Anhänge. Das umfasst im Einzelnen:
   - Prüfung der richtigen Anschrift und Zuständigkeit
   - Prüfung der Zulässigkeit der Vollstreckung
   - Zahlungsaufforderung in Form der „Ankündigung der Zwangsvollstreckung"

- Beratung der Schuldner
- Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen in das bewegliche und unbewegliche Vermögen
- Entscheidung und Überwachung von Ratenzahlungen
- Erlass von Duldungsbescheiden
- Zielführende Ermittlungstätigkeiten durch den Außendienst
- Kontaktaufnahme mit dem Schuldner durch den Außendienst
- Entgegennahme von Zahlungen des Schuldners durch den Außendienst
- Anträge auf Abnahme der eidesstattlichen Versicherung
- Beantragung und Durchführung gerichtlich angeordneter Wohnungsdurchsuchungen
- Verwertung von Pfandgegenständen
- Bearbeitung von Vollstreckungsschutzanträgen
- Beachtung der Vollstreckungsverjährungsfristen

Darüber hinaus erfolgt

- die Beratung der Gebietskörperschaften
- hinsichtlich der Durchsetzbarkeit ihrer Forderungen
- Kalkulation der Sachkosten und Ermittlung des Umlageschlüssels
- Abrechnung und Überweisung der eingezogenen Beträge
- Evaluierung der Arbeit
- Erstellung von Rechenschaftsberichten
- Aktenverwaltung und Archivierung

Damit die sach- und fachgerechte Bearbeitung erfolgen kann, sind die nachfolgend aufgelisteten Leistungen von der jeweiligen Kasse zu erbringen:

- Benennung eines zentralen Ansprechpartners
- Übermittlung der Vollstreckungsläufe per filetransfer
- Übermittlung von Zahlungen, Sollabgängen, etc. ebenfalls per filetransfer

3. Referenzprozess zur Maßnahmendefinition

Der Prozess der Maßnahmendefinition legt fest, welche Beitreibungsmaßnahme durchzuführen ist bzw. ob die Forderung niederzuschlagen ist. Dabei handelt es sich um einen Schlüsselprozess im kommunalen Forderungsmanagement, der für den Erfolg und Wirtschaftlichkeit des Forderungseinzugs maßgeblich ist.

Die umfassende Abarbeitung des Prozesses kann wegen der Vielzahl der Einflussgrößen mitunter sehr komplex sein. In der Praxis werden nicht immer alle Entscheidungfaktoren ermittelt werden können, da dies ggf. mit teilweise erheblichem Aufwand verbunden ist. Umso wichtiger ist in diesem Teilprozess eine optimale IT-Unterstützung. Dabei geht es zum einen um Informationsmittel (z.B. Schuldnerdatenbank) als auch um eine Automatisierung der Entscheidungsfindung, in dem beispielsweise im System bestimmte Standardmahnketten und auch die dazugehörigen Regeln hinterlegt werden. Diese Festlegungen erfolgen auf Basis der Erfahrungen für bestimmte Forderungsportfolien unter Berücksichtigung des Rechtsrahmens.

Idealerweise sollten folgende unterstützende Systemfunktionalitäten verfügbar sein:

Adressermittlungssystem
System zur Ermittlung der Schuldneradressen auf Basis unterschiedlicher Informationsquellen

Bonitätsermittlung
Bonitätsprüfung für Schuldner

Inkassosystem

- Dokumentenmanagementsystem für die Registrierung, Recherche und Archivierung der Korrespondenz mit dem Schuldner sowie schwach strukturierten Informationen zur Forderung wie Verträge und Bescheide.
- Workflowsystem zur Unterstützung der Sachbearbeitung mit vordefinierten Mahnketten, Regelwerken, Wiedervorlagen, Arbeitsvorräten, Langzeitüberwachung etc.
- Finanzsystem mit Sollstellung, Zahlungseingangsüberwachung, Mahnkostenberechnung (Abhängig vom Verfahrensfortschritt, Verzinsung), Möglichkeiten zur Ratenzahlungsvereinbarung etc.
- Informationssystem mit allen Daten zum Schuldner und zur Forderungen, der Historie des individuellen Betreibungsprozess sowie Statistiken zu wesentlichen Kennzahlen wie Beitreibungsquoten etc.
- System zur vollautomatischen Erzeugung von Vollstreckungsankündigungen, Mahnungen etc.

Der Prozess selbst beginnt mit einer ersten Prüfung der Forderungshöhe. Für den Fall, dass die Forderung eine bestimmte Höhe (Bagatellgrenze) nicht überschreitet, kann im Rahmen der haushaltsrechtlichen Bestimmungen ggf. direkt von einer Verfolgung abgesehen werden. Es ist dann lediglich noch zu prüfen, ob aus „erzieherischen Gründen" eine weitere Beitreibung („Eskalation notwendig") notwendig ist. In diesem Fall ist die Maßnahme neu zu definieren. Die Grundlage für eine solche Entscheidung ergibt sich aus aktuellen Statistiken zur Entwicklung der Zahlungsmoral und der jeweiligen momentanen Niederschlagungsquote.

Ist die Forderungshöhe ausreichend, so wird der eigentliche Entscheidungsprozess zur Maßnahmendefinition durchlaufen. Zunächst erfolgt die Prüfung und gegebenenfalls Ermittlung der Schuldneradresse. Die Ermittlung kann dabei im eigenen Adressbestand des Kunden erfolgen oder über externe Adressdienste oder via Amtshilfe über die Einwohnermeldebestände anderer Kommunen. Ist die Adresse des Schuldners nicht zu ermitteln, endet der Prozess an dieser Stelle.

Bei bekannter Adresse kann nun eine Einschätzung der Bonität erfolgen. Diese kann auf der individuellen Schuldnerhistorie (weitere Forderungen) basieren, auf Kenntnissen zum Umfeld des Schuldners (z. B. Adresse, Umfeld-Informationen) oder auf externen Bonitätsdaten. Die so eingeschätzte Bonität ist in Form einer Kennziffer oder ähnlichem zu dokumentieren.

Neben der Bonität stellt die Zahlungswilligkeit eine wichtige Kenngröße zur wirtschaftlichen Bewertung der Forderung dar. Hinweise auf die Zahlungswilligkeit können bereits erfolgte Zahlungseingänge sein, die erfolgte Bonitätsprüfung, die Art der Forderung sowie die Historie des Inkassoprozesses, insbesondere die evtl. erfolgten Einsprüche des Schuldners.

Mit den beiden Kenngrößen der Bonität und der Zahlungswilligkeit kann eine wirtschaftliche Bewertung der Forderung erfolgen, die dann die Auswahl der geeigneten Inkassomaßnahmen erlaubt. Hierzu sind neben den Erfolgsausschichten insbesondere auch die Kosten der einzelnen Maßnahmen zu berücksichtigen. Die so definierte Maßnahme kann dann umgesetzt werden.

4. Örtliches Beispiel einer Zweckvereinbarung Vollstreckungshilfe

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung
zwischen
der Stadt Ludwigsburg,
vertreten durch Herrn Oberbürgermeister

und

der Stadt Asperg,
vertreten durch Herrn Bürgermeister

Vorbemerkung:

Um die Beitreibung öffentlich-rechtlicher Forderungen der Stadt Ludwigsburg und der Stadt Asperg effektiver durchzuführen, treiben die Vollstreckungsbeamten der Stadt Ludwigsburg einerseits für die Stadt Asperg deren öffentlich-rechtlichen Forderungen gemäß §§ 5 ff., § 15 LVwVG i. V. m. den §§ 285 ff. AO bei und vollstrecken andererseits Forderungen der Stadt Ludwigsburg auf dem Hoheitsgebiet der Stadt Asperg. Dadurch wird die Beitreibung beschleunigt und kostengünstiger für beide Seiten. Grundlage für die gemeinsame Vollstreckung ist folgender öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Vertrag) gemäß § 25 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GKZ):

§ 1
Vertragsgegenstand

1. Die Vollstreckung in bewegliche Sachen auf Gemarkung Asperg kann durch die Vollstreckungsbeamten der Stadt Ludwigsburg durchgeführt werden. Die näheren Regelungen ergeben sich aus den nachstehenden Bestimmungen.

2. Die Stadt Asperg erlaubt die Tätigkeit der Vollstreckungsbeamten auf ihrem Hoheitsgebiet.

§ 2
Übertragung der Vollstreckungsaufgaben

1. Die Stadt Asperg kann die Aufgabe der Vollstreckung in bewegliche Sachen auf die Stadt Ludwigsburg übertragen. Die Durchführung erfolgt durch die Vollstreckungsbeamten der Stadt Ludwigsburg. Die Vollstreckungsbeamten bleiben auch für solche Aufgaben Mitarbeiter der Stadt Ludwigsburg.

2. Die Übertragung erfolgt in der Weise, dass die vollstreckbaren Forderungen als Amtshilfeersuchen der Stadt Ludwigsburg mitgeteilt werden.

3. Die Auftragserteilung erfolgt durch die Vollstreckungsbehörde der Stadt Ludwigsburg.

§ 3

Vollstreckung stadteigener Forderungen auf Gemarkung Asperg

Der Stadt Ludwigsburg wird das Recht eingeräumt, durch ihre Vollstreckungsbeamten Vollstreckungsmaßnahmen i. S. von § 5 ff. LVwVG wegen stadteigener Forderungen gegen Schuldner/Gewahrsamsinhaber auf dem Hoheitsgebiet der Stadt Asperg durchzuführen.

§ 4

Durchführung der Vollstreckung

1. Der Vollstreckungsbeamte begibt sich mit dem Vollstreckungsauftrag zum angegebenen Wohnort der Schuldnerin / des Schuldners, um den Pfändungsauftrag durchzuführen.

2. Sobald der Vollstreckungsfall beim Vollstreckungsbeamten ist, liegt die Entscheidung über Ratenzahlung, Einstellung oder Vollstreckungsmöglichkeiten in der Verantwortung des Vollstreckungsbeamten.

3. Wird die Schuldnerin / der Schuldner mehrfach zu verschiedenen Zeiten nicht angetroffen, wird der Auftrag mit entsprechendem Vermerk zurückgegeben.

4. Wohnt die Schuldnerin /der Schuldner nicht mehr am angegebenen Wohnort, erfolgt die Ermittlung des neuen Wohnorts. Liegt der neue Wohnort im Gemeindegebiet von Asperg oder Ludwigsburg, wird der Auftrag weiterbearbeitet. Ansonsten wird er zurückgereicht.

5. Bei erfolgloser Vollstreckung erfolgt die Rückgabe des Auftrages mit entsprechendem Protokoll.

6. Liegen der Vollstreckungsbehörde der Stadt Ludwigsburg Erkenntnisse vor, nach welchen eine Vollstreckung aussichtslos ist, wird der Auftrag mit entsprechendem Vermerk schnellstmöglich zurückgeleitet.

§ 5

Dienstausweis

Um sich gegenüber den Schuldnern ausweisen zu können, benutzen die städtischen Vollstreckungsbeamten Ihren Dienstausweis.

§ 6

Kostenregelung

1. Für jedes Ersuchen der Stadt Asperg wird eine Pauschale von 28,00 € an die Stadt Ludwigsburg entrichtet. Die Pauschale ermäßigt sich auf 12,00 € wenn aufgrund bereits vorliegender Kenntnisse über die finanzielle und persönliche Situation des betreffenden Schuldners eine Beauftragung des Vollstreckungsbeamten entbehrlich wird (z.B. gegen den Schuldner liegt wegen eigener Forderungen bereits eine Niederschrift über die erfolglose Pfändung neueren Datums vor). Die Kenntnisse werden entsprechend der gesetzlichen Bestimmungen weitergegeben. Die Abrechnung über die Pauschale erfolgt vierteljährlich.

2. Entstehen tarifliche oder gesetzliche Änderungen der Personalkosten sowie Änderungen der Sachkosten bei der Stadt Ludwigsburg seit der letzten Festsetzung der o. g. Pauschale, so kann durch den Fachbereich Finanzen der Stadt Ludwigsburg im Einvernehmen mit der Stadt Asperg eine entsprechende Änderung des Pauschbetrages nach Abs.1 vorgenommen werden.

3. Die beim Schuldner erhobenen und vereinnahmten Pfändungsgebühren und Wegegelder verbleiben bei der Stadt Ludwigsburg.

§ 7

Kündigung

1. Die Vereinbarung wird auf unbestimmte Zeit abgeschlossen.

2. Die Kündigung des Vertrages ist jeweils zum Ende eines Kalenderjahres mit 6-monatiger Kündigungsfrist ohne Angabe von Gründen möglich.

§ 8

Inkrafttreten

Der Vertrag tritt zum 15.02.2007 in Kraft, vorbehaltlich der Genehmigung durch das Regierungspräsidium Stuttgart.

5. Leitfaden Forderungserfassung und -bewertung in der Doppik

Ausgangslage

Vor dem Hintergrund der Umstellung des kameralen Rechnungswesens auf das neue doppische Finanzsystem sind alle kommunalen Forderungen hinsichtlich ihrer Werthaltigkeit zu überprüfen und prognostizierte Forderungsausfälle in geschätzter Höhe als Wertberichtigung zu verbuchen.

Im Rahmen der erstmaligen Forderungsbewertung sollten die Kommunen zunächst sicherstellen, dass alle Forderungen vollständig im Finanzsystem erfasst sind. Ob dies gewährleistet ist, kann man im Detail nur schwierig prüfen. Die Anzahl der zu verzeichnenden „Ist-Eingänge ohne Soll-Zuordnung" kann hierbei ein Indiz dafür sein, dass nicht alle Forderungen im System verbucht sind.
Daher ist es dringend erforderlich, das Thema "Forderungsmanagement" im Rahmen des Umstellungsprozesses frühzeitig in Angriff zu nehmen und zu prüfen, ob eine zeitnahe Sollstellung aller kommunalen Forderungen stattfindet.

Nach Erfassung sämtlicher Forderungen, auch etwaiger dezentral verwalteter Forderungsbestände, sollte mit der Bewertung des Forderungsportfolios begonnen werden.

Arbeitspapier Forderungen

Hierzu empfehlen wir den Kommunen ein Arbeitspapier zum Thema Forderungsbewertung anzulegen. Das Arbeitspapier sollte wie folgt gegliedert sein:

Darstellung des Bruttobestandes an Forderungen

Der Bruttobestand an Forderungen umfasst alle offenen Posten zum jeweiligen Bilanzstichtag, unabhängig von der tatsächlichen Werthaltigkeit.

Darstellung der Einzelwertberichtigung

Im Bereich der Einzelwertberichtigung werden einzelne Forderungen aus dem Gesamtportfolio separat im Wert berichtigt (z.B. durch Insolvenz des Schuldners besonders risikobehaftete Forderungen)

Darstellung der pauschalierten Einzelwertberichtigung

Bei der pauschalierten Einzelwertberichtigung findet eine pauschale Wertberichtigung in Abhängigkeit von bestimmten Kriterien statt. Entscheidende Kriterien sollten hierbei insbesondere die Forderungsart und das Alter der Forderung sein.

Die pauschalierte Einzelwertberichtigung wird regelmäßig auf den wesentlichen Teil des Forderungsportfolios angewendet und berücksichtigt sowohl Elemente der Einzelwertberichtigung (Abhängigkeit der Wertberichtigung von bestimmten Kriterien) als auch der Pauschalwertberichtigung (pauschale Anwendung der Systematik auf alle betroffenen Forderungen).

Darstellung der Pauschalwertberichtigung

Die nicht durch Einzelwertberichtigung oder pauschalierte Einzelwertberichtigung korrigierten Forderungen werden abschließend pauschal im Wert berichtigt.

Hiermit soll auch bei diesen Forderungen dem allgemeinen Ausfallrisiko Rechnung getragen werden (unvorhersehbare Ereignisse im Umfeld der Schuldner, abschwächende Konjunktur etc.).

Übersicht Forderungsspiegel

Zusätzlich zu der reinen Ableitung der Werthaltigkeit des Forderungsportfolios fordern viele Landesgesetzgeber ergänzend einen Forderungsspiegel. Der Forderungsspiegel dokumentiert als Anlage zur Bilanz die Verteilung der Forderungen auf die einzelnen Forderungsarten und die Fälligkeitszeitpunkte.

Folgende Grafik zeigt beispielhaft den Aufbau eines Forderungsspiegels:

Arbeitspapier Stadt Musterstadt

Forderungsspiegel Rödl & Partner

Arten der Forderungen	Gesamtbetrag am 31.12. des HH-Jahres	mit einer Restlaufzeit von			Gesamtbetrag am 31.12. des Vorjahres
		bis zu 1 Jahr	1 bis 5 Jahre	mehr als 5 Jahre	
Öffentlich-rechtliche Forderungen und Forderungen aus Transferleistungen					
Gebühren	533.527,10 €	426.821,68 €	80.029,07 €	26.676,35 €	0,00 €
Beiträge	192.928,92 €	154.343,14 €	28.939,34 €	9.646,45 €	0,00 €
Steuern	7.339.105,01 €	5.871.284,01 €	1.100.865,75 €	366.955,25 €	0,00 €
Transferleistungen	1.412.682,46 €	1.130.145,97 €	211.902,37 €	70.634,12 €	0,00 €
Sonstige öffentlich-rechtliche Forderungen	74.657,95 €	59.726,36 €	11.198,69 €	3.732,90 €	0,00 €
Privatrechtliche Forderungen					
Gegenüber dem privaten Bereich	67.449,22 €	53.959,38 €	10.117,38 €	3.372,46 €	0,00 €
Gegenüber dem öffentlichen Bereich	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Gegen verbundene Unternehmen	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Gegen Beteiligungen	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Gegen Sondervermögen	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Gesamtsumme	**9.620.350,66 €**	**7.696.280,53 €**	**1.443.052,60 €**	**481.017,53 €**	**0,00 €**

Abbbildung: Forderungsspiegel

Die Bewertungsvorschriften

Bei der Bewertung der Forderungen sind die allgemeinen und speziellen Bewertungsvorschriften zu unterscheiden. Die allgemeinen Bewertungsvorschriften ergeben sich aus dem Handelsgesetzbuch (insbesondere die §§ 252, 253 HGB) und den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (GOB). Die speziellen Bewertungsvorschriften sind den jeweiligen landesspezifischen Regelungen zu entnehmen. Exemplarisch sind hier die folgenden Vorschriften zu nennen:

- § 32 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 35 Abs. 7 GemHVO NRW (Nordrhein-Westfalen)
- § 33 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 35 Abs. 5 GemHVO RLP (Rheinland-Pfalz)
- § 40 Nr. 3 i.V.m. § 43 Abs. 4 GemHVO-Doppik (Hessen)

Zusammengefasst sieht das Arbeitspapier Forderungen, in Abhängigkeit von den jeweiligen landesrechtlichen Vorgaben, dann wie folgt aus:

Arbeitspapier Stadt Musterstadt

Forderungsbewertung Rödl & Partner

öffentlich-rechtliche Forderungen und Forderungen aus Transferleistungen
in EUR

Art der Forderung	Brutto-Buchwert der Forderungen	abzgl. Einzel-wertberichtigung	Zwischen-summe I	abzgl. pauschale EWB	Zwischen-summe II	abzgl. Pauschwalwert-berichtigung	Netto-Buchwert der Forderungen
Gebühren	533.527,10	0,00	533.527,10	5.239,59	528.287,51	20.293,17	507.994,35
Beiträge	192.928,92	0,00	192.928,92	0,00	192.928,92	7.717,16	185.211,76
Steuern	7.339.105,01	899.233,19	6.439.871,82	0,00	6.439.871,82	257.594,87	6.182.276,95
Transferleistungen	1.412.682,46	0,00	1.412.682,46	0,00	1.412.682,46	56.507,30	1.356.175,16
Sonstige öffentlich rechtliche Forderungen	74.657,95	0,00	74.657,95	0,00	74.657,95	2.986,32	71.671,63
Summe	**9.552.901,44**	**899.233,19**	**8.653.668,25**	**5.239,59**	**8.648.428,66**	**345.098,81**	**8.303.329,85**

privatrechtliche Forderungen
in EUR

Art der Forderung	Brutto-Buchwert der Forderungen	abzgl. Einzel-wertberichtigung	Zwischen-summe I	abzgl. pauschale EWB	Zwischen-summe II	abzgl. Pauschwalwert-berichtigung	Netto-Buchwert der Forderungen
Gegenüber dem privaten Bereich	67.449,22	0,00	67.449,22	0,00	67.449,22	2.697,97	64.751,25
Gegenüber dem öffentlichen Bereich	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gegen verbundene Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gegen Beteiligungen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gegen Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Summe	**67.449,22**	**0,00**	**67.449,22**	**0,00**	**67.449,22**	**2.697,97**	**64.751,25**

Abbildung: Musterarbeitspapier Forderungen

Der Prozess der Forderungsbewertung

Insgesamt lässt sich der Forderungsbewertungsprozess wie folgt darstellen:

#	Schritt	Beschreibung
=	Bruttowert Forderungen	▪ Analyse der offenen Posten zum Stichtag ▪ Ermittlung des Gesamtwertes an offenen Forderungen
-	Einzelwertberichtigungen ermitteln	▪ Prüfung der Forderungen die als Einzelwertberichtigung einzustellen sind ▪ Beispielhaft zu nennen sind hier: o Insolvenzverfahren o Verbraucherinsolvenzverfahren ▪ weitere Sonderschuldner (wie z.B. Eigenbetriebe, Land, Bund, EU) sind ebenfalls gesondert zu berücksichtigen (kein oder verminderter Wertberichtigungsbedarf)
-	Pauschalierte Einzelwertberichtigungen	▪ Definition der Forderungen, welche einer pauschalierten Einzelwertberichtigung zu unterziehen sind ▪ Ableitung von Wertabschlägen in Abhängigkeit vom Forderungsalter und der Forderungsart
-	Pauschalwertberichtigung	▪ Anwendung der Pauschalwertberichtigung für den restlichen Forderungsbestand
=	**Nettowert Forderungen (WERT EB / SB)**	▪ **Überleitung der Ergebnisse in die Bilanz** ▪ **Verbuchung der Wertberichtigungen**

Abbildung: Prozess der Forderungsbewertung

Bezüglich der Abschreibungssätze bei den pauschalierten Einzelwertberichtigungen bleibt festzuhalten, dass es im Ermessen der Kommune liegt, den tatsächlichen Abschreibungssatz zu definieren. Es gibt keine länderspezifisch, oder gesetzlich fixierten Abschreibungssätze.
Auch können die in der Privatwirtschaft üblichen Abschreibungssätze nicht als Richtwert dienen, da sie die besonderen Rahmenbedingungen des kommunalen Forderungsmanagements nicht ausreichend berücksichtigen (z.B. existierende Kontrahierungszwänge).
Zudem würden die in der Privatwirtschaft oftmals sehr stringenten Wertkorrekturen kommunale Forderungsportfolien vollständig entwerten. Daher sind für das kommunale Umfeld spezielle, auf die Kommunen angepasste Abschreibungssätze zu definieren.

Da der (jährlich wiederkehrende) Prozess der Forderungsbewertung in der Regel sehr zeitaufwendig ist, sollte der Einsatz einer speziellen Analysesoftware überprüft werden, um eine effiziente und möglichst ressourcenarme Bewertung des kommunalen Forderungsportfolios sicherzustellen.

Zusätzlich wird empfohlen, die Vorgehensweise im Rahmen der erstmaligen Bewertung in Form eines Forderungsbewertungsleitfadens zu dokumentieren.
Der Forderungsbewertungsleitfaden dient den Kassen und Kämmereien als revisionssicheres Instrument im Kontext von örtlichen und überörtlichen Prüfungen, sowie der Prüfung durch externe Dritte.
Auf Basis dieser Dokumentation sollte dann auch in den Folgejahren die Forderungsbewertung stattfinden, um eine Bewertungsstetigkeit zu gewährleisten.

Bezugnehmend auf die Forderungsbewertung ist somit festzuhalten, dass es zwingend notwendig ist, sich zeitnah vor der Umstellung dem Thema anzunehmen. Im Idealfall sollte bereits zwei Jahre vor Umstellung ein erster Status Quo geprüft werden.

6. Hinweise zur Optimierung des IKS bei Städten und Landkreisen

Vorbemerkung und Inhalt

Die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens bei Städten, Gemeinden und Landkreisen führt vielerorts zu der Erkenntnis, dass auch die Ablauf- und Aufbauorganisation rund um das Rechnungswesen hinterfragt und ggf. modernisiert werden muss. Dies betrifft insbesondere folgende Aufgabenbereiche:

- Strategische Neuausrichtung der Rechnungswesensorganisation (zentral vs. dezentral),
- Geschäftsprozessoptimierung kreditorischer und debitorischer Workflow inklusive Schnittstellen sowie
- Optimierung des Internen Kontrollsystems.

Die Optimierung des Internen Kontrollsystems (kurz: IKS) ist Gegenstand dieser Fachinformation. Die Darstellung basiert auf unserer langjährigen Erfahrung aus der Prüfung und Beratung öffentlicher Körperschaften und deren Beteiligungsunternehmen.

Wir hoffen, Ihnen mit der vorliegenden Ausarbeitung praxistaugliche Hinweise für die Vorgehensweise bei der Optimierung Ihres IKS geben zu können. Der Inhalt ist wie folgt strukturiert:

1. AUSGANGSLAGE UND HANDLUNGSBEDARF 74
2. ZIELSETZUNG UND VORGEHENSWEISE IM ÜBERBLICK 76
3. PRAXISHINWEISE ZUR VORGEHENSWEISE IM EINZELNEN 77
3.1 PROJEKTPLANUNG 77
3.2 IST-ANALYSE UND ERMITTLUNG VON VERBESSERUNGSPOTENZIALEN 81
3.3 ERHÖHUNG DER STANDARDISIERUNG DER KONTROLLEN 82
3.4 BEWERTUNG DER IKS-WIRKSAMKEIT 84
3.5 ERSTELLUNG EINES PROZESSHANDBUCHES 85

1. Ausgangslage und Handlungsbedarf

Das interne Kontrollsystem einer Kommune besteht aus Regelungen zur Steuerung der Verwaltungsaktvitäten (internes Steuerungssystem) und Regelungen zur Überwachung der Einhaltung dieser Regelungen (internes Überwachungssystem). Das interne Überwachungssystem beinhaltet prozessintegrierte (organisatorische Sicherungsmaßnahmen, Kontrollen) und prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen, die vor allem von der Internen Revision durchgeführt werden.

Organisatorische Sicherungsmaßnahmen werden durch laufende, automatische Einrichtungen wahrgenommen. Sie umfassen fehlerverhindernde Maßnahmen, die sowohl in die Aufbau- als auch die Ablauforganisation einer Verwaltung integriert sind und ein vorgegebenes Sicherheitsniveau gewährleisten sollen (z.B. Funktionstrennung, Zugriffsbeschränkungen im IT-Bereich, Zahlungsrichtlinien).

Kontrollen erfolgen durch Maßnahmen, die in den Arbeitsablauf integriert sind. Erfolgen die Kontrollen durch Überwachungsträger, so können diese sowohl für das Ergebnis des überwachten Prozesses als auch für das Ergebnis der Überwachung verantwortlich sein. Kontrollen sollen die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Fehlern in den Arbeitsabläufen vermindern bzw. aufgetretene Fehler aufdecken (z.B. Überprüfung der Vollständigkeit und Richtigkeit von erhaltenen oder weitergegebenen Daten, manuelle Soll/Ist-Vergleiche, programmierte Plausibilitätsprüfungen in der Software).

Die *Interne Revision* ist eine prozessunabhängige Institution, die innerhalb einer Verwaltung Strukturen und Aktivitäten prüft und beurteilt.

Daneben können *sonstige* prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen festgelegt sein, z.B. in Form von High-level controls, die im besonderen Auftrag der gesetzlichen Vertreter oder durch diese selbst vorgenommen werden.

Wesentliche Grundlagen eines Internen Kontrollsystems sind folgende Prinzipien:

Das *Prinzip der Transparenz*: Dieses Prinzip besagt, dass für Prozesse Sollkonzepte etabliert sein müssen, die es einem Außenstehenden ermöglichen zu beurteilen, inwieweit Beteiligte konform zu diesem Sollkonzept arbeiten. Gleichzeitig wird dadurch die Erwartungshaltung der Organisationsleitung definiert.

Das *Prinzip der Vier Augen*: Dieses Prinzip besagt, dass keine einzelne Person alleine verantwortlich für einen Prozess sein darf. Vielmehr müssen fachlich dazu ausreichend geeignete Personen den Vorgang bearbeiten, um mögliche Abweichungen und Kontrollschwächen zu erkennen und auszuschalten. Dazu gehört auch, dass Verfügungen über das Vermögen der Kommune nicht durch Einzelne getroffen werden dürfen.

Das *Prinzip der Funktionstrennung*: Dieses Prinzip besagt, dass eine Trennung zwischen Auftragserfüllung (operative Verantwortung) und Auftragskontrolle (Soll-Ist-Vergleich) zu etablieren ist.
Das *Prinzip der Mindestinformation*: Dieses Prinzip besagt, dass für Mitarbeiter nur diejenigen sensiblen Daten verfügbar sein sollen, die sie für ihre Arbeit brauchen. Dies schließt auch die entsprechenden Sicherungsmaßnahmen bei IT-Systemen mit ein. [19]

Alle Kommunen verfügen über interne Kontrollen, die z.B. in Dienst- und Geschäftsanweisungen dokumentiert sind. Eine Analyse der internen Kontrollen führt allerdings in aller Regel zu der Feststellung von Dokumentations- aber auch Funktionslücken. Standorte mit einem voll ausgebauten und funktionsfähigen Internen Kontrollsystem sind der Ausnahmefall.

Der Handlungsbedarf für eine Überprüfung und ggf. Weiterentwicklung der internen Kontrollen zu einem Internen Kontrollsystem ergibt sich im Wesentlichen aus den drei nachfolgenden Aspekten:

Erfüllung organisatorischer Obliegenheiten
Der Bürgermeister / Landrat ist nach den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften verantwortlich für die Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung. Nach Maßgabe der Geschäftsverteilung obliegen diese Pflichten den übrigen Mitgliedern der Verwaltungsführung für die ihnen zugeordneten Geschäftsbereiche. Aus der gesetzlichen Leitungs- und Aufsichtspflicht ergeben sich konkrete Anforderungen betreffend die organisatorische Ausgestaltung des Verwaltungsbetriebes. Insbesondere ist die Organisation so auszugestalten, dass die

- Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von Geschäftsprozessen,
- Zuverlässigkeit von wesentlichen betrieblichen Informationen,
- Sicherung des kommunalen Vermögens vor Missbrauch sowie
- Einhaltung gesetzlicher, vertraglicher etc. Regelungen (Compliance)

gewährleistet ist. Das zentrale Instrument der Verwaltungsleitung für die praktische Umsetzung dieser Anforderungen ist das IKS.

Im Bereich des Finanzmanagements weisen die Kommunalverfassungen den Kämmerern besondere gesetzliche Rechte und Pflichten zu. Unter Berücksichtigung der Ausprägung finanzieller Schadensrisiken und der damit verbundenen besonderen organisatorischen Verantwortung

[19] Vgl. zur Begriffsdefinition des IKS und zu dessen Grundprinzipien den Prüfungsstandard 261 des Instituts der Wirtschaftprüfer sowie Prüfungsleitlinie 200 des Instituts der Rechnungsprüfer e.V.; abrufbar unter: http://idrd.de/index.php?option=com_content&task=view&id=14&Itemid=28

kommt der Ordnungsmäßigkeit und Effektivität des IKS in der Kämmerei einschließlich Kasse / Steueramt / Beteiligungsverwaltung in der Praxis eine herausragende Bedeutung zu. Für die Kassen sind die Grundprinzipien der internen Kontrolle typischerweise in den Gemeindekassenverordnungen der Länder festgeschrieben. In Nordrhein-Westfalen wurde im Zuge der Einführung der Doppik auf eine Kassenverordnung indes gänzlich verzichtet und die Organisation des Rechungswesens einschließlich des IKS den Kommunen im Rahmen des § 31 GemHVO NRW eigenverantwortlich überlassen.

Vermeidung von Qualitätsgefälle zwischen „Mutter" und „Töchtern"

Die Beteiligungsunternehmen der Städte und Kreise sorgen auf Grundlage der für sie geltenden gesetzlichen Vorschriften und ggf. ergänzend geltender Leitlinien des kommunalen Gesellschafters zur sog. Public Corporate Governance (Beteiligungsrichtlinien) für ein angemessenes Risikomanagement und Risikocontrolling einschließlich eines wirksamen internen Revisions-/Kontrollsystems im Unternehmen. Der kommunale Gesellschafter sollte schon unter dem Aspekt der Glaubwürdigkeit innerhalb der eigenen Strukturen mindestens über die gleiche Organisations- und Instrumentenqualität verfügen wie seine Beteiligungsunternehmen.

Vermeidung von Feststellungen im Rahmen der Jahresabschlussprüfung

Mit Einführung der Doppik wird die Überprüfung des IKS jedenfalls bezüglich des Rechnungswesens der Städte und Kreise zentraler Bestandteil der Prüfung des Jahresabschlusses werden. Die Vermeidung entsprechender Feststelllungen in den Abschlussberichten der örtlichen Rechnungsprüfung bzw. des externen Wirtschaftsprüfers setzt zwingend ein ordnungsgemäß aufgebautes und funktionierendes IKS voraus.

2. Zielsetzung und Vorgehensweise im Überblick

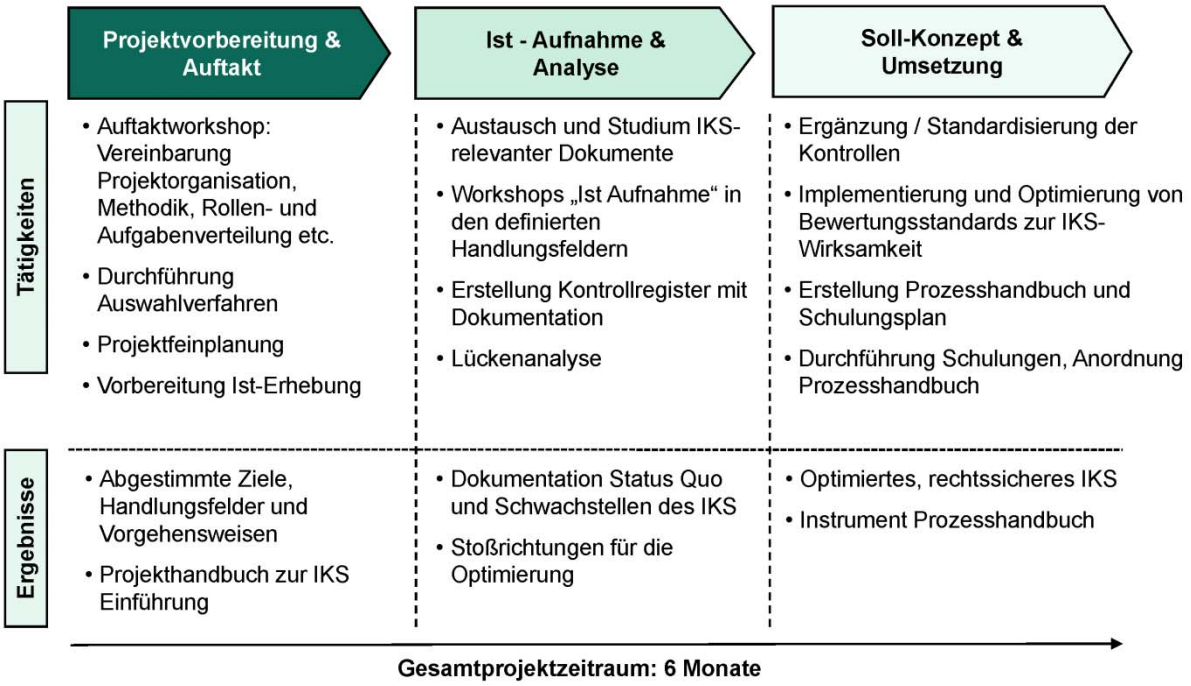
Das wesentliche Ziel eines IKS-Projektes ist es, die bestehenden internen Kontrollen in den kommunalen Geschäftsprozessen zu überprüfen und ggf. so weiterzuentwickeln, dass die organisatorischen Obliegenheiten der Leitung rechtssicher, effektiv sowie dauerhaft umgesetzt werden. Die optimierten Kontrollen werden in Form eines Prozesshandbuches dokumentiert, geschult und durch die Leitung angeordnet.

Die Vorgehensweise im Projekt erfolgt grundsätzlich in folgenden Schritten:

> Projektplanung

> Ist-Aufnahme und Analyse bestehender IKS-Strukturen mittels methodischer Bewertung und Identifikation von Verbesserungspotenzialen
> Erhöhung der Standardisierung von Kontrollen
> Implementierung und Optimierung von Bewertungsstandards zur IKS-Wirksamkeit sowie
> Erstellung und Schulung des Prozesshandbuches

Nachstehendes Schaubild zeigt einen beispielhaften Projektplan:



3. Praxishinweise zur Vorgehensweise im Einzelnen

3.1 Projektplanung

Folgende übergeordnete Aspekte sind nach unserer Erfahrung im Rahmen der Projektplanung von Bedeutung:

Pilotierung im Finanzdezernat

Das Gesamtprojekt zur Einführung eines Internen Kontrollsystems kann je nach Größe der Verwaltung recht umfangreich werden. Daher ist zu überlegen, ob man die Einführung in der Form von sogenannten „Piloten“ vornimmt, d.h. die Einführung eines neuen IKS z.B. zunächst im Finanzdezernat / Kämmerei erprobt. Im Rahmen des Piloten kann das Einführungskonzept (In-

halte, Vorgehensweisen, Arbeitsinstrumente, Dokumentation) etc. in der Praxis verprobt und ggf. optimiert werden, bevor es auf alle Dezernate ausgerollt wird.

Einbindung der Mitarbeiter & Kommunikation

Ganz entscheidend für das Gelingen des Projektes ist es, auch die auf der Prozessebene betroffenen Mitarbeiter mit „ins Boot zu holen" um die Akzeptanz zu erhöhen. Das IKS wird nur dann als effektiv beurteilt werden können, wenn die handelnden Personen die Kontrollen tatsächlich wie beschrieben durchgeführt und die Durchführung der Kontrolle dokumentiert haben. Vor allem ist in diesem Zusammenhang deutlich zu machen, dass die Zielsetzung eines IKS nicht darin besteht, die Mitarbeiter zu kontrollieren, sondern interne Kontrollen vielmehr ein Unterstützungsinstrument für die Mitarbeiter sind, die in ihrem Aufgabenbereich anfallenden Geschäftsvorfälle fehlerfrei abzuwickeln. Die Projektorganisation muss eine Einbindung der Mitarbeiter in die Projektarbeit gewährleisten.

Projektmanagementorganisation

Von großer Bedeutung für den Projekterfolg wird es ferner sein, im Rahmen der Projektplanung eine passgenaue Organisation des Projektmanagements zu erarbeiten. So ist bei der Festlegung der Projektmanagementorganisation insbesondere auch die Weiterführung in den Folgejahren, vor allem bezüglich Sicherstellung der Konsistenz und Qualität der Dokumentation, entsprechend zu planen. Über die Einführungsperiode hinaus sind die Rollen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Funktionen bezogen auf das IKS zu definieren und zu kommunizieren. Auch ist es sinnvoll, die angewandte Terminologie und die verwendeten Formulare möglichst zu vereinheitlichen.

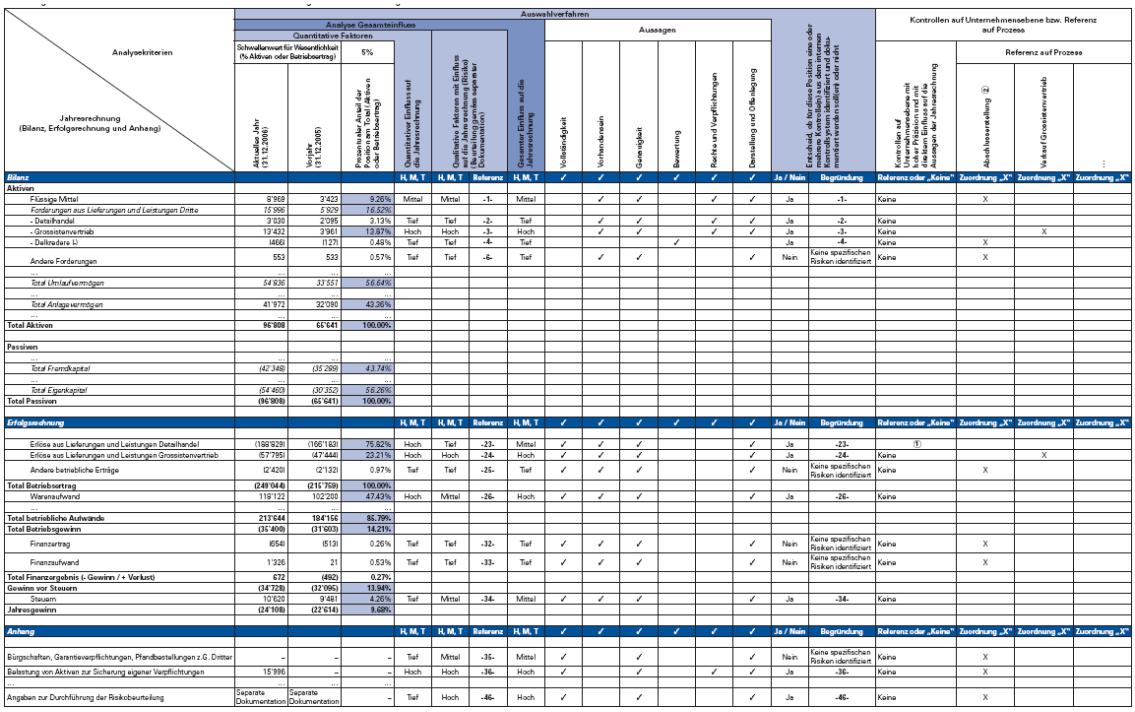
Beschränkung auf das Wesentliche

Aus unserer Erfahrung ist es sehr wichtig, dass die Effizienz Ihres IKS und den Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit als Leitlinien immer im Auge behalten.

Unsere Empfehlung lautet deswegen, nur die Kontrollen zu implementieren, die für die Abdeckung der wesentlichen Risiken absolut notwendig sind (Schlüsselkontrollen). Sie stellen damit sicher, dass Sie Ihre Ressourcen nur in dem Umfang beanspruchen, der tatsächlich notwendig ist. Die konsequente Beschränkung auf die Implementierung von Schlüsselkontrollen ist unter dem Aspekt der Minimierung von Mehrarbeit ferner ein wichtiges Argument, um die Mitarbeiter „ins Boot zu holen" und dort auch dauerhaft zu halten.

Bestimmung des Projektumfangs (Auswahlverfahren)

Zur Gewährleistung einer optimalen Aufwand - Nutzen - Relation ist es von großer Bedeutung die Auswahl der im Projekt zu betrachtenden Prozesse konsequent am Wesentlichkeitsgrundsatz zu orientieren. Einen Überblick des insoweit durchzuführenden Auswahlverfahrens zur Bestimmung des Projektumfangs gibt die nachstehend abgebildete Vorlage aus unserer Beratungspraxis.



Analysekriterien / Jahresrechnung (Bilanz, Erfolgsrechnung und Anhang)	Auswahlverfahren: Analyse Gesamteinfluss: Quantitative Faktoren: Schwellenwert für Wesentlichkeit (% Aktiven oder Betriebsertrag)		5%	Quantitativer Einfluss auf die Jahresrechnung	Qualitative Faktoren mit Einfluss auf die Jahresrechnung (Risiko) (Beurteilung gemäss separater Dokumentation)		Gesamter Einfluss auf die Jahresrechnung	Aussagen: Vollständigkeit	Vorhandensein	Genauigkeit	Bewertung	Rechte und Verpflichtungen	Darstellung und Offenlegung	Entscheid, ob für diese Position eine oder mehrere wesentliche Kontrollen auf Kontrollsystem identifiziert und dokumentiert werden sollen oder nicht		Kontrollen auf Unternehmensebene bzw. Referenz auf Prozess: Kontrollen auf Unternehmensebene mit direktem Einfluss und die keinen Einfluss auf die Aussagen der Jahresrechnung	Referenz auf Prozess: Abschlusserstellung ②	Verkauf Grossistenvertrieb	...
	Aktueller Jahr (31.12.2006)	Vorjahr (31.12.2005)	Prozentualer Anteil der Position am Total Aktiven oder Betriebsertrag)											Ja / Nein	Begründung	Referenz oder „Keine"	Zuordnung „X"	Zuordnung „X"	Zuordnung „X"
Bilanz				H, M, T	H, M, T	Referenz	H, M, T	✓	✓	✓	✓	✓	✓						
Aktiven																			
Flüssige Mittel	9'868	3'423	9.26%	Mittel	Mittel	-1-	Mittel		✓	✓		✓	✓	Ja	-1-	Keine	X		
Forderungen aus Lieferungen und Leistungen Dritte	*15'996*	*5'929*	*16.62%*																
- Detailhandel	3'030	2'095	3.19%	Tief	Tief	-2-	Tief		✓	✓		✓	✓	Ja	-2-	Keine			
- Grossistenvertrieb	13'422	3'961	13.97%	Hoch	Hoch	-3-	Hoch		✓	✓		✓	✓	Ja	-3-	Keine		X	
- Delkredere kl	(456)	(127)	0.49%	Tief	Tief	-4-	Tief				✓			Ja	-4-	Keine	X		
Andere Forderungen	553	533	0.57%	Tief	Tief	-5-	Tief		✓	✓			✓	Nein	Keine spezifischen Risiken identifiziert	Keine	X		
...	...	...	...																
Total Umlaufvermögen	*54'836*	*33'551*	*56.64%*																
...	...	...	...																
Total Anlagevermögen	41'972	32'090	43.36%																
...	...	...	...																
Total Aktiven	**96'808**	**65'641**	**100.00%**																
Passiven																			
...	...	...	...																
Total Fremdkapital	*(42'348)*	*(35'289)*	*43.74%*																
...	...	...	...																
Total Eigenkapital	*(54'460)*	*(30'352)*	*56.26%*																
Total Passiven	**(96'808)**	**(65'641)**	**100.00%**																
Erfolgsrechnung				**H, M, T**	**H, M, T**	**Referenz**	**H, M, T**	**✓**	**✓**	**✓**	**✓**	**✓**	**✓**	**Ja / Nein**	**Begründung**	**Referenz oder „Keine"**	**Zuordnung „X"**	**Zuordnung „X"**	**Zuordnung „X"**
...	...	...	...																
Erlöse aus Lieferungen und Leistungen Detailhandel	(189'829)	(166'183)	75.82%	Hoch	Tief	-23-	Mittel	✓	✓	✓			✓	Ja	-23-	①			
Erlöse aus Lieferungen und Leistungen Grossistenvertrieb	(57'795)	(47'444)	23.21%	Hoch	Hoch	-24-	Hoch	✓	✓	✓			✓	Ja	-24-	Keine		X	
Andere betriebliche Erträge	(2'420)	(2'132)	0.97%	Tief	Tief	-25-	Tief	✓	✓	✓			✓	Nein	Keine spezifischen Risiken identifiziert	Keine	X		
Total Betriebsertrag	**(249'044)**	**(216'759)**	**100.00%**																
Warenaufwand	119'122	102'200	47.43%	Hoch	Mittel	-26-	Hoch	✓	✓	✓			✓	Ja	-26-	Keine			
...	...	...	...																
Total betriebliche Aufwände	**213'644**	**184'156**	**85.79%**																
Total Betriebsgewinn	**(35'400)**	**(31'603)**	**14.21%**																
Finanzertrag	(654)	(513)	0.26%	Tief	Tief	-32-	Tief	✓	✓	✓			✓	Nein	Keine spezifischen Risiken identifiziert	Keine	X		
Finanzaufwand	1'326	21	0.53%	Tief	Tief	-33-	Tief	✓	✓	✓			✓	Nein	Keine spezifischen Risiken identifiziert	Keine	X		
Total Finanzergebnis (- Gewinn / + Verlust)	**672**	**(492)**	**0.27%**																
Gewinn vor Steuern	**(34'728)**	**(32'095)**	**13.94%**																
Steuern	10'520	9'481	4.26%	Tief	Mittel	-34-	Mittel	✓	✓	✓			✓	Ja	-34-	Keine			
Jahresgewinn	**(24'208)**	**(22'614)**	**9.68%**																
Anhang				**H, M, T**	**H, M, T**	**Referenz**	**H, M, T**	**✓**	**✓**	**✓**	**✓**	**✓**	**✓**	**Ja / Nein**	**Begründung**	**Referenz oder „Keine"**	**Zuordnung „X"**	**Zuordnung „X"**	**Zuordnung „X"**
...	...	...	...																
Bürgschaften, Garantieverpflichtungen, Pfandbestellungen z.G. Dritter	–	–	–	Tief	Mittel	-35-	Mittel	✓		✓			✓	Nein	Keine spezifischen Risiken identifiziert	Keine	X		
Belastung von Aktiven zur Sicherung eigener Verpflichtungen	15'996	–	–	Hoch	Hoch	-36-	Hoch	✓		✓		✓	✓	Ja	-36-	Keine	X		
...	...	...	...																
Angaben zur Durchführung der Risikobeurteilung	Separate Dokumentation	Separate Dokumentation	–	Tief	Hoch	-46-	Hoch	✓		✓			✓	Ja	-46-	Keine	X		

Das Ziel des Auswahlverfahrens ist die Identifikation der wesentlichen Prozesse bezogen auf die Positionen der Jahresrechnung im Wege eines risikoorientierten top-down Vorgehens. Risikoorientiert bedeutet, dass Prozesse betreffend diejenigen Finanzpositionen berücksichtigt werden, die ein hohes Risiko einer wesentlichen Fehlaussage bezogen auf die Buchführung und Rechnungslegung bergen. So zeigt die Erfahrung beispielsweise, dass manuelle, nicht routinierte Prozesse vergleichsweise hohe Risiken enthalten.

Top-down meint, dass in Bezug auf die wesentlichen Prozesse zuerst identifiziert wird, welche übergreifenden Kontrollen (auf Unternehmensebene) bestehen, um das Risiko einer Fehlaussage zu vermindern (sog. High-Level-Kontrollen). Falls keine übergreifenden Kontrollen vorhanden sind bzw. diese die bestehenden Risiken nicht vollständig abdecken, werden die ergänzenden Kotrollen auf Prozessebene identifiziert.

In Bezug auf den Projektumfang ist ferner festzulegen, welche Risiken Gegenstand des Projektes sein sollen, also ob neben der Ordnungsmäßigkeit der finanziellen Berichterstattung und der

Geschäftsprozesse beispielsweise auch die Dimension der Effizienz und der Effektivität der Geschäftsprozesse mit einbezogen werden soll.

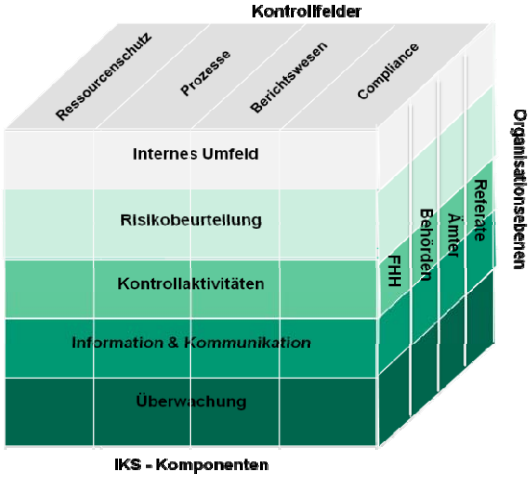
Da mit der Zunahme des Projektumfangs auch die Komplexität und der Aufwand zunehmen, kann sich auch insoweit ein abgestuftes Vorgehen empfehlen. Beginnend mit der Betrachtung der Ordnungsmäßigkeit, können die übrigen Aspekte in nachfolgenden Phasen implementiert werden.

Festlegung eines Referenzmodells

Im Vorfeld der Einführung eines IKS ist es nach unserer Einschätzung empfehlenswert ein Referenzmodell für das IKS zu definieren und der Projektarbeit zugrundezulegen.

Da (jedenfalls detaillierte) gesetzliche Regelungen für die Ausgestaltung eines IKS für die öffentliche Verwaltung nicht existieren, empfehlen wir - nicht zuletzt unter dem Aspekt der Rechts- und Prüfungssicherheit sowie der politischen Akzeptanz - eine Orientierung an national und international anerkannten Standards unter Berücksichtigung der Besonderheiten des öffentlichen Sektors.

Als taugliches Referenzmodell kommen insoweit die INTOSAI-Richtlinien für Interne Kontrollnormen im öffentlichen Sektor (2004) in Betracht.[20] Die INTOSAI-Richtlinien orientieren sich im Wesentlichen an dem in der privatwirtschaftlichen Praxis weit verbreiteten COSO-Modell und entsprechen den Handlungsempfehlungen von IIA und IIR für die Ausgestaltung Interner Kontrollsysteme.[21] Nachstehende Grafik gibt einen Überblick des IKS – Modells nach INTOSAI:



[20] INTOSAI ist die Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden für Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen.

[21] COSO ist das Committee of Sponsoring Organisations of the of the Treadway Commission. IIA ist das Institute of Internal Auditors. IIR ist das Deutsche Institut für interne Revision e.V.

3.2 Ist-Analyse und Ermittlung von Verbesserungspotenzialen

Die umfassende Analyse der bestehenden IKS-Strukturen beginnt sinnvollerweise an der Verwaltungsspitze. In diesem Zusammenhang gilt es, die sogenannten High-Level-Kontrollen zu identifizieren. Das sind jene Kontrollen, die einen übergreifenden Effekt auf die gesamte Organisation haben. Konkret geht es darum, festzustellen, welche Prinzipien, Richtlinien, Verfahren und Strukturen als Fundament eines funktionierenden internen Kontrollsystems vorhanden sind. Diese Analyse sollte auch schon eine Lückenanalyse und damit die Identifikation von Verbesserungspotenzialen umfassen. Zur Analyse der High-Level-Kontrollen werden Interviews mit der Verwaltungsführung geführt und die bestehenden Richtlinien und Verfahren beurteilt.

Grundlage der IKS-Strukturen auf der Transaktionsebene sind die zugrundeliegenden Geschäftsprozesse, die im Rahmen des Projektes ebenfalls analysiert werden. Die Frage im Rahmen der Geschäftsprozessanalyse (z. B. Beschaffungsprozess) ist, an welcher Stelle wesentliche Risiken bestehen, d.h. wo wesentliche Fehler in der Rechnungslegung, Täuschungen oder Vermögensschädigungen entstehen können. Man stellt sich in diesem Zusammenhang „neudeutsch" die Frage: „What could go wrong?". Sodann ist die Frage zu beantworten, ob es Kontrollen gibt, die das jeweilige identifizierte Risiko vermindern. Auch hier sollte schon eine Lückenanalyse zur Identifizierung von Verbesserungspotenzialen vorgenommen werden.

Es muss ferner beurteilt werden, ob die vorhandenen Kontrollen auf die identifizierten Risiken passen oder ob sie ggf. überflüssig sind. Auch hier ist eine Lückenanalyse vorzunehmen. Gegebenenfalls sind fehlende Kontrollen zu implementieren.

Das Berechtigungskonzept der Finanzsoftware und ggf. in anderen IT-Systemen muss einer Untersuchung unterzogen werden. Es muss sichergestellt werden, dass die Funktionstrennung in allen wesentlichen Bereichen gegeben ist. Dies gilt natürlich auch für Bereiche außerhalb des IT-System.

Für die Durchführung der Ist-Analyse kommen methodisch grundsätzlich die Selbstbewertung durch die Prozessverantwortlichen selbst, die „externe" Beurteilung sowie Mischmodelle (z.B. in Form gemeinsamer Risiko-Workshops) in Betracht. Die Modelle haben verschiedene Vor- und Nachteile betreffend Akzeptanz, Ergebnisqualität, wirtschaftlichem Einsatz der Projektressourcen sowie Umsetzungsgeschwindigkeit des Projektes.

In Abhängigkeit von der Anzahl der im Rahmen des Projektes zu betrachtenden Prozesse kann es auch zweckmäßig sein, unter dem Aspekt der Wesentlichkeit (bilanzielle Ausprägung, Fallzahlen, Ressourcenbindung, Schnittstellen, Komplexität etc.) differenziert vorzugehen: für die „wesentlichen" Prozesse einer Organisationseinheit wird die Bearbeitung o.g. Aufgabenstellung extern begleitet (Phase 1); im Anschluss werden die übrigen Prozesse der Einheit im Wege der Selbstbewertung abgearbeitet (Phase 2). Die zentrale Projektleitung beschränkt sich in der Phase 2 auf die Rolle des Projektmanagements und der Qualitätssicherung.

Projekttaktisch hat das skizzierte Vorgehensmodell u.a. den Vorzug, dass es sich als „Coaching Ansatz" kommunizieren lässt, was erfahrungsgemäß die Akzeptanz erhöht.
Im Rahmen des Feinkonzeptes ist schließlich zu definieren, anhand welcher Vorlagen die Bearbeitung und die Dokumentation der Ergebnisse erfolgen soll. Eine strikt einheitliche Dokumentation für alle projektrelevanten Prozesse ist absolut erfolgskritisch.

Nachstehende Abbildung zeigt ein Vorlagen - Beispiel aus unserer Beratungspraxis für die Erstellung sog. Risiko / Kontrollmatrizen.

Prozess	Kontrollziel	Risiko	Jahresrechnung								Kontrollnummer	Schlüsselkontrolle	Kontrolle				Anti-Fraud Kontrolle	Präventiv / Detektiv	Kontrollhäufigkeit	Kontrollverantwortlicher
					Aussagen								Automatisierte Teile der Kontrolle			Manueller Teil der Kontrolle				
			Position	Konto	Vollständigkeit	Vorhandensein	Genauigkeit	Bewertung	Rechte und Verpflichtungen	Darstellung und Offenlegung			Logik/ Konfiguration/ Stammdaten	Sicherheit/ Funktionen-trennung	Automatisch erzeugte Berichte/ Output	Kontrollaktivität				
													Name der IT-Applikation und relevante Funktionalität (z.B. Toleranzwerte, Datenvalidierung)	Name der IT-Applikation und relevante Rollenprofile (z.B. zur Freigabe, Autorisierung)	Name der IT-Applikation und relevanter Output (z.B. Abstimm-report)					
Wichtige Anmerkung: **Die unten beschriebene Kontrolle besteht aus einem automatischen Teil (Zugriffsrechte, welche die Funktionstrennung implementieren) und einem manuellen Teil (ordnungsgemäß visierter Antrag zur Veränderung der Kreditlimite). Der manuelle Teil (Kontrollaktivität) wird in einer separaten Kontrollbeschreibung detailliert beschrieben.**																				
Verkauf	Ausfallrisiken auf Forder-ungen aus Lieferungen und Leistungen (L&L) werden minimiert.	Es erfolgen Lieferungen an Kunden, welche die gekaufte Ware nicht bezahlen können.	Forderung L&L Umsatz	1100 3000		X		X			CO_2_B	Ja	n/a	Im IT-System definierte Rollen mit Berechti-gungsobjekten. Nur die Rolle Debitorenbuch-halter kann Änderungen von Kunden-Kredit-limiten (Feld KNKK-KLIMK) vornehmen.	n/a	Eine Mutation der Kreditlimite durch den Debitoren-buchhalter im System wird nur vorgenommen, wenn der Muta-tionsantrag durch den CFO auto-risiert (visiert) ist.	Nein	Prä-ventiv	Ereignis-gesteu-ert	Debito-renbuch-halter

3.3 Erhöhung der Standardisierung der Kontrollen

Im Anschluss an die Durführung der Risikobewertung und Lückenanalyse sind die (ggf. ergänzten) Kontrollen in den kommunalen Finanzprozessen nach einem einheitlichen Standard zu inventarisieren, kategorisieren und zu beschreiben.

Für die Inventarisierung bietet es sich an, ein Kontrollregister (Bibliothek) anzulegen. Die Kategorisierung ist für die spätere Beurteilung der Effektivität der Kontrolle von Bedeutung. Grundsätzlich sind folgende drei Kategorien von Kontrollen zu unterscheiden:

- IT-Anwendungskontrollen
- IT-abhängige manuelle Kontrollen
- Manuelle Kontrollen

IT-Anwendungskontrollen sind automatisierte Kontrollen, die vom IT-System gesteuert werden, z. B. die Kontrolle, dass im Bereich Beschaffung ohne gültige Kreditorendaten, die als Stammdaten im System hinterlegt sind, keine Bestellung bzw. Lieferantenrechnung in das IT-System eingegeben werden kann.

IT-abhängige manuelle Kontrollen werden zwar manuell durchgeführt, basieren aber auf Informationen aus dem IT-System. Beispiel hierfür ist die kritische Durchsicht eines Soll-Ist-Vergleichs, der aus dem IT-System generiert wurde.

Die Beurteilung der Effektivität von Kontrollen der beiden vorgenannten Kontrollkategorien setzt voraus, dass die zugrundeliegenden allgemeinen IT-Kontrollen, insbesondere die Zugriffsberechtigungen im IT-System sowie das Change-Management bei Programmveränderungen, ebenfalls als effektiv beurteilt werden.
Eine besondere Herausforderung ist die ordnungsgemäße Beschreibung einer Kontrolle. Ohne genaue Beschreibung einer Kontrolle lässt sich nicht sicherstellen, dass die Kontrolle ordnungsgemäß durchgeführt wird und damit als effektiv beurteilt werden kann. Man spricht bei der Kontrollbeschreibung von den sogenannten 5 W's:

- wer (Funktion, nicht Person) macht
- was,
- wie oft,
- wann (im Prozess) und
- womit (Unterlagen)?

Beispiel: „Der Abteilungsleiter vergleicht quartalsweise die Ist-Kosten der Kostenstellen, für die er verantwortlich ist, mit den budgetierten Werten, um wesentliche (>TEUR 20) Abweichungen festzustellen. Dies geschieht auf der Basis des aus dem IT-System generierten Soll-Ist-Vergleichs nach der Erstellung des Quartalsabschlusses."
Das reicht aber noch nicht aus. Es muss auch festgelegt und beschrieben werden, was passiert, wenn sich Feststellungen im Rahmen der Durchführung der Kontrolle ergeben.
Beispiel: „ Stellt der Abteilungsleiter fest, dass wesentliche Abweichungen vorliegen, ermittelt er die Ursache und dokumentiert dies im Soll-Ist-Vergleich. Liegt eine Fehlbuchung vor, veranlasst er eine Korrektur."
Wichtig ist darüber hinaus, dass die Durchführung der Kontrolle durch Unterschrift oder Signatur im System dokumentiert wird.

Die beste Kontrolle nützt jedoch nichts, wenn die Funktionstrennung nicht gewährleistet ist. Das heißt, dass derjenige, der genehmigt oder kontrolliert, nicht die Befugnis haben darf, einen Geschäftsvorfall (im IT-System) zu generieren.
In unserem Beispiel muss also sichergestellt werden, dass der Abteilungsleiter keine Berechtigung hat, entsprechende Buchungen durchzuführen.

Auch die Dokumentation der ausführlichen Kontrollbeschreibungen muss strikt einheitlich erfolgen. Die hierzu notwendigen Vorlagen werden im Rahmen der Projektarbeit erstellt. Ein Beispiel für die Struktur einer Kontrollbeschreibung zeigt nachstehende Abbildung.

A. Allgemeine Information	
Name der Gesellschaft	
Kontrollnummer	
Prozess	
Kontrollziel	
Risiko	
Kontrollaktivität (manueller Teil der Kontrolle)	
Kontrollverantwortlicher	
B. Kontroll-Information	
Beschreibung der Kontrolle (inklusive Angaben betreffend Kontrolldokumentation, beziehungsweis –nachweis)	
Beschreibung der zu ergreifenden Handlungen im Falle einer Abweichung/ eines Fehlers	
Kontrollhäufigkeit	

3.4 Bewertung der IKS-Wirksamkeit

Nachdem die Kontrollen und sonstigen Komponeneten des IKS aufgebaut und implementiert sind, ist eine Funktionsprüfung durchzuführen. Auf der Transaktionsebene erfolgt die Prüfung in der Regel auf der Basis der Geschäftsprozesse. Praktisch läuft die Prüfung wie folgt ab: es wird eine sogenannte Wurzelstichprobe (eine Transaktion) herausgegriffen und sodann diese Wurzelstichprobe im Geschäftsprozess dahingehend nachverfolgt, wie sie durch die vorhandenen Kontrollen gelaufen ist. Dies dient insbesondere der Feststellung, ob der Prozess tatsächlich so abläuft, wie er beschrieben worden ist und ob die Kontrollen tatsächlich eingerichtet und auch durchgeführt worden sind. Die Größe der Stichprobe hängt dabei von der Kategorie der Kontrolle und der Häufigkeit der Kontrolle ab. Erfolgreich ist die Prüfung dann, wenn festgestellt werden kann, dass die Kontrollen tatsächlich durchgeführt werden. Das setzt jedoch eine ordnungsmäßige Dokumentation der Durchführung der Kontrollen voraus.

Im Rahmen der Projektarbeit muss festgelegt werden, wann und wie die Funktionsprüfungen durchgeführt werden. Auch hierzu müssen Standards entwickelt werden , wie z. B. eine Wurzelstichprobe vorzunehmen ist und wie die Kontrolltests ablaufen sollen, wie der Stichprobenumfang für die einzelnen Kategorien der Kontrollen in Abhängigkeit von der Kontrollhäufigkeit aussieht. Das betrifft insbesondere die Erstprüfung. Es ist zu erwägen, ob eine laufende Qualitätssicherung zu installieren ist, die die ausreichende Qualität der Geschäftsprozessbeschreibungen und der Kontrollbeschreibungen sicherstellt.
Neben den vor Ort bereits vorhandenen Bewertungsstandards zur Beurteilung der IKS-Wirksamkeit empfehlen sich als konzeptionelle Bezugspunkte die einschlägigen Prüfungsstandards des Institutes der Wirtschaftsprüfer und des Institutes der Rechnungsprüfer für die Prüfung des IKS im Rahmen der Jahresabschlussprüfung.[22]

Nachstehende Abbildung zeigt ein Vorlagen - Beispiel aus unserer Beratungspraxis für die Dokumentation der Beurteilung der Wirksamkeit von internen Kontrollen.

Prozess	Kontrollziel	Risiko	Jahresrechnung		Kontrollnummer	Schlüsselkontrolle	Testverfahren	Zeitpunkt der Durchführung	Testverantwortlicher	Beurteilung Kontrollaufbau (Design gemäß Beschreibung): Ist die Kontrolle geeignet, das Risiko einer wesentlichen Fehlaussage einzudämmen bzw. das Kontrollziel zu erreichen?	Beurteilung Implementierung: Wurde die Kontrolle umgesetzt?	Beurteilung der operativen Wirksamkeit: Wird die Kontrolle regelmäßig d.h. gemäß Vorgabe durchgeführt?	Beschreibung Schwachstelle
			Position	Konto									
Verkauf	Ausfallrisiken auf Forderungen aus Lieferungen und Leistungen (L&L) werden minimiert..	Es erfolgen Lieferungen an Kunden, welche die gekaufte Ware nicht bezahlen können.	Forderung L&L Umsatz	1100 3000	CO_2_B	Ja	Externer Dienstleistungsanbieter: Prüfung der Berechtigungen (gemäß separatem Prüfungsplan und Prüfungsbericht)	30.06.2007	XYZ AG	Ja	Nein	n/a	Schwachstelle in der Implementierung: Sämtliche Mitarbeiter des Verkaufs verfügen über die Berech-tigung zur Änderung der Kunden-Kreditlimite.
							Interne Revision: Einhalteprüfung über den manuellen Teil der Kontrolle (gemäß Prüfungsplanung der internen Revision)		Max Müller		Ja	Ja	(Der manuelle Teil der Kontrolle wird wie beschrieben durchgeführt)

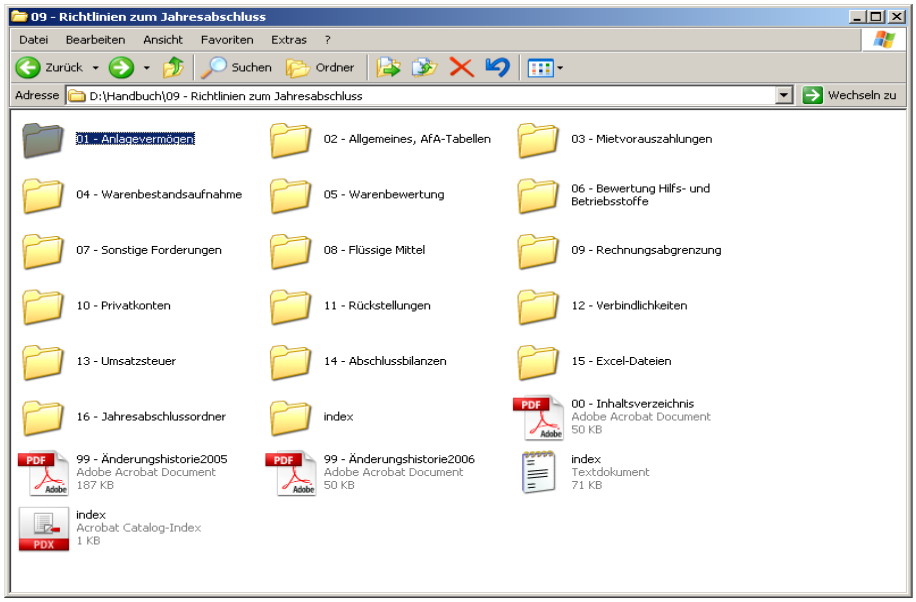
3.5 Erstellung eines Prozesshandbuches

Das Prozesshandbuch ist ein in unserer Beratungspraxis bewährtes Instrument für die Implementierung eines IKS. Das Prozesshandbuch ist fortschreibungsfähig aufgebaut und enthält strukturiert nach Organisationseinheiten und deren Prozessen den gesamten Bestand an Verfahrensanweisungen einschließlich der durchzuführenden internen Kontrollen.
Das Prozesshandbuch wird durch entsprechende Verfügung der Dienststellenleitung zur verbindlichen Grundlage der Abwicklung der Geschäftsprozesse und ist somit auch Prüfungsmaßstab für die Interne Revision.

[22] Vgl. die Nachweise zu Prüfungsstandards bzw. Prüfungsleitlinien unter Fußnote 19.

Zentraler Bestandteil des Prozesshandbuches ist die im Rahmen der Projektarbeit erstellte Bibliothek mit den Beschreibungen der internen Kontrollen.

Nachfolgende Abbildung zeigt einen „Screenshot" eines MS-Windows basierten Prozesshandbuches aus unserer Beratungspraxis (hier: Richtlinien zum Jahresabschluss). Die einzelnen Ordner enthalten die relevanten Arbeitsanweisungen für den Prozess des Jahresabschlusses.



Ansprechpartner:

Henning Fischer, Rechtsanwalt

Telefon: +49 (2 21) 94 99 09-302

E-mail: Henning.Fischer@roedl.com

Rödl & Partner GbR

Rechtsanwälte, Steuerberater, Wirtschaftsprüfer

Kranhaus 1, Im Zollhafen 18
D-50678 Köln
Internet: www.roedl.de