

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage, Zielsetzung & Vorgehensweise	3
2.	Wesentliche Studienergebnisse	4
2.1.	Ausprägungen & Strukturen	4
2.2	Leistungsfähigkeit	5
2.3	Optimierungsstrategien	5
3.	Verbesserung des Rechtsrahmens	7
4.	Fazit & Handlungsempfehlung	7

Wir über uns

Erlauben Sie uns zunächst Ihnen den Fachverband der Kommunalkassenverwalter e.V. kurz vorzustellen.

Unser Fachverband verfügt über 3.500 Mitglieder, in erster Linie Kommunalverwaltungen aus ganz Deutschland. Unser Betätigungsfeld liegt im Wesentlichen in der Aus- und Fortbildung als auch der fachlichen Anleitung unserer Verbandsmitglieder, der Kassenverwalter, Finanzbuchhalter und Vollstreckungsbediensteten der Gemeinden, Städte, Ämter und Kreise. Darüber hinaus bemühen wir uns in Fragen der ordnungsgemäßen und effizienten Aufgabenerfüllung die Leiter der kommunalen Kassen zu beraten und in möglichst fruchtbarem Kontakt zu den kommunalen Spitzenverbänden und den Gesetz- und Verordnungsgebern als auch den Aufsichts- und Prüfungsbehörden der Länder die Erfahrungen aus der Praxis in die Rechtsentwicklung einfließen zu lassen. Der Verband kann dabei bereits auf eine über 120-jährige Geschichte zurückblicken. Das Prinzip des Verbandes "aus der Praxis für die Praxis" hat sich in langer Geschichte bewährt.

In fast allen Flächenländern sind Kolleginnen und Kollegen der jeweiligen Landesorganisation des Verbandes an der Entwicklung und der praktischen Umsetzung des neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens beteiligt gewesen.

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 der Finanzergebnisplanung. Insbesondere in Zeiten knapper Kassen 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:

- > 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
Forderungen sind zu ihrem realen Wert unter Berücksichtigung des Vorsichtsprinzips zu bilanzieren.
- > Ergebnisrelevanz
Bestehende Ausfallrisiken sind im jeweiligen Geschäftsjahr in Form von Wertberichtigungen auf den Marktwert ergebniswirksam zu stellen.

Die sich verändernden Rahmenbedingungen führen zu erhöhten Anforderungen bei der effizienten und effektiven Durchsetzung kommunaler Geldforderungen.

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

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. Rödl & Partner verfügt über vielfältige Erfahrungen in der Beratung von Kommunen im Forderungsmanagement, so dass eine objektive und qualitätsvolle Bearbeitung gesichert ist.

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.

Die wesentlichen Ergebnisse der Studie werden in dieser Zusammenfassung dargestellt. Die Gesamtstudie wird anlässlich der Bundesarbeitstagung des Fachverbandes der Kommunalkassenverwalter e.V. am 17. Juni 2009 vorgestellt.

2. Wesentliche Studienergebnisse

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 Einziehung von Geldforderungen der Kommunen sowie von Forderungen anderer öffentlicher Gläubiger. Das Geschäft wird geprägt durch bis zu 100 verschiedene Forderungsarten. Ganz überwiegend handelt es sich dabei um öffentlich-rechtliche Forderungen wie beispielsweise die kommunalen Steuern, die Grundbesitzabgaben, Kindergartengebühren, Bußgelder etc..

Bestandskräftige, aber zahlungsgestörte Forderungen werden durch die kommunalen Vollstreckungsbehörden nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz des jeweiligen Landes begetrieben. 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.¹,
- > 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.

Eine nach Größenklassen differenzierte Auswertung ergibt das folgende Bild:

GK	Kommune		Außenstände kumuliert	Vollstreckungsaufträge p.a.		Personal	
	Einwohner Umfragemittel	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
GK1	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

¹ Volumen der Verwaltungshaushalte, bereinigt um Transfererträge wie Zuwendungen, allgemeine Umlagen etc.

Bezogen auf die zu bearbeitenden Vollstreckungsaufträge ist ergänzend zu den oben ausgewiesenen Kenngrößen festzustellen, dass die Bearbeitung fremder Ersuchen insbesondere bei den kleinen und mittleren Kommunen der GK 5 und 6 rund 30% der Gesamtleistung der Vollstreckungsbehörden ausmacht; bei den großen Städten sind es im Mittel in etwa 15%.

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 Schuldern 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

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

Die bestehenden Potenziale auf örtlicher Ebene lassen sich aus den erheblichen Bandbreiten zwischen festgestelltem gewogenem Minimumwert und Maximumwert bei allen wesentlichen Kennzahlen ableiten:

Kennzahl	Mittelwert	gew. Minimum	gew. Maximum
Leistungsstückkosten	45 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%

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 Aufträgen 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 Beiträgen und den Kosten der Vollstreckung.

Privatisierung

Die Umfrage hat ergeben, dass die Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungen mit privaten Inkassounternehmen als Optimierungsstrategie für das kommunale Forderungsmanagement keine praktische Relevanz hat. Gegenwärtig arbeiten gerade mal 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 von 85% der Kommunen zudem noch 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. Die nachweisbaren Erfolgsquoten der Inkassounternehmen liegen in der Regel unter 10% des übergebenen Forderungsvolumens.

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

Die im Rahmen der Studie erhobenen Informationen sowie die Erkenntnisse aus der Beratungspraxis von Rödl & Partner lassen den Schluss zu, dass neben der interkommunalen Zusammenarbeit die größten Potenziale für die Modernisierung des kommunalen Forderungsmanagements durch eine Binnenoptimierung erschlossen werden kann. 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 Forderungszugs,
- > 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 Kopplungsregelung 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 sind systemimmanent zu erschließen. 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 oder eine Auslagerung wesentlicher Teile der Geldvollstreckung auf Private ist aus Rechtsgründen demgegenüber weitgehend ausgeschlossen.

Für die Weiterentwicklung des kommunalen Forderungsmanagements sollten sich die zuständigen Stellen daher in erster Linie auf den Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit und die Binnenoptimierung konzentrieren.

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

Impressum

Herausgeber: Fachverband der Kommunalkassenverwalter. e.V.

Inhalt: Fachverband der Kommunalkassenverwalter. e.V.

Stand: März 2009

Bezug: Fachverband der Kommunalkassenverwalter. e.V.

Herr Dietmar Liese

Stadtkasse Potsdam

Friedrich-Ebert-Str. 79-81

14469 Potsdam

www.kommunalkassenverwalter.de

Nachdruck und Wiedergabe – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Bei der Zusammenstellung von Texten und Grafiken wurde mit größter Sorgfalt vorgegangen. Trotzdem können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden. Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr.