

ABSCHLUSSBERICHT

Spending Review (Zyklus 2018/2019)

zum Thema

„Forderungsmanagement“

Stand: 21. Februar 2019

1. Anlass, Auftrag und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe	1
2. Ausgangslage zum Forderungsmanagement in der Bundesverwaltung	3
2.1. Begriff des Forderungsmanagements	3
2.2. Besonderheiten im Bereich der öffentlichen Hand	3
2.3. Rechtlicher Rahmen in der Bundesverwaltung	4
2.4. Ressortübergreifende Verfahren in der Bundesverwaltung	5
2.4.1. Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes	5
2.4.2. Vollstreckung durch die Hauptzollämter	6
3. Präsentation von Fallbeispielen der AG-Teilnehmer	7
4. Anhörung Expertin zum Forderungsmanagement in der Kommune	10
5. Bundesrechnungshof: Prüfungsfeststellungen	11
6. Fragebogen der Arbeitsgruppe an Ressorts und Bundesbehörden	12
6.1. Adressaten und Struktur der Fragebögen	12
6.2. Wesentliche Ergebnisse des Fragebogens A (Behördenebene)	13
6.3. Wesentliche Ergebnisse des Fragebogens B (Prozessebene)	17
7. Diskussion und Schlussfolgerungen	23
7.1. Forderungsentstehung, Debitorenmanagement	24
7.2. Mahnverfahren, Vollstreckung, Niederschlagung	26
7.3. Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes (ZÜV), ERP-/Fachverfahren, Schnittstellen	27
7.4. Besonderheiten Auslandsforderungen	28
7.5. Organisation, Governance, Steuerung und Controlling, Personal und Qualifizierung	28
8. Empfehlungen	30
9. Anlage: Anregungen zur Gestaltung von Bescheiden/Rechnungen	34
10. Anlage: Kennzahlen	35

1. Anlass, Auftrag und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe

Spending Reviews dienen der Überprüfung von Prioritätensetzungen sowie von Effektivität und Effizienz des Regierungshandelns, sowohl auf der Einnahme- als auch auf der Ausgabenseite. Es liegt daher nahe zu untersuchen, wie effizient der Bund Einnahmen erzielt. Hierzu gehört das Forderungsmanagement, das Forderungen des Bundes von ihrer Entstehung bis zu ihrer Realisierung überwacht.

Ende 2017 waren von den insgesamt im hierfür verwendeten Zentralen Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes (ZÜV) zum Soll gestellten, allein nichtsteuerlichen Forderungen in Höhe von ca. 52 Mrd. Euro, Forderungen in Höhe von rund 810 Mio. Euro überfällig.¹ Dies ist ein erstes Indiz für die erhebliche finanzielle Bedeutung des Forderungsmanagements für die Einnahmensicherung des Bundes.

Die Erfassung und Bearbeitung von Forderungen sowie deren Realisierung über Geltendmachung, Mahnung und ggf. Vollstreckung obliegt den fachlich zuständigen Ressorts. Der bzw. die jeweilige Beauftragte für den Haushalt (BfH) hat auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze hinzuwirken². Die diesbezüglichen Prozesse sind oftmals komplex und erfordern insbesondere beim Vorgehen nach nicht fristgemäßem Forderungsausgleich vielfach rechtliche Schritte, die ein Spezialwissen erfordern. Feststellungen des Bundesrechnungshofes (BRH) und Erkenntnisse von Bundesländern und Kommunen zur Organisation ihres Forderungsmanagements gaben Anlass, auch das Forderungsmanagement des Bundes näher zu betrachten.

Das Bundeskabinett hat am 6. Juli 2018 das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beauftragt, gemeinsam mit ausgewählten Ressorts (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), Bundesministerium der Verteidigung (BMVg, Bundesministerium für Gesundheit (BMG)) bis zum Eckwertebeschluss für den Bundeshaushalt 2020 eine Spending Review zum Thema Forderungsmanagement durchzuführen.

Als Steuerungs- und ggf. Entscheidungsgremium wurde ein Lenkungsausschuss (LA) auf Staatssekretärebene eingesetzt. Dieser hat Anfang September 2018 die Verfahrensgrundsätze festgelegt, den konkreten Arbeitsauftrag erteilt und eine Arbeitsgruppe (AG) eingesetzt.

Nach dem Arbeitsauftrag des Lenkungsausschusses soll die AG insbesondere

- einen qualitativen und quantitativen Überblick über das Management des Forderungsbestandes innerhalb der Bundesverwaltung erstellen (einschließlich IT-Verfahren, Organisation, Volumina) und dazu eine angemessene Umfrage durchführen,
- anhand von geeigneten Beispielen innerhalb der Bundesregierung praktizierte Prozesse analysieren und

¹ Forderungen aus dem Darlehensverfahren und ggf. in Subverfahren der Ressorts bestehende überfällige Forderungen, die zum Stichtag noch nicht im ZÜV erfasst waren, sind nicht berücksichtigt.

² Siehe VV Nr. 3.1 zu § 9 BHO (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung [VV-BHO]).

- Erfahrungen des BRH sowie von Behörden oder Unternehmen außerhalb der Bundesverwaltung erkunden.

Auf dieser Basis soll die AG insbesondere

- *Best practices-Beispiele* identifizieren, ihre Erfolgsfaktoren herausarbeiten und sie auf ihre Übertragbarkeit prüfen,
- Vorschläge für die Verbesserung der Organisation des Forderungsmanagements erarbeiten und
- geeignete Controlling-Instrumente (einschließlich Kennzahlen für die Erfolgsmessung) prüfen.

Das Ziel der Spending Review ist es, strukturelle Verbesserungspotenziale zu erkennen und Umsetzungsvorschläge für die gesamte Bundesverwaltung zu erarbeiten. Die AG zielt nicht auf die unmittelbare Generierung haushälterischer Wirkungen. Die AG soll Vorschläge entwickeln, wie das Forderungsmanagement vereinfacht bzw. effizienter gestaltet werden kann.

In der AG sind neben den vorgenannten Bundesministerien auch Bundesbehörden aus deren jeweiligen Geschäftsbereichen (Generalzolldirektion/ Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (GZD/KKR) - Geschäftsbereich BMF, Bundesamt für Justiz (BfJ) - Geschäftsbereich BMJV, Bundeswehrdienstleistungszentrum (BwDLZ) Koblenz und Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (BAIUDBw) - Geschäftsbereich BMVg, Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) - Geschäftsbereich BMG) vertreten. Die AG konstituierte sich am 4. September 2018 und tagte bis zum Abschlussbericht neun Mal. In ihren Sitzungen ist sie zur Gewinnung eines Einblickes in Praxiserfahrungen, Problemfelder und Verbesserungspotenziale mehrgleisig vorgegangen:

- Die AG hat eine umfassende Umfrage bei den Ressorts (Ministerien sowie nachgeordneter Bereich) zur Erhebung des Status Quo des Forderungsmanagements innerhalb der Bundesverwaltung entwickelt, die Befragung durchgeführt und die Ergebnisse ausgewertet.
- Die in der AG vertretenen Ressorts haben exemplarisch das Forderungsmanagement in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich, das Zentrale Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes sowie die Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Forderungen durch den Zoll vorgestellt.
- Die Prüfungsfeststellungen des BRH zum Forderungsmanagement in der Bundesverwaltung wurden in der AG vorgestellt.
- Als Experte zum Forderungsmanagement im kommunalen Bereich stellte Frau Behnke-Hahne, Leiterin der Stadtkämmerei Essen, Praxis und Veränderungen im Rahmen des dort durchgeführten Projektes zum Forderungsmanagement vor.

Die AG-Teilnehmer haben an Hand dieser Fülle von gesammelten Informationen und ihrem eigenen Expertenwissen vertiefte Diskussionen geführt, Beispiele für *good practice* gesammelt, mögliche Verbesserungspotenziale erörtert und abschließend auf Basis ihrer Schlussfolgerungen Empfehlungen entwickelt.

2. Ausgangslage zum Forderungsmanagement in der Bundesverwaltung

2.1. Begriff des Forderungsmanagements

Der Begriff des Forderungsmanagements ist in der Fachwelt nicht einheitlich definiert.³ Zumeist werden hierunter alle Aufgaben und Aktivitäten zusammengefasst, die sich mit der Bearbeitung, Sicherung und Realisierung von Forderungen befassen.⁴ Forderungen entstehen durch Gesetz oder mit ihrer Begründung, etwa Festsetzung einer Rückforderung durch Verwaltungsakt, und erlöschen mit ihrer Begleichung durch den Schuldner oder Erlass. Organisatorisch betrachtet beginnt das Forderungsmanagement in den Fachbereichen, in denen die Forderungen festgesetzt werden, gefolgt von der Debitorenbuchhaltung und im Fall der Nichterfüllung in der für die Mahnung und Vollstreckung zuständigen Organisationseinheit endend.⁵

Für die AG und ihre Untersuchungen wurde festgelegt, dass „Forderungsmanagement“ den umfassenden Prozess von der Entstehung einer Forderung über die Rechnungsstellung bzw. Bescheiderstellung, Zahlungsüberwachung bis hin zur Mahnung, Vollstreckung und gegebenenfalls Niederschlagung meint. Diese spiegelt die in vielen Fällen in Praxis und Theorie verwendete Einteilung nach Kerngeschäftsprozessen. Forderungen im Sinne der AG sind dabei alle Geldforderungen, allerdings werden regelmäßig rätierlich zu begleichende Darlehensforderungen vor allem auf Grund der Besonderheiten, die sich aus der Langfristigkeit dieser Forderungen ergeben, nicht näher in die Betrachtung einbezogen.

2.2. Besonderheiten im Bereich der öffentlichen Hand

Forderungen des Bundes können sowohl öffentlich-rechtlicher als auch privatrechtlicher Natur sein, wobei erstere deutlich überwiegen. Wesentliche Unterschiede zwischen dem Forderungsmanagement privater Unternehmen und dem der öffentlichen Verwaltung liegen somit vor allem in den Besonderheiten öffentlich-rechtlicher Forderungen, u. a. der Selbsttitulierungsbezugnis, der grundsätzlichen Vollstreckbarkeit von Verwaltungsakten auch bei eingelegten Rechtsmitteln, dem Kontrahierungszwang, der fehlenden Gestaltungsfreiheit bezüglich des Schuldverhältnisses und der abweichenden Verjährungsregeln.⁶

Das Recht zur Selbsttitulierung erlaubt der öffentlichen Hand, ihre festgesetzten öffentlich-rechtlichen Forderungen durch Zwangsmaßnahmen betreiben zu können, ohne erst ein gerichtliches (Mahn-)Verfahren durchlaufen und ein Vollstreckungstitel erwirken zu müssen. Die Vollstreckbarkeit einer geltend gemachten öffentlich-rechtlichen Forderung in Form von Verwaltungsakten wird in der Regel nicht durch die Einlegung von Rechtsmitteln oder die Erhebung von Einwendungen gehemmt.

Ein Ausschluss von der Kontrahierung mit einem zahlungsunwilligen oder zahlungsunfähigen Schuldner ist in der Regel im öffentlichen Forderungsmanagement nicht möglich. Ferner hat die

³ Vgl. Dürre, Kommunales Forderungsmanagement, 1. Auflage 2013, S. 21

⁴ Vgl. Behnke-Hahne, Forderungsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, 1. Auflage 2016, S. 21

⁵ Vgl. Behnke-Hahne, a. a. O., S. 21 f.

⁶ Vgl. Behnke-Hahne, a. a. O., S. 31 ff

Verwaltung bei öffentlich-rechtlichen Forderungen kaum Gestaltungsfreiheiten in Bezug auf die Forderungen. Sie hat z. B. kaum Einfluss auf die Ausgestaltung der Schuldverhältnisse, da es sich um Forderungen handelt, die auf der Grundlage von Gesetzen und Satzungen erhoben bzw. festgesetzt werden. Öffentlich-rechtliche Forderungen haben zumeist eine längere Verjährungsfrist als privatrechtliche Forderungen.⁷

Das Forderungsmanagement in der Bundesverwaltung ist von einer großen Bandbreite der Forderungen in der Bundesverwaltung gekennzeichnet. Die Vielfältigkeit zeigt sich etwa bei den verschiedenen möglichen Entstehungsgründen der Forderungsarten (beispielsweise Gebühr, Bußgeld, Steuer, privatrechtlicher Anspruch, Leistungserstattung, Rückforderung), ihrer rechtlichen Einordnung (privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich), der Person der Schuldner (Privatpersonen, Unternehmen, öffentliche Körperschaften) oder dem Sitz der Schuldner (Inland, EU, Drittstaat) - und den damit oftmals verbundenen stark unterschiedlichen rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten im Rahmen des Forderungsmanagements.

2.3. Rechtlicher Rahmen in der Bundesverwaltung

Die Rechtsgrundlagen für das Forderungsmanagement sind ebenso umfassend wie der Prozess des Forderungsmanagements an sich:

- Einerseits handelt es sich hier um jene Vorschriften, die für die Entstehung der Forderung maßgeblich sind, speziell also das materielle Recht der Forderungsbegründung, oftmals in Verbindung mit allgemeinem Verfahrensrecht (beispielsweise Verwaltungsverfahrensgesetz, Bundesgebührengesetz). Für den Bereich der Verfolgung und Vollstreckung gibt es wiederum vielfältige Vorgaben auf Grund allgemeiner und spezieller Regelungen (beispielsweise spezialgesetzlich geregelte Mahnfristen).
- Zum anderen setzt das Haushaltsrecht mit der Bundeshaushaltsordnung, den hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften⁸ und Richtlinien den entscheidenden Rahmen. Zentral sind hier die *Verwaltungsvorschrift für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO) - VV-ZBR BHO* - oder auch die *Verfahrensrichtlinie für Mittelverteiler und Titelverwalter für das automatisierte Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (VerfRiB-MV/TV-HKR)*, die insbesondere die Nutzung des IT-basierten Zahlungsüberwachungsverfahrens des Bundes verbindlich vorgibt.

Dem Ressortprinzip folgend liegt die Zuständigkeit für die interne Organisation und Durchführung des mit oben genannten Rahmenbedingungen übereinstimmenden Forderungsmanagements bei den Ressorts. Dabei gibt es eine große Bandbreite, wie das Forderungsmanagement

⁷ Ein unanfechtbarer Verwaltungsakt zur Feststellung oder Durchsetzung des Anspruchs eines öffentlich-rechtlichen Rechtsträgers verjährt etwa in der Regel erst nach 30 Jahren (vgl. § 53 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz) und eine steuerliche Forderungen nach fünf Jahren (§ 228 AO). Die regelmäßige Verjährungsfrist im Zivilrecht beträgt drei Jahre (§ 195 BGB).

⁸ Grundlegende Normen aus dem Bereich Haushaltsrecht sind etwa § 34 BHO, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind oder VV Nr. 3.1 zu § 34 BHO, nach der über eine Forderung mit bestimmter Fälligkeit der zuständigen Bundeskasse unverzüglich eine Kassenanordnung zu erteilen ist. Darüber hinaus regeln § 59 BHO grundsätzlich die Stundung, Niederschlagung und den Erlass von Ansprüchen sowie die §§ 70 ff BHO den Bereich der Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung.

einer Bundesbehörde ausgestaltet ist bzw. sein kann. Faktoren hierfür sind etwa unterschiedliche materielle Fachgesetze oder speziell einschlägige Normen, unterschiedliche IT-Fachverfahren oder eine über lange Zeiträume herausgebildete spezifische Verwaltungspraxis.

2.4. Ressortübergreifende Verfahren in der Bundesverwaltung

2.4.1. Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes

Das Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes (ZÜV) ist ein Subverfahren des zentralen automatisierten Verfahrens für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (HKR-Verfahren). Im ZÜV sind grundsätzlich alle Einnahmen des Bundes abzuwickeln (Ausnahmen Darlehen bzw. Eingangsabgaben, die aufgeschoben werden dürfen). Für die Kraftfahrzeugsteuer und für sonstige Bundessteuern gibt es zwei besondere ZÜV-Instanzen (ZÜV-K bzw. ZÜV-S).

Die Buchführung erfolgt nach Einzahlungspflichtigen (Personenkonto). Die Personenkonten werden als Vorkonten zu den Sachbuchkonten des HKR-Verfahrens geführt, bei denen als Ordnungsbegriff ein zwölfstelliges Kassenzeichen verwendet wird.

Im ZÜV wird eine Forderung von der Entstehung bis zum Ausgleich überwacht. Eine erfolgte Einzahlung wird automatisiert, grundsätzlich summarisch, im zentralen HKR-Verfahren gebucht. Voraussetzung dafür ist die Anordnung der Forderung im ZÜV vor der Einzahlung (Sollstellung). Im ZÜV können Sollstellungen über eine elektronische Schnittstelle von den ERP⁹-Verfahren/Fachverfahren, im ZÜV-Dialog und in Papierform mit den HKR-Vordrucken angeordnet werden.

In den Anordnungen kann bereits das weitere Verfahren über die Eingabe des sogenannten Mahnkennzeichens festgelegt werden (Mahn- und Beitreibungsverfahren, Rückstandsanzeige und Übergabe an die Vollstreckung), wenn die Zahlung nicht zum Fälligkeitstag eingeht. Die Forderung kann dann durch Überweisung oder im Lastschriftverfahren (Voraussetzung: erteiltes SEPA-Mandat) beglichen werden. Ist ein SEPA-Mandat vorhanden, wird automatisiert der Betrag zum Fälligkeitstag vom Konto der Einzahlungspflichtigen eingezogen.

Mit Begleichung der offenen Forderung wird das Personenkonto ausgeglichen und die Forderung erlischt. Wird die Forderung nicht beglichen, werden die von der bewirtschaftenden Stelle angeordneten weiteren Maßnahmen wie Mahnung oder Abgabe an die Vollstreckung automatisiert durchgeführt. Sofern keine weiteren Maßnahmen angeordnet wurden, wird lediglich eine Rückstandsanzeige für die bewirtschaftende Stelle erstellt, die dann das Weitere zu veranlassen hat (z. B. Mahnung, Vollstreckung).

⁹ ERP bedeutet Enterprise Resource Planning und wird zumeist als Abkürzung für eine umfassende Softwarelösung zur Ressourcenplanung eines Unternehmens bzw. einer Organisation genutzt. ERP integriert eine Vielzahl von Geschäftsanwendungen und Betriebsdaten, die in einer Datenbank verarbeitet und gespeichert werden. In diesem Bericht werden mit ERP-Verfahren solche IT-Lösungen bezeichnet, in denen Anordnungen für Zahlungen erstellt werden.

Werden Forderungen trotz angeordneter Maßnahmen nicht beglichen, müssen die bewirtschaftenden Stellen diese im ZÜV kennzeichnen (beispielsweise: gerichtliche Klärung, Vollstreckung, sonstiges Beitreibungsverfahren, Schuldnerüberprüfung, Schuldner insolvent, Forderung befristet/unbefristet niedergeschlagen).

2.4.2. Vollstreckung durch die Hauptzollämter

Die Hauptzollämter vollstrecken ihre eigenen steuerlichen Forderungen wie z. B. Energiesteuer, Einfuhrabgaben und die Kraftfahrzeugsteuer. Darüber hinaus sind die Hauptzollämter im Anwendungsbereich des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes Vollstreckungsbehörden für die nichtsteuerlichen, öffentlich-rechtlichen Geldforderungen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts - sogenannte Anordnungsbehörden. Anordnungsbehörden sind neben den verschiedenen Bundesbehörden unter anderem zahlreiche gesetzliche Krankenkassen und die Bundesagentur für Arbeit. Die Hauptzollämter vollstrecken nur für Anordnungsbehörden, soweit diese keinen eigenen Vollstreckungsdienst eingerichtet haben.

Die Vollstreckung wird durch 22 Vollstreckungsstellen bei den Hauptzollämtern durchgeführt. Jede Vollstreckungsstelle verfügt über einen Innendienst, der z. B. Konto- und Lohnpfändungen oder die Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen des Vollstreckungsschuldners durchführt. Die Vollziehungsbeamtinnen und -beamten sind im Außendienst tätig und vollstrecken in das bewegliche Vermögen unmittelbar in den Wohn- und Geschäftsräumen der Vollstreckungsschuldner. Sie stellen vor Ort die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner fest. Die Vollstreckung erfolgt durch etwa 2.500 Beschäftigte. Davon sind rund 1.700 Beschäftigte im Innendienst und rund 800 Beschäftigte als Vollziehungsbeamtinnen und -beamte im Außendienst tätig.

Im Jahr 2017 wurden durch die Hauptzollämter etwa 5,8 Mio. Vollstreckungsfälle vollstreckt und dabei rund 1,4 Mrd. Euro beigetrieben.

Die Durchführung von Vollstreckungsmaßnahmen durch die Hauptzollämter erfolgt IT-gestützt durch das IT-Verfahren eVS (elektronisches Vollstreckungssystem). Mit dem im Jahr 2017 ausgerollten IT-Verfahren eVS wird eine workflow-basierte und prozessorientierte Bearbeitung der Vollstreckungsfälle ermöglicht. Die Rückstände/Vollstreckungsanordnungen werden in Papierform oder zumeist elektronisch über die IT-Schnittstelle DAVOS, die auch für Daten aus dem ZÜV genutzt wird, an das IT-Verfahren eVS übermittelt. Nach Prüfung der Vollstreckungsvoraussetzungen entscheidet der Innendienst anhand der ihm vorliegenden Informationen zum Vollstreckungsschuldner über die Durchführung der geeigneten Vollstreckungsmaßnahmen. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Forderungen liegt allein im Verantwortungsbereich der Anordnungsbehörde. Bei Fragen und Zweifeln zur Rechtmäßigkeit der Forderungen muss sich der Vollstreckungsschuldner an diese wenden.

3. Präsentation von Fallbeispielen der AG-Teilnehmer

Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte

Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG). Ein Schwerpunkt der Arbeit des BfArM ist die Zulassung von Fertigarzneimitteln auf der Grundlage des Arzneimittelgesetzes. Darüber hinaus nimmt das BfArM wichtige Aufgaben im Rahmen der europäischen Arzneimittelzulassung wahr.

Pro Jahr werden etwa 40.000 Gebührenbescheide erstellt und dadurch rund 75 Mio. Euro Einnahmen generiert. Die Erhebung von Gebühren beruht auf 650 unterschiedlichen Gebührentatbeständen. Das Forderungsmanagement ist beim BfArM in einem Referat mit zwei Sachgebieten (Gebührenstellen) konzentriert. Dort sind 16 Personen (bzw. rund 15 Vollzeitäquivalente) im Rahmen der Bescheiderstellung und der Zahlungsüberwachung tätig.

Das Forderungsmanagement beim Bundesinstitut ist weitestgehend automatisiert. Als zentrales Programm für das Forderungsmanagement wird ein zentrales ERP-Verfahren benutzt. Dort werden alle Schritte des Forderungsmanagements vorgenommen, ggf. in Verbindung/Schnittstellen mit anderen Fachprogrammen (beispielsweise Erstellung Gebührenbescheid, Verwaltung offener Posten, Mahnungen, Säumniszuschläge). Alle Auswertungen werden ausschließlich im zentralen ERP-Verfahren oder speziellen Fachprogrammen/ERP generiert. Das HKR/ZÜV wird als reines Kassensystem für den Eingang der Zahlungen genutzt, die entsprechenden Daten werden direkt in das zentrale ERP-Verfahren eingespielt. Der Datenaustausch ZÜV/zentrales ERP-Verfahren erfolgt über eine bidirektionale Schnittstelle.

Die Vorteile der Nutzung eines eigenen zentralen ERP-Verfahrens in Verbindung mit Zusatzprogrammen wird in der Nutzung von und der Verknüpfung mit anderen schon vorhandenen, speziell institutsrelevanten Daten und Programmen gesehen (z. B. Kostenverordnungen, Arzneimittel-daten). Zudem ermögliche diese Programmstruktur eine Verbuchung im Rahmen der Kostenarten und Kosten- und Leistungsrechnung sowie standardisierte und tieferegehende Auswertungen (zum Beispiel Auswertung auf Artikel, Kostenverordnung, Fachgebiet, Kennzahlen etc.) auf „Knopfdruck“.

Zollverwaltung: Fallbeispiel Kraftfahrzeugsteuer

Die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer wurde zum 1. Juli 2014 vom Zoll übernommen. Ziel war es eine bundesweit einheitliche, automatisierte Bearbeitung der Kraftfahrzeugsteuer sicherzustellen. Aktuell sind bei 30 Hauptzollämtern Festsetzungsstellen eingerichtet. In den Festsetzungsstellen sind derzeit 1.200 Arbeitskräfte tätig. Insgesamt sind in der Zollverwaltung für die Verwaltung der Kraftfahrzeugsteuer 2.000 Arbeitskräfte tätig.

Die Zulassung bei der Zulassungsbehörde erfolgt erst, wenn die Besteuerungsgrundlagen feststehen, eine schriftliche Ermächtigung zum Einzug der Kraftfahrzeugsteuer erteilt wurde¹⁰ und die Prüfung auf rückständige Kraftfahrzeugsteuer-Forderung negativ ist. Die für die Besteuerung erforderlichen Daten werden von den Zulassungsbehörden an die Festsetzungsstellen der Hauptzollämter übermittelt. Die Steuerfestsetzung erfolgt unbefristet (Dauerverwaltungsakt) und die Entrichtung der Steuer erfolgt im Regelfall für die Dauer eines Jahres im Voraus.

Die Kraftfahrzeugsteuerbearbeitung durch die Hauptzollämter erfolgt durch das eigens dafür konzipierte IT-Verfahren Kraftfahrzeugsteuer. Dieses wurde im Zuge der Übernahme der Kraftfahrzeugsteuer neu konzipiert und wird regelmäßig aktualisiert. Der Datenaustausch mit HKR/ZÜV erfolgt über eine bidirektionale Schnittstelle. Vollstreckungsfälle werden elektronisch an die Vollstreckungsstellen der Hauptzollämter abgegeben.

Pro Jahr erfolgen etwa 80 Mio. Steuerfestsetzungen bei der Kraftfahrzeugsteuer; dadurch werden knapp 9 Mrd. Euro Einnahmen generiert (Angaben jeweils für 2017). Die Bearbeitung der Kraftfahrzeugsteuer mittels IT-Verfahren erreicht aktuell einen Automatisierungsgrad von 98 %. Die ausgesteuerten Arbeitsfälle (ca. 2 %) werden in der Sachbearbeitung manuell bearbeitet, um z. B. Anträge auf Steuervergünstigung zu bewilligen oder nicht valide Daten zu überprüfen. Hinzu kommt die Rechtsbehelfssachbearbeitung.

Bundeswehr: Fallbeispiel Bundeswehrzentral Krankenhaus Koblenz

Die Bundeswehrkrankenhäuser werden vom Sanitätsdienst der Bundeswehr betrieben. Derzeit gibt es Bundeswehrkrankenhäuser in Koblenz, Hamburg, Berlin, Ulm und Westerstede. Neben ambulanten und stationären Behandlungen von Bundeswehrangehörigen und Angehörigen der Bundesverwaltung können in jeden der Häuser auch zivile Patienten behandelt werden. Als Akut- und Notfallkrankenhaus hat insbesondere das Bundeswehrzentral Krankenhaus Koblenz eine hohe Anzahl an zivilen in- und auch ausländischen Patienten.

Im Jahr 2017 beliefen sich die Forderungen der Bundeswehrkrankenhäuser auf insgesamt rund 212,3 Mio. Euro. Das Forderungsmanagement für Leistungen, die vom Bundeswehrkrankenhaus erbracht werden erfolgt grundsätzlich bei dem jeweiligen Bundeswehrkrankenhaus selbst. Das zentrale System für das Forderungsmanagement ist ein ERP-Verfahren mit einem speziellem Fachmodul (insbesondere wegen Schutz der Gesundheitsdaten). Die Forderungen sind privatrechtlicher Natur, soweit die Schuldner unmittelbar die behandelten Patienten sind (Selbstzahler). Die Rechtsbeziehung zwischen Krankenkassen und Krankenhäusern ist öffentlich-rechtlicher Natur. Der Vergütungsanspruch aus der Krankenhausbehandlung ergibt sich aus dem Sozialgesetzbuch V, Krankenhausentgeltgesetz und dem Krankenhausfinanzierungsgesetz in Verbindung mit der jeweiligen Pflugesatzvereinbarung.

¹⁰ Bei Zulassung wird in 96 % der Fälle ein SEPA-Mandat erteilt. Ausnahmen von der gesetzlichen Verpflichtung zur Abgabe eines SEPA-Mandates sind wegen einer erheblichen Härte für den Fahrzeughalter möglich, § 13 Absatz 1 Nummer 1 KraftStG.

Die Betreuung von Forderungen erfolgt von den Krankenhäusern selbst in ihrem IT-System für das Forderungsmanagement. Die Krankenhäuser leiten auch das gerichtliche Mahnverfahren ein. Nur in Ausnahmefällen (z. B. bei Widersprüchen gegen Mahnbescheide, gerichtlichen Verfahren) erfolgt eine Zentralisierung. Diese werden in der Regel durch das Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr bearbeitet.

Bundesamt für Justiz: Fallbeispiel Ordnungsgeld nach § 335 HGB

Das Bundesamt für Justiz (BfJ) ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Ein Schwerpunkt der Aufgaben des BfJ ist die Festsetzung und Beitreibung von Ordnungsgeldern und Verfahrenskosten aus dem Verfahren nach § 335 HGB wegen Verletzung handelsrechtlicher Publizitätspflichten.

Grundsätzlich ist jedes Unternehmen ohne eine natürliche Person als persönlich haftenden Gesellschafter in Deutschland nach Abschluss eines Geschäftsjahrs im Laufe des folgenden Jahres dazu verpflichtet, seinen Jahresabschluss beim Bundesanzeiger zur Veröffentlichung bzw. Hinterlegung im Internet elektronisch einzureichen (vgl. Gesetz über elektronische Handelsregister und Genossenschaftsregister sowie das Unternehmensregister [EHUG]). Kommt das Unternehmen der Pflicht zur Offenlegung nicht rechtzeitig oder nicht vollständig nach, meldet der Bundesanzeiger dies dem BfJ. Das BfJ fordert das Unternehmen auf, innerhalb einer Nachfrist diese Pflichten zu erfüllen. Gleichzeitig droht das BfJ ein Ordnungsgeld an. Mit der Androhung werden zudem Verfahrenskosten (Androhungsgebühr und Zustellkosten) festgesetzt. Sofern das Unternehmen der Aufforderung nicht nachkommt, wird das angedrohte Ordnungsgeld festgesetzt. Ordnungsgeldandrohungen und -festsetzungen werden so lange wiederholt, bis die Veröffentlichung erfolgt ist. Die Ordnungsgelder werden dabei schrittweise erhöht.

Im Jahr 2017 (das heißt für das Geschäftsjahr 2015) erfolgte gemäß § 335 HGB gegen rund 171.400 Unternehmen die Einleitung eines Verfahrens und rund 72.000 Ordnungsgelder wurden festgesetzt; bei etwa 1,2 Mio. offenlegungspflichtigen Unternehmen.

Die Aktenführung im Ordnungsgeld- und im Vollstreckungsverfahren erfolgt elektronisch. Es gibt ein spezielles elektronisch unterstütztes Verfahren für das Ordnungsgeldverfahren. Für das Forderungsmanagement im BfJ gibt es ein zentrales ERP-Verfahren in Verbindung mit dem Fachverfahren. Die Meldung der offenlegungssäumigen Unternehmen vom Bundesanzeiger an das BfJ und die erste Androhung der Ordnungsgeldforderung erfolgen vollautomatisch ohne manuelle Bearbeitung. Die mit der Androhung festgesetzten Verfahrenskosten werden mit der Versendung des Androhungsschreibens über die elektronische Schnittstelle des ERP-Verfahrens im ZÜV zum Soll gestellt. Mit der Festsetzung der Ordnungsgeldforderung wird die Kostenrechnung erstellt. Die Forderung wird dann ebenfalls im ZÜV (über die elektronische Schnittstelle des ERP-Programms) zum Soll gestellt.

Die Beitreibung von offenen Forderungen erfolgt durch (elektronische) Übergabe an die Vollstreckungsstelle innerhalb des BfJ. Das BfJ ist hier selbst Vollstreckungsbehörde. Der Festsetzungsbescheid selbst ist direkt vollstreckbar (entspricht einem Vollstreckungsbescheid). Das Vollstreckungsprogramm des BfJ hat wiederum (bidirektionale) elektronische Schnittstellen zu den Fachprogrammen und dem zentralen ERP-Verfahren.

4. Anhörung Expertin zum Forderungsmanagement in der Kommune

Die Leiterin der Stadtkämmerei Essen, Frau Behnke-Hahne, stellte das Forderungsmanagement der Stadt Essen in der AG vor. Die Stadt Essen stellte 2007 auf ein kaufmännisch orientiertes, doppeltes Rechnungswesen um. Ziel war dabei auch Ausweis und Fortschreibung der Forderungsbestände in der kommunalen Bilanz. Zur Verbesserung des Forderungsmanagements führte die Stadt Essen ein zweijähriges Projekt durch.

Die Präsentation der im Projekt gewonnenen Erkenntnisse und die nun mehrjährige Praxis der Stadt Essen beim Forderungsmanagement boten reiches Anschauungsmaterial. Folgende Punkte fanden mit Blick auf den Arbeitsauftrag (Übertragbarkeit auf die Bundesverwaltung) besondere Aufmerksamkeit in den Diskussionen und Prüfungen der AG:

- Standardisierung und Verschlankeung der Prozessabläufe
- Optimierung Schnittstellen; Überwindung von Medienbrüchen und Datenredundanzen
- Verkürzung der Forderungsübergabeintervalle; Vermeidung von „Ist vor Soll“ durch zeitnahe und vollständige Forderungsbuchung
- Verbesserung der Bescheide/Zahlungsaufforderungen: Klarer äußerer Aufbau, Struktur und deutliches Layout sowie inhaltliche Angaben (zweifelsfrei, eindeutig und gut sichtbar) zur Erhöhung der Zahlungseingänge
- Gute Erfahrungen mit Versendung einer sprachlich „verschärften“ Vollstreckungsankündigung, in der auf mögliche Rechtsfolgen bei Nichtausgleich hingewiesen wird (Vermögensauskunft, Schufa)
- Einführung moderner Bezahlssysteme im Rahmen des E-Governments (z. B. QR-Code) auf Bescheiden und Mahnungen
- Erhöhung der Quote der SEPA-Mandate (Lastschriftverfahren)
- Erhöhung des Automatisierungsgrads der Mahnverfahren, Einführung Mahnsperrenmanagement (einheitliche Sperrfristen, verbindliche Vorgaben und automatisiertes Wiedervorlagesystem, Überwachung der Verjährungsfristen)
- Zentralisierung des Niederschlagungsmanagements
- Aufbau eines Berichtswesens; laufendes Controlling

5. Bundesrechnungshof: Prüfungsfeststellungen

Der Bundesrechnungshof (BRH) hat der AG auf ihre Bitte hin verschiedene Prüfungsergebnisse mit Bezug zum Forderungsmanagement in der Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt. Wesentliche Feststellungen des BRH, die sich aus diesen Prüfungen naturgemäß nur auf die jeweils geprüften Behörden bzw. Bereiche beziehen, wurden in der AG vorgestellt. Die AG hat insbesondere die nachfolgenden Punkte in die Erarbeitung ihrer Empfehlungen für die gesamte Bundesverwaltung einbezogen:

Nach Ansicht des BRH sind wichtige Ziele des Forderungsmanagements die Sicherung der Einnahmen für den Bundeshaushalt und die Möglichkeit mindestens der Bewirtschafter, stets einen aktuellen Überblick über die Daten des Forderungsmanagements (insbesondere den Stand ihrer offenen Forderungen) gewinnen zu können.

Der BRH sieht es dafür als Voraussetzung an, dass Forderungen unverzüglich im ZÜV erfasst werden. Solange dies nicht oder nicht rechtzeitig erfolgt, fehle der Nachweis dieser Forderungen im Forderungsbestand. Er kritisiert daher in seinen Prüfungen, dass zum Teil Forderungen verspätet, erst bei Zahlungseingang oder gar nicht im ZÜV gebucht werden.

Der BRH betont, dass die effektive und effiziente Verfolgung aller Forderungen erfolgen müsse und dabei buchungstechnische Grundsätze (etwa Unveränderlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Buchungen) zu beachten sind. Nicht vereinbar damit sei es daher, wenn Bewirtschafter teilweise bei der Nutzung von ZÜV auf das integrierte Mahnverfahren verzichteten und stattdessen eigene Listen, meist mit nicht revisionssicheren IT-Systemen, etwa auf Basis eines Tabellenkalkulationsprogramms, pflegten. Der BRH kritisiert, dass automatisierte, zentrale Verfahrensschritte, die den Forderungseinzug unterstützen sollen, vielfach nicht genutzt werden und mahnt an, beispielsweise eine höhere Nutzung des im ZÜV angebotenen automatischen Mahnverfahrens anzustreben.

Hinsichtlich von Schnittstellen-Problemen zwischen eingesetzten IT-Verfahren der Behörden und ZÜV wird festgestellt, dass die Bewirtschafter oft die Rückschnittstelle zum HKR-Verfahren nicht nutzen, um die offenen Debitorenbuchungen im eigenen Buchhaltungssystem auszugleichen. Sie könnten häufig nicht eindeutig nachweisen, welche offenen Posten aus dem eigenen Buchungssystem tatsächlich noch valutierten. In den Prüfungen wurde ferner bemängelt, dass es teilweise keine eindeutige und sichere Zuordnung zwischen der Buchung im eigenen Buchführungssystem und im ZÜV bzw. HKR-System gäbe; so sei dann etwa bei Zahlungseingängen mit gleicher Zahlungshöhe beim gleichen Bewirtschafter die genaue Zuordnung des Zahlungseingangs zu den Forderungen schwierig und aufwendig.

Bereits vor mehreren Jahren hat der BRH kritisiert, dass strukturierte und einheitliche Controllingverfahren und aussagekräftige Kennzahlen nicht vorhanden gewesen seien. Er hat empfohlen als eine wichtige Voraussetzung für ein aktives Forderungsmanagement ein System ausgewählter Kennzahlen aufzubauen und den Forderungseinzug durch ein übergreifendes Controlling zu steuern. Er hat darauf hingewiesen, dass mit Hilfe von Kennzahlen, die sich an der Unternehmens- und Kommunalpraxis orientieren und alle wesentlichen Schritte der Forderungsbear-

beitung abbilden, unwirtschaftliche Verfahren, Bearbeitungsmängel und Einnahmepotentiale aufgezeigt werden könnten. Da „klassische“ Kennzahlen zum Forderungsmanagement im Sinne der Praxis von Wirtschaftsunternehmen bei der Prüfung des BRH nicht vorlagen, hat der BRH das Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (KKR) gebeten, verschiedene Daten zusammenzustellen, um an Hand ausgewählter Kennzahlen wichtige Meilensteine im „Lebenszyklus“ einer Forderung beschreiben zu können. Eine Übersicht zu diesen vom BRH genutzten Kennzahlen enthält die Anlage „Kennzahlen“.

Der BRH hat angeregt, dass die Kennzahlen in vergleichbarer Form vorliegen und Grundlage für ein begleitendes „Forderungscontrolling“ sein sollten, dass alle Hierarchien unterstütze. Aus Sicht des BRH sei es wichtig, gerade in bestehenden dezentralen Strukturen den Forderungseinzug durch ein übergreifendes Controlling zu steuern, um Wirksamkeit und Effizienz der Verfahren zu erkennen und zu verbessern. Auch in diesem Zusammenhang betont der BRH, dass für tragfähige Auswertungen die ordnungsgemäße Erfassung in den jeweiligen Systemen notwendig sei.

6. Fragebogen der Arbeitsgruppe an Ressorts und Bundesbehörden

6.1. Adressaten und Struktur der Fragebögen

Die AG wurde beauftragt, eine angemessene Umfrage zu qualitativen und quantitativen Faktoren der Prozesse der Forderungsbearbeitung innerhalb der Bundesverwaltung durchzuführen.

Die Umfrage, die über ein Online-Tool durchgeführt wurde, zielte insbesondere darauf ab, einen repräsentativen Überblick zum Status Quo des Forderungsmanagements der Bundesbehörden zu erhalten und zudem vorhandenes Wissen und Vorschläge von Expertinnen und Experten aus der Praxis in Breite und Tiefe für die Arbeit der AG zu gewinnen.

Zur Durchführung der Umfrage wurden zwei Fragebögen (A und B; mit 8 bzw. 27 Fragen) entwickelt und an die Bundesbehörden („Kapitel-Behörden“¹¹) zur Beantwortung versandt:

- Der Fragebogen A richtete sich an die Behörden-/Steuerungsebene mit Fragen zur Steuerung, Monitoring und Controlling des Forderungsmanagement.
- Der Fragebogen B wendete sich an die Prozessebene mit Fragen zur praktizierten Forderungsbearbeitung anhand von der Kapitel-Behörde ausgesuchten Fallbeispielen.

Insgesamt wurden 90 Kapitel-Behörden um Beantwortung der Fragebögen gebeten. Beide Fragebögen stießen auf große Resonanz (Antworten von 74 Kapitel-Behörden und 154 Fallbeispiele), sodass sich ein repräsentatives Bild zum Forderungsmanagement im Bund erstellen lässt.

Die in den beiden Fragebögen ebenfalls enthaltene Möglichkeit zu Anmerkungen, Kritik bzw. Kommentaren allgemein und zu bestimmten Teilaspekten wurden von den Befragten rege ge-

¹¹ Kapitel-Behörden i. d. S. sind die jeweiligen Ressort und ihre nachgeordnete Behörden, die im Bundeshaushalt mit einem eigenen Kapitel (in der Regel mit entsprechenden Forderungen/Einnahmen) veranschlagt sind.

nutzt. Dies war eine große Hilfe, die konkreten Bedarfe und Probleme der Prozessebene genauer zu erkennen, einordnen zu können und praxisgerechte Lösungsansätze zu erarbeiten.

6.2. Wesentliche Ergebnisse des Fragebogens A (Behördenebene)

Befragte und Rücklaufquote

Der Fragebogen A richtete sich an die Kapitel-Behörden und zielte insbesondere darauf ab, übergreifende Aspekte in Bezug auf die gesamte Behörde zu erfragen.

Um den ganzen Einzelplan abzudecken, wurden auch die Ministerien selbst, als Kapitel-Behörden für alle Forderungen im Einzelplan des Ministeriums, die keine nachgeordnete Behörde betreffen, in die Befragung einbezogen. Bei der Auswahl der zu befragenden Kapitel-Behörden wurden zudem ressortspezifische Besonderheiten berücksichtigt.

Von den insgesamt 90 Kapitel-Behörden, die um Beantwortung des Fragebogens A gebeten wurden, haben diesen 74 Kapitel-Behörden (Rücklaufquote 82 %) beantwortet.

Rahmendaten

Von den insgesamt 74 eingegangenen Antworten haben 48 der Befragten Angaben zur Anzahl der im Jahr 2017 erhobenen Forderungen und 51 der Befragten zum Volumen der im Abfragezeitraum erhobenen Forderungen gemacht.

Forderungen	Behörden	Anteil Forderungsgruppe bezogen auf Antworten
- Anzahl -		- in % -
1 - 1.000	11	22,9
1.001 - 5.000	14	29,2
5.001 - 10.000	9	18,8
10.001 - 50.000	5	10,4
50.001 - 100.000	2	4,2
100.001 - 500.000	5	10,4
über 1 Million	2	4,2

Anzahl und Volumen der Forderungen stark heterogen

Die Angaben zu Anzahl und Volumen der im Abfragezeitraum erhobenen Forderungen stellt sich insgesamt sehr heterogen dar. Dies leitet sich aus der Vielzahl von Forderungsarten (Gebühren, steuerliche Forderungen, Ordnungsgelder etc.) ab.

Die Antworten zeigen, dass rund die Hälfte der Behörden im Befragungszeitraum nur in geringem Umfang überhaupt mit Forderungen befasst waren (Anzahl an Forderungen 1 bis 5.000 p. a.).

Das Volumen des jährlichen Forderungsvolumens in diesem Bereich weist eine Schwankungsbreite zwischen rund 11.000 Euro und rund 300 Mio. Euro, die Höhe der durchschnittlichen einzelnen Forderung eine Schwankungsbreite zwischen 6 Euro und 200.000 Euro, auf.

Nur rund 1/6 der Behörden haben im Jahr 2017 mehr als 100.000 Forderungen erhoben. Dabei handelte es sich zum Teil um niedrige Forderungen mit einem durchschnittlichen Volumen pro Forderung von rund 10 Euro bis rund 47.000 Euro.

Zusammenhang zwischen Fallzahlen und Organisation

Die Antworten haben insbesondere gezeigt, dass es bei Behörden, die eine vergleichsweise hohe Zahl von Forderungen bearbeiten, in der Regel zentrale ressort- oder behördenspezifische Vorgaben (etwa Dienstvorschriften, Richtlinien, Rundschreiben, Handbücher, Hinweise, Erläuterungen) zum Forderungsmanagement gibt (siehe unten Steuerung). Zudem haben 4 der 7 Behörden, die im Jahr mehr als 100.000 Forderungen bearbeiten, die Prozessschritte der Forderungsbearbeitung (Rechnungslegung, Debitorenbuchhaltung, Mahnwesen, Vollstreckung, Niederschlagung) entweder vollständig bzw. ab Debitorenbuchhaltung zentral organisiert. In Behörden mit geringem Forderungsaufkommen liegt die Verantwortung für das Forderungsmanagement zumeist auf der untersten Bewirtschafterebene. (siehe nachfolgend: Organisation).

Bundesverwaltung hat vor allem öffentlich-rechtliche Forderungen

Bei den Antworten auf die Frage, ob es sich bei den im Jahr 2017 erhobenen Forderungen überwiegend um öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Forderungen handelt, hat sich gezeigt, dass die Behörden hauptsächlich öffentlich-rechtliche Forderungen erhoben haben.

Etwas mehr als die Hälfte der Befragten hat den Anteil an privatrechtlichen Forderungen angegeben. Danach beträgt bei rund 3/4 der Antwortenden der Anteil an privatrechtlichen Forderungen weniger als 50 %. Nur 1/9 der Antwortenden hat mehr als 90 % privatrechtliche Forderungen erhoben. Die andere Hälfte der Befragten hat hierzu entweder keine Angaben gemacht bzw. angegeben, dass der Anteil privatrechtlicher Forderungen nicht bekannt sei.

Organisation

Heterogene Lage bei der Frage dezentral/zentral organisierte Prozessschritte

Ein wichtiger Aspekt bei der Betrachtung des Forderungsmanagements ist die Frage, wie die einzelnen Prozessschritte organisiert sind. Auf der Ebene der in Fragebogen A angefragten Kapitel-Behörden interessiert hier insbesondere, ob die Prozessschritte zentral oder dezentral bearbeitet werden.

Die Kapitel-Behörden wurden gefragt, ob sie die nachfolgenden Prozessschritte zentral oder dezentral organisiert haben:

	Zentral	Dezentral	Keine Angabe
	- Anzahl Antworten -		
Erstellung der Kosten-/Zahlbescheide bzw. Rechnungen	18	56	-
Debitorenbuchhaltung, Überwachung Zahlungseingang	44	30	-
Mahnwesen	46	26	2
(Abgabe an) Vollstreckungsstellen bzw. Beantragung/Beauftragung gerichtliches Mahnverfahren/Beitreibungsverfahren	42	30	2
Überwachung/Wiedervorlage Niederschlagungen; Anstoßen neuer Vollstreckung	45	26	3

Im Ergebnis gibt es die unterschiedlichsten Kombinationen, welche der oben genannten fünf Schritte zentral bzw. dezentral erledigt werden und keine eindeutig bevorzugt praktizierte Verteilung von zentralen und dezentralen Strukturen. So sind beispielsweise bei 1/4 aller Befragten alle Prozessschritte zentral organisiert, während ebenfalls 1/4 aller Befragten angaben, dass bei ihnen alle Prozessschritte dezentral organisiert sind.

Aus den Antworten lässt sich allerdings eine klare Tendenz feststellen: Der erste Prozessschritt „Erstellung der Kosten-/Zahlbescheide bzw. Rechnungen“ erfolgt weitestgehend dezentral (rund 75 % der Befragten).

Sofern die Kapitel-Behörden klar abgrenzen können, dass bestimmte Personen *überwiegend* mit dem Forderungsmanagement befasst sind (etwa in zentralen Stellen), beträgt in rund 3/4 der Fälle deren Anzahl zwischen einer und fünf Personen.

Steuerung

Ressort- und behördenspezifische Vorgaben zum Forderungsmanagement sind in Teilen vorhanden

Die Kapitel-Behörden wurden gefragt, ob es zentrale ressort- oder behördenspezifische Vorgaben zum Forderungsmanagement in Ihrer Behörde gibt.

Im Fragebogen konnten die Kapitel-Behörden bei Ihren Angaben zwischen drei Bereichen für das Vorliegen solcher Vorschriften unterscheiden: für das gesamte Ressort (Ministerium und nachgeordneter Bereich), (ggf. nur) für die gesamte Behörde oder (ggf. nur) für einen Bereich/Teil der Behörde. Mehrfachantworten waren möglich.

Behörden mit Vorgaben	Antworten	Anteil in % (gerundet)
keine	26	35,1
für einen Bereich	29	39,2
für zwei Bereiche	13	17,6
für alle drei Bereiche	6	8,1

Solche Vorgaben können etwa helfen, die Anwendung der rechtlichen Vorgaben für die Bedürfnisse der jeweils Betroffenen zu konkretisieren, ein Leitfaden für den praktischen Ablauf der Forderungsbearbeitung zu sein oder auch die, insbesondere beim Vorgehen nach nicht fristgemäßem Forderungsausgleich, oftmals komplexen Schritte zu veranschaulichen.

Controlling

Monitoring & Controlling überwiegend durch die Bewirtschafterebene

Auf die Frage, wer in der Behörde das Monitoring & Controlling des Forderungsmanagements durchführt, zeigt sich, dass dies bei knapp 2/3 der Behörden durch das zuständige Fachreferat bzw. die für die jeweiligen Forderungen zuständigen Bearbeiter o. ä. erfolgt (Bewirtschafterebene) und bei etwa 1/3 der Behörden durch die BfdHs der Behörde, durch Haushaltsreferate (≠ BfdH) oder Buchhaltungsreferate o. ä.

[Zur Frage der Nutzung von Kennzahlen auf Prozessebene, siehe bei Fragebogen B].

Verbesserungsvorschläge und Zufriedenheit

Hilfreiche Anregungen bei hoher Zufriedenheit

In einem freien Textfeld waren die Kapitel-Behörden gebeten, ihre Verbesserungsvorschläge für das Forderungsmanagement des Bundes (z. B. im Hinblick auf Prozesse, IT, Schnittstellen, Qualifikation, rechtliche Vorgaben) zu übermitteln. Die hilfreichen und zumeist konkreten Anregungen betrafen auf der Ebene der Kapitel-Behörden vor allem die Aspekte Organisation (inkl. Schulung), Anregungen zur Palette der Zahlungsmittel, Herausforderungen und Erfahrungen bei Schuldnern mit Sitz im Ausland und den Bereich IT/ZÜV.

Auch wenn die Antworten auf diese Frage zeigten, dass aus der Sicht der Kapitel-Behörden noch Raum und Möglichkeiten für Verbesserung gesehen wird, scheint das Forderungsmanagement insgesamt durchaus positiv bewertet zu werden. Auf die Frage „Wie zufrieden sind Sie mit dem Forderungsmanagement für Ihre Behörde (Wert zwischen 10 [sehr zufrieden] bis 1 [sehr unzufrieden])“ ergibt sich aus der Zahl der Antworten der Befragten, dass die Zufriedenheit hoch ist (Zufriedenheit > Wert 5: 87 %; Antwortquote: 94 %; Angaben gerundet).

6.3. Wesentliche Ergebnisse des Fragebogens B (Prozessebene)

Der Fragebogen B wendete sich an die Prozessebene mit Fragen zur praktizierten Forderungsbearbeitung anhand von den Kapitel-Behörden ausgesuchten (bis zu drei) Fallbeispielen. Dabei wurde der Prozess von der Geltendmachung der Forderungen über Zahlungsüberwachung/Einzug, das Mahnwesen bis hin zur Einleitung gerichtliches Mahnverfahren/Beauftragung Beitreibungsverfahren oder Abgabe an Vollstreckungsstellen und ggf. Niederschlagung betrachtet. Ein Fallbeispiel sollte beispielhaft konkrete Aspekte einer typischen Bearbeitung der in der jeweiligen Arbeitseinheit der Behörde aufkommenden (Gruppe/Gesamtheit von) Forderungen abbilden. Der Fragebogen setzte dabei einen Fokus auf die Bereiche des nicht umgehenden, nicht vollständigen oder fehlenden Zahlungsausgleichs, insbesondere Mahn- und Vollstreckungsverfahren sowie Niederschlagung. Spezielle Möglichkeiten wie beispielsweise Stundung, Ratenzahlung oder Vergleich wurden im Rahmen der Befragung nicht betrachtet.

Zum Fragebogen B wurden insgesamt 154 Fallbeispiele übermittelt (das heißt durchschnittlich haben über 4/5 der Kapitel-Behörden zwei Fallbeispiele beigesteuert). Zum Teil wurden in den Beschreibungen vergleichbare oder gleiche Prozessabläufe von Forderungen, die beispielsweise auf verschiedenen rechtlichen (Gebühren-)Grundlagen erfolgten, in einem Fallbeispiel zusammengefasst. Es ergibt sich also durch die Fülle von Fallbeispielen ein sehr eindrucksstarkes Bild des Forderungsmanagements auf der Prozessebene.

Die nachfolgend genannten Daten, Angaben und Erkenntnisse beziehen sich stets auf die Rückmeldungen der 154 Fallbeispiele.

Von den insgesamt 154 eingegangenen Antworten haben 9 der Befragten keine Angaben zu Anzahl und Volumen der im Jahr 2017 erhobenen Forderungen des übermittelten Fallbeispiels gemacht.

Forderungen	Fallbeispiele	Anteil Forderungsgruppe bezogen auf Antworten
- Anzahl -		- in % -
1 - 50	69	47,6
50 - 100	10	6,9
100 - 500	34	23,4
500 - 1.000	8	5,5
1.000 - 5.000	13	8,9
5.000 - 10.000	3	2,1
10.000 - 30.000	4	2,8
30.000 - 50.000	2	1,4
über 50.000	2	1,4

Überblick zu den Fallbeispielen

Große Bandbreite an Vorgängen und Grundlagen, die Forderungen begründen

Die von den Kapitel-Behörden ausgewählten Beispiele illustrierten anschaulich die Breite der Grundlagen für Forderungen der Bundesverwaltung. Die Einnahmen basieren vor allem auf Gebühren für Handlungen/Dienstleistungen der Verwaltung, Steuern, Abgaben, Zöllen, Bußgeldern, Gerichtskosten, Verfahrenskosten, Kostenbeiträgen, Erstattungen von Aufwendungen, (Teil-)Rückforderungen von Zuwendungen, Bezügen sowie aus Einnahmen aus Verkäufen, Lieferung und Leistung, Veranstaltungen/Schulungen und Vermietungen. Die Heterogenität zeigt sich auch in der Spannweite der im Befragungszeitraum erhobenen Höhe der einzelnen Forderung (von unter 10 Euro bis über 500 Mio. Euro).

Jährliche Fallzahlen der Fallbeispiele

Der überwiegende Teil der mit Forderungen befassten Struktureinheiten hat eine eher niedrige Anzahl von Forderungen zu bearbeiten (knapp die Hälfte der beschriebenen Fallbeispiele mit zwischen 1 - 50 Forderungen p. a.). Insoweit muss dezentral viel Fachwissen für vergleichsweise wenige Bearbeitungsfälle vorgehalten werden.

Heterogene Schuldnerstruktur

Es bestätigt sich auch die These, dass die öffentliche Hand in ihrem Forderungsmanagement einer großen Bandbreite an verschiedenen Schuldnern gegenüber steht. Bei der Frage „Wer sind überwiegend die Schuldner der Forderungen des Fallbeispiels?“ zeigt sich, dass alle vorgegebenen Kategorien als Schuldner in nennenswertem Umfang auftauchen, mit einem gewissen Schwerpunkt bei Unternehmen als Schuldner.

Schuldnergruppe	Anteil (gerundet)
Unternehmen	2/5
Privatpersonen	1/5
Juristische Personen des öffentlichen Rechts	1/5
Sonstige (12 %) [=Mix aus den drei Gruppen] und „Keine Zuordnung möglich“ (5 %)	1/5

Forderungsverarbeitung und Debitorenmanagement

ZÜV und IT

Nutzung der zusätzlichen Funktionalitäten ZÜV: Am Anfang hoch, zum Prozessende stark abfallend

Neben seiner vorgeschriebenen Funktion als zentrales Debitorenverfahren des Bundes bietet das ZÜV den Nutzern eine vollständige IT-Unterstützung für das Forderungsmanagement von der Entstehung der Forderung bis zu ihrer Begleichung durch Zahlung oder Vollstreckung. Hier zeigt sich folgendes Nutzungsverhalten:

- Nutzung Erstellung von Rückstandsanzeigen: fast jede/r Zweite
- Nutzung Erstellung und Versand Mahnungen: mehr als jede/r Dritte
- Nutzung Anordnung des Vollstreckungsverfahrens: nur etwa jede/r Zwanzigste (nur bzgl. öffentlich-rechtliche Forderungen)

Sollstellung im ZÜV mit Geltendmachung der Forderungen erfolgt in 2/3 der Fälle

Ein wichtiger Aspekt bei der Erfassung der Forderung ist, dass diese bei Vorliegen der notwendigen Voraussetzungen (beispielsweise Kenntnis Fälligkeitsdatum und Betrag) in das ZÜV als Kassensystem eingebucht wird. Auf die Frage, ob die Sollstellung im ZÜV zum Zeitpunkt der Geltendmachung der Forderungen des Fallbeispiels erfolgt, antworteten rund 2/3 mit ja und rund 1/3 mit nein.

Hoher Anteil elektronischer Einlieferung von Daten ans ZÜV

Zulieferungen an das ZÜV können in drei Formen erfolgen. Bundesbehörden, insbesondere mit hohen Fallzahlen oder speziellen Anforderungen, nutzen oftmals eigene ERP-/Fachverfahren, in denen sie die Forderungen erfassen. Diese können dann durch eine Schnittstelle die Daten ins ZÜV übertragen. Daneben gibt es die Form der direkten elektronischen Buchung im ZÜV (sogenannte Dialogverfahren) oder der Einreichung von Papierbelegen.

Die Rückmeldungen zeigen, dass rund 4/5 der Zulieferungen an das ZÜV auf elektronischem Wege erfolgen; sei es durch die Schnittstelle ERP-/Fachverfahren ZÜV oder das Dialogverfahren des ZÜV. Die Papierform ist vorliegend verhältnismäßig stark ausgeprägt.¹² Hier spiegelt sich auch der Querschnitt der betrachteten Fallbeispiele wider (rund 2/3 der Nutzer des Papierbelegs haben weniger als 50 Fälle p. a.).

¹² Die Zahlen der Anordnung über alle Bewirtschafter zeigen sogar einen noch höheren Anteil der elektronischen Zulieferungen.

Zulieferungsform	Fallbeispiele	Anteil in % (gerundet)
durch Schnittstelle F15z zum ZÜV (IT-Fachverfahren, ERP-Verfahren etc.)	103	66,9
durch Dialogverfahren ZÜV	22	14,3
durch Papierbeleg	23	14,9
Sonstiges/Keine Angabe	6	3,9

Nutzung einer Rückschnittstelle zum ZÜV bei etwa der Hälfte der Nutzer ERP-/Fachverfahren

Um die Systeme stets auf dem aktuellen Stand zu halten, ist es wichtig, dass alle relevanten Daten über bilaterale Schnittstellen zwischen den ERP-/Fachverfahren und dem ZÜV zeitnah ausgetauscht werden.

Die Nutzer, die ein IT-Verfahren verwenden, wurden gefragt, ob sie eine Rückschnittstelle zum ZÜV verwenden (das heißt werden Informationen zum Forderungsmanagement (automatisch/auf Abruf) aus ZÜV in Ihr ERP-/Fachverfahren (zurück-)übertragen)?

Etwa 3/4 der Befragten antworteten auf diese Frage. Innerhalb dieser Antworten gibt es eine fast hälftige Verteilung zwischen Nutzung und Nichtnutzung einer Rückschnittstelle. Die Begründungen für die Nichtnutzung einer Rückschnittstelle lassen sich grob in drei Blöcke einteilen:

- Eine Rückschnittstelle ist nicht vorhanden bzw. vorgesehen, wurde nicht gekauft oder sei nicht notwendig (da eigenes IT-Verfahren).
- Die Anschaffung/Änderung einer Rückschnittstelle sei geplant bzw. im Gange.
- Technische Probleme hindern die Nutzung einer Rückschnittstelle.

Vielfältige Anmerkungen zu Funktionalitäten bzw. Verbesserungen in ZÜV

Die Antwortenden zum Fragebogen der Prozessebene waren gebeten, ihre Erfahrungen und Expertise mit der Anwendung des ZÜV einzubringen und Anmerkungen und Vorschläge mitzuteilen, insbesondere welche (fehlenden) Funktionalitäten bzw. Verbesserungen aus ihrer Sicht in ZÜV erforderlich sind, damit sie mehr bzw. alle möglichen Prozessschritte in ZÜV nutzen können/würden und ggf. konkrete Vorschläge für Verbesserungen des Mahn- und Beitreibungsverfahrens im ZÜV (beispielsweise Ergänzung von Mahnkennzeichen) zu übermitteln.

Hiervon wurde rege Gebrauch gemacht. Die zahlreichen Rückmeldungen betrafen vor allem die Bereiche Bedienung, Kommunikation/Datenaustausch, Erstellung von Listen etc. im ZÜV, Auswertung in ZÜV, Mahnungen/Mahnschreiben aus ZÜV, Schnittstellen und fehlende/gewünschte

Funktionalitäten. Alle Anmerkungen wurden erfasst, sortiert und bei der weiteren Arbeit der AG berücksichtigt.

Besondere Aspekte im Prozess / Debitorenmanagement

Vorkasse und Sicherheitsleistungen

Die Möglichkeit der Sicherung der Forderungen durch Vorkasse bzw. Sicherheitsleistung wird nur in rund 1/8 der Fälle genutzt (z. B. bei Gebührenforderungen/Bußgeldbescheide gegen Gebietsfremde, Forderungen aus Verkäufen von Gegenständen). In rund 5/8 der Fälle ist Vorkasse bzw. Sicherheitsleistung tatsächlich oder rechtlich nicht möglich. In allen anderen Fällen wird diese Möglichkeit nicht genutzt obwohl dies grundsätzlich tatsächlich und auch rechtlich möglich wäre (z. B. Versandkosten, Teilnehmergebühren, Kosten für Hotelreservierungen etc.).

Zahlungsmöglichkeiten

Bei der Frage nach den Zahlungsmöglichkeiten zur Begleichung der Forderungen ergab sich ein recht deutliches Bild. Fast alle der Befragten bieten die Möglichkeit der Überweisung mit Nennung der Kontoverbindung im Schreiben (ggf. Beifügen eines Überweisungsträgers) an. Die Möglichkeit der Überweisung mit Abdruck eines QR-Codes wird derzeit noch kaum angeboten (nur in einem Fall).

Zusätzlich zur Möglichkeit der Überweisung wurde in nur 1/8 der Fälle auch die Zahlung mit Kredit- bzw. EC-Karte und/oder Barzahlung angeboten. Die Fallbeispiele hierzu zeigen, dass den Schuldern in diesen Fällen eine Überweisung der Forderung kaum bzw. nur sehr umständlich möglich sein dürfte.

Auslandsforderungen

Rund 1/4 der Antwortenden bei den Fallbeispielen sehen besondere Herausforderungen beim Einzug der Forderungen. Es gab hier zahlreiche Rückmeldungen, die von Problemen vor allem im Bereich Mahnung, Beitreibung/Vollstreckung (Ausfallrisiken) berichteten und Verbesserungen vor allem de lege ferenda vorschlugen.

Mahnwesen

Organisation Mahnverfahren

Die regelmäßigen Schritte im Mahnverfahren (Erstellung Mahnschreiben, Mahnlisten etc.), werden in rund der Hälfte der Fallbeispiele durch automatische Verfahren erledigt, davon etwa in 3/4 der Fälle durch ZÜV und der Rest durch ERP-/Fachverfahren. In etwas mehr als 1/4 der Fälle erfolgen die Schritte „eher manuell“. Sofern in diesen Fällen Angaben gemacht wurden, war die Anzahl der Mahnungen größtenteils sehr gering (unter 100 Fälle).

Maßnahmen vor der Mahnung bzw. Einleitung der Vollstreckung

Aus den Antworten geht hervor, dass in rund 3/4 der Fälle vor der Mahnung bzw. der Einleitung der Vollstreckungen, zusätzliche Maßnahmen zur Beitreibung der Forderungen (Zahlungserinnerung, telefonische Ansprache etc.) ergriffen werden. Die Behörden, die entsprechende Maßnahmen ergreifen, haben ihre Erfahrungen hierzu als sehr positiv und effektiv bewertet. So erfolge in der überwiegenden Zahl der Fälle die Zahlung nach Erinnerung. Zum Teil gaben die Befragten aber auch an, dass die Ergreifung zusätzlicher Maßnahmen sehr zeit- bzw. arbeitsintensiv sei.

Vollstreckung / Niederschlagung

Organisation Beauftragung gerichtliche Mahnverfahren / Beitreibungsverfahren

Bei privatrechtlichen Forderungen beantragt in knapp 2/3 der Fälle eine zentrale Stelle in der Behörde das gerichtliche Mahnverfahren oder beauftragt eine anwaltliche Vertretung. In allen anderen dieser Fälle erfolgt die Beantragung bzw. Beauftragung durch das Fachreferat (das beispielsweise die der Forderung zu Grunde liegende Leistung vorgenommen hat) selbst.

[Zu öffentlich-rechtlichen Forderungen: siehe oben Nutzung Funktionalitäten des ZÜV]

Organisation Wiedervorlage

Zur Frage, wie die Wiedervorlage von befristet oder unbefristet niedergeschlagenen Forderungen erfolgt, gingen zu rund 3/5 Antworten ein. Die Antwortenden haben für etwas mehr als die Hälfte der Fälle angegeben, dass die Wiedervorlage durch Akten-Wiedervorlage auf Grund früherer Verfügung erfolgt. In nur 20 % der Fälle erfolgte die Wiedervorlage durch Wiedervorlagelisten in Verbindung mit IT-Verfahren, davon wiederum in nur rund 5 % der Fälle durch automatisch generierte Erinnerungen durch IT. Alle weiteren Antworten bezogen sich auf „Sonstiges“ (z. B. für das Fallbeispiel nicht relevant, keine Wiedervorlagefristen, keine Wiedervorlage, da Niederschlagung erst, wenn dauerhafte Aussichtslosigkeit der Einziehung feststeht, etc.).

Die Bearbeitung/Kontrolle der Listen von befristet/unbefristet niedergeschlagenen Forderungen (und ggf. Anstoß neuerliche Vollstreckung) erfolgt - sofern dazu eine Angabe erfolgte (etwas mehr als 3/5 der Antwortenden) - etwa zu einer Hälfte (rund 42 %) durch die jeweilige fachlich zuständige Stelle der Forderungen, zur anderen Hälfte (rund 58 %) durch eine zentrale Stelle.

Kennzahlen

Lediglich rund 1/8 der Befragten gaben an, Kennzahlen für die Steuerung des Managements der Forderungen des Fallbeispiels zu nutzen. Für die Generierung dieser Kennzahlen werden ungefähr je zur Hälfte das ZÜV bzw. ein ERP-/Fachverfahren sowie Tabellenkalkulationsprogramme

oder sonstige Datenquellen (z. B. referatsinterne „Kassenzeichenlisten“, durch die Bundeskasse an den Titelnbewirtschaftler vergebene Kassenzeichen etc.) genutzt. Rund 1/5 der Antwortenden nutzten mehrere Datenquellen zur Generierung entsprechender Kennzahlen.

Von den Antwortenden wurden als Kennzahlen für die Steuerung des Managements der Forderungen u. a. angegeben (siehe dazu auch die Anlage „Kennzahlen“):

- Anzahl, Volumen [Forderungen u.a.]; offene Forderungen, offene Postenlisten, Mahnquote, Dauer Zahlungseingang
- Kennzahl abschließend geprüfte Verwendungsnachweise
- Soll-Ist-Vergleich Forderungen-Zahlungseingang
- Anzahl/Quoten von Zahlungserinnerungen, förmlichen Kostenbescheiden, Mahnungen
- Durchschnittliche Dauer bis Zahlungseingang

Vorschläge und Zufriedenheit

Zum Abschluss wurde auch im Fragebogen B nach Verbesserungsvorschlägen für das Forderungsmanagement des Bundes (z. B. im Hinblick auf Prozesse, IT, Schnittstellen, Qualifikation, rechtliche Vorgaben) und der Zufriedenheit gefragt.

Auf der Prozessebene kamen zahlreiche Anmerkungen und Vorschläge, diese betrafen vielfach praktische und konkrete Aspekte zur Praxis bei Verfahrensschritten (beispielsweise Mahnschreiben, Vorgehen bei bestimmten Konstellationen). Diese Rückmeldungen wurden zusammen mit denen der vergleichbaren Frage für die Behördenebene und der speziellen Fragen zum ZÜV/IT Prozess thematisch sortiert und bei der weiteren Arbeit der AG berücksichtigt.

Auf die Frage „Wie zufrieden sind Sie mit dem Forderungsmanagement für Ihre Behörde (Wert zwischen 10 [sehr zufrieden] bis 1 [sehr unzufrieden])“ ergibt sich eine hohe Zufriedenheit (Zufriedenheit > Wert 5: 78 %; Antwortquote: 96 %; Angaben gerundet).

7. Diskussion und Schlussfolgerungen

Die AG hat die Erkenntnisse aus Ressortbefragung und den Experten- und Behördenpräsentationen anhand eines Phasen-Schemas des Forderungswesens eingehend diskutiert, das das Forderungswesen in folgende zusammengefasste Kernprozesse und übergreifende Aspekte gliedert:

- Forderungsentstehung, Debitorenmanagement
- Mahnverfahren, Vollstreckung
- Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes (ZÜV), ERP-/Fachverfahren, Schnittstellen
- Besonderheiten Auslandsforderungen
- Organisation, Governance, Steuerung und Controlling, Personal und Qualifizierung

7.1. Forderungsentstehung, Debitorenmanagement

Es ist Aufgabe des Forderungsmanagements, den Umgang mit Forderungen soweit irgend möglich ab der Entstehung der Forderungen zu steuern. Die frühestmögliche Erfassung der Forderungen im Forderungsmanagementsystem soll vor allem bewirken, dass Forderungen revisions-sicher erfasst werden und von da an ein kontinuierliches Monitoring des Standes der Forderungen und eine IT-basierte, strukturierte weitere Bearbeitung der Forderungen erfolgt. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich Forderungen im weiteren Prozess verändern können, z. B. durch erfolgreiche Rechtsbehelfe, aber z. B. auch durch hinzutretende Forderungen aus der Forderungsverfolgung (z. B. Vollstreckungskosten). Es ist Aufgabe des Forderungsmanagements, diese Veränderungen revisions-sicher nachvollziehbar zu machen.

Das Forderungsmanagement kann seine Aufgaben nur erfüllen, wenn Forderungen rechtzeitig erfasst werden. Eine frühe Erfassung der Forderungen vermeidet auch aufwändige Nacharbeiten, die sich ergeben, wenn eingehende Zahlungen mangels Erfassung nicht den korrespondierenden Forderungen zugeordnet werden können (Empfehlung 3). Für die Erfassung im ZÜV stehen den Ressorts grundsätzlich drei Wege zur Verfügung:

- Erfassung im Dialogverfahren,
- Erfassung per Papierbeleg,
- Erfassung in einem ressortspezifischen ERP- oder Fachverfahren und Übermittlung per elektronischer Schnittstelle.

Damit stehen den Ressorts nach Auffassung der AG für ihre jeweiligen Bedürfnisse geeignete Verfahren zur Verfügung. Alle drei Optionen erlauben es grundsätzlich, bereits mit der Erfassung der Forderungen deren weitere Bearbeitung zu strukturieren. So bietet das ZÜV u. a. ein automatisiertes Mahnverfahren und eine automatisierte Übergabe in die Vollstreckung an. Diese Funktionalitäten sind auch über Schnittstellen verfügbar, soweit diese die Funktionalitäten unterstützen, und auch über Papierbeleg. Insbesondere für Anwender mit geringen Fallzahlen und/oder Volumina kann ein Forderungsmanagement unmittelbar im ZÜV eine effiziente Lösung sein, die alle Bearbeitungsschritte unterstützt und aufwändige, zu pflegende eigene Verfahren ersetzt und Schnittstellenproblematiken beseitigt (*Empfehlung 2*).

Die Ressortbefragung hat eine hohe Zufriedenheit mit dem Forderungsmanagement ergeben. Zugleich liefern die zahlreichen Anmerkungen der Ressorts Hinweise auf Verbesserungspotentiale. Leichter auffindbare Informationen zum ZÜV, eine anwenderfreundlichere Weiterentwicklung der Benutzeroberfläche und eine intensivere Schulung der Anwender können dazu beitragen, dass das Forderungsmanagement des Bundes besser ausgestaltet und konsequenter bereits bei Entstehen der Forderungen genutzt wird (*Empfehlung 1*).

Ein gutes Forderungs- und Debitorenmanagement ist auch für den materiellen Erfolg der Forderungsrealisierung entscheidend. Eigene Erfahrungen der AG-Teilnehmer und auch die herangezogene Expertise haben deutlich unterstrichen, dass hierfür der Kommunikation mit dem Schuldner eine hohe Bedeutung zukommt (*Empfehlung 5*). Wichtig ist, dass

- der Schuldner in allen Verfahrensschritten (Zahlungsfestsetzung [z. B. Gebührenbescheid], Erinnerung/Mahnung, Vollstreckungsandrohung etc.) klar erkennen kann, welche Handlungen seinerseits erforderlich sind und welche Konsequenzen deren Unterlassung wann hat,
- dass die Veranlassung der Zahlung so weit wie möglich vereinfacht wird und manuelle Fehlerquellen ausgeschlossen werden.

Hierzu hat die AG Anregungen zusammengetragen (siehe Anlage „Anregungen zur Gestaltung von Bescheiden/Rechnungen“)

Bei hinreichender Fallzahl ist es möglich, z. B. ressortindividualisierte Mahnschreiben im ZÜV anzubieten.

In diesem Zusammenhang hat die AG auch intensiv erörtert, inwieweit freiwillige Zahlungserinnerungen bzw. auch telefonische Ansprachen der säumigen Zahlungspflichtigen, die über die Anforderungen des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes hinausgehen, gerechtfertigt sein können (*Empfehlung 7*). Teilnehmer berichteten, dass solche Schritte, wenn sie denn in ein insgesamt zügiges Verfahren integriert werden, in beträchtlichem Ausmaß zur Begleichung von Forderungen führen können. Andererseits ist dies gegen Gleichbehandlungs- und Generalpräventionsaspekte abzuwägen, die es erfordern, den säumigen Zahler nicht unangemessen zu bevorzugen. Die mit den Maßnahmen verbundenen Effizienzgewinne sollten belegbar sein.

Die Teilnehmer berichteten, dass die Begleichung von Forderungen durch Erteilung von SEPA-Lastschriftmandaten das Forderungsmanagement wesentlich erleichtert: Forderungen können in hohem Maße und termingerecht realisiert werden, das Volumen der Rücklastschriften stellt den Erfolg nicht in Frage, es kann ein hoher Automatisationsgrad erreicht werden, da aktiv die Forderung eingezogen und zugeordnet wird (kein fehlendes Kassenzeichen). SEPA-Lastschriftmandate stehen sowohl für Bürgerinnen und Bürger als auch für Unternehmen im gesamten SEPA-Raum¹³ zur Verfügung. Hervorzuheben ist das Beispiel der Kraftfahrzeugsteuer, bei der die Erteilung des Mandats gesetzlich als Zulassungsvoraussetzung ausgestaltet ist. Hierdurch wird bei der Zulassung in 96 %¹⁴ der Fälle ein SEPA-Mandat erteilt, im laufenden Betrieb besteht immer noch in 90 % der Zahlungspflichtigen ein SEPA-Mandat. In lediglich 2,8 % der Fälle kann über das SEPA-Mandat, z. B. wegen fehlender Kontodeckung, die Forderung nicht eingezogen werden. In diesen Fällen erfolgt eine Rücklastschrift. Bei rund 80 Mio. Steuerfestsetzungen und damit Forderungen jährlich ist die hohe Anzahl der SEPA-Mandate und damit die automatisierte Zahlungsabwicklung ein wichtiger Baustein der automatisierten Bearbeitung im Bereich der Kraftfahrzeugsteuer.

Aus Sicht der AG sollte in den Behörden überprüft werden, in welchen weiteren Fällen eine solche oder ähnliche Gestaltung in Betracht kommt (*Empfehlung 6*).

¹³ Zu den SEPA-Ländern gehören die 28 EU-Mitgliedsstaaten, die drei EWR-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein sowie die Schweiz, Monaco und San Marino. Zum 1. März 2019 werden zudem der Staat der Vatikanstadt bzw. der Heilige Stuhl und Andorra Teil des SEPA-Raums.

¹⁴ Ausnahmen von der gesetzlichen Verpflichtung zur Abgabe eines SEPA-Mandates sind wegen einer erheblichen Härte für den Fahrzeughalter möglich, § 13 Absatz 1 Nummer 1 KraftStG.

Vorkasse und Sicherheitenstellung sind nach Auffassung der AG außerordentlich wirksame Instrumente der Forderungssicherung. Das Deutsche Patent- und Markenamt, das seine Patenterteilungen auf gesetzlicher Grundlage von der Begleichung der damit verbundenen Gebühren abhängig macht, weist ein außerordentlich niedriges Niveau von Vollstreckungsmaßnahmen und Niederschlagungen auf. Die Ressortbefragung hat gezeigt, dass von diesen Sicherungsmitteln relativ selten Gebrauch gemacht wird und dies auch mit rechtlichen Hindernissen begründet wird. Auch wenn derartige Wege der Forderungssicherung nicht in jedem Fall aus der Natur der Sache heraus verwirklicht sein werden, ist es aus Sicht der AG wünschenswert, solche Optionen auch in anderen Fällen zu prüfen (*Empfehlung 6*).

7.2. Mahnverfahren, Vollstreckung, Niederschlagung

Auch für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren stimmte die AG darin überein, dass die Gestaltung der Schuldnerkommunikation ein wichtiger Baustein ist (*Empfehlung 5*). Insbesondere die Erfahrungen der Stadt Essen wurden aufmerksam zur Kenntnis genommen, wonach eine klare und verständliche Ankündigung der möglichen Konsequenzen in der Vollstreckungsankündigung (wie etwa Schufa-Eintrag) zu beachtlichem Zahlungserfolg führen kann.

Im Bereich der Bundesbehörden sind die Forderungen zumeist öffentlich-rechtlicher Natur. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der Ressortbefragung. Daher wurde die Vollstreckung privatrechtlicher Forderungen in der AG nicht gesondert betrachtet.

Im Anwendungsbereich des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes erfolgt, soweit nicht besondere Vollstreckungsbehörden im jeweiligen Verwaltungszweig bestimmt sind, die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen des Bundes im Inland durch die Hauptzollämter. Die Vollstreckung durch die Zollverwaltung kann vom Gläubigerressort automatisiert aus dem ZÜV veranlasst werden. Diese Möglichkeit wird bislang wenig genutzt. Daher wird empfohlen, die Anwender deutlicher auf die Möglichkeit der Anordnung zur Vollstreckung im Rahmen des ZÜV hinzuweisen und sie konsequenter zu nutzen (*Empfehlung 8*).

Die Niederschlagung kann ein aufwändiger Teilprozess des Forderungsmanagements sein. Sie erfolgt regelmäßig durch die Gläubigerbehörden, erfordert aber ebenso regelmäßig Kenntnisse über den Verlauf eines vorhergehenden Vollstreckungsverfahrens, da dieses in der Regel die aktuellsten Informationen über die Solvenz des Schuldners bereithält. Diese Informationen sind von der über die Niederschlagung entscheidenden Gläubigerbehörde mit dort vorhandenen Informationen, z. B. aus früheren Schuldnerkontakten, zusammenzuführen und gemeinsam zu bewerten.

Hierbei sind eine Vielzahl von Einzelaspekten zu berücksichtigen, z. B.:

- Wurde im Zuge der Vollstreckung eine Vermögensauskunft abgegeben?
- Bestehen Anhaltspunkte, dass sich die wirtschaftliche Lage des Schuldners künftig wieder verbessern kann (z. B. Alter, wirtschaftliche Notlage mit vorübergehendem Charakter)? Wie und wie oft sind die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners erneut zu prüfen?
- Ist die Forderung Gegenstand eines Insolvenzverfahrens?

- Wann verjährt die Forderung, kann und sollte die Verjährung ggf. gehemmt werden?
- Bestehen weitere Forderungen gegenüber dem Schuldner, wird der Schuldner in Zukunft erneut z. B. gebührenpflichtige Leistungen des Bundes in Anspruch nehmen wollen?
- Stehen die Kosten einer weiteren Forderungsverfolgung außer Verhältnis zu den Erfolgsaussichten?
- Wie ist die Niederschlagung ggf. weiter zu überwachen?
- Wie ist mit Gesamtschuldverhältnissen umzugehen?

Die in der AG vertretenen Bundesressorts berichteten zum Umgang mit Niederschlagungen ihre gute Praxis, die sie auch mit internen Regelungen sicherstellen. Angesichts der Vielfältigkeit der Niederschlagungsthematik stimmte die AG darin überein, dass es sinnvoll sein könne, diese Erfahrungen auch anderen Ressorts in geeigneter Form zur Verfügung zu stellen (*Empfehlung 9*). Ein gemeinsames Verständnis über die entscheidungserheblichen Tatsachen könnte dazu beitragen, den Datenaustausch der vorhandenen Daten zwischen Vollstreckungs- und Gläubigerbehörden zu verbessern, wobei grundsätzlich ein automatisierter Datenaustausch anzustreben ist.

7.3. Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes (ZÜV), ERP-/Fachverfahren, Schnittstellen

Die IT-Landschaft im Forderungsmanagement stellt sich derzeit wie folgt dar: Das zentrale Zahlungsüberwachungsverfahren des Bundes ist das ZÜV als Teil des automatisierten Verfahrens für Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes. Die Ressorts nutzen das ZÜV überwiegend über Schnittstellen. Sie setzen in ihren Häusern oft spezifische Fachverfahren ein, die mit den forderungsauslösenden Fachprozessen verknüpft sind. Diese Fachverfahren generieren häufig auch die Forderungen. So setzen z. B. die Bundeswehrkrankenhäuser eine Software für die Abrechnung medizinischer Behandlungen ein, mit der die Abrechnungen gegenüber den Kostenträgern bzw. Selbstzahlern generiert werden und in dem auch die Forderungen überwacht werden. Häufig werden in den Ressorts Forderungen auch in ERP-Verfahren verwaltet, die auch weitere kaufmännische Standardaufgaben im Ressort erfüllen. Schließlich setzen Ressorts in Einzelfällen auch für nachgelagerte Prozessschritte weitere Fachverfahren ein, so z. B. das Bundesamt für Justiz für die dort durchgeführten Vollstreckungsmaßnahmen.

In der Regel gelangen über IT-Schnittstellen die Forderungsinformationen in das ZÜV, über Rückschnittstellen gelangen Prozessinformationen z. B. über bei der Bundeskasse eingegangene Zahlungen zurück in die Ressortverfahren. Diese Synchronisation verläuft dann reibungslos, wenn die Verfahren auf beiden Seiten in der Lage sind, die jeweils anderen Funktionalitäten zu spiegeln. Dabei gilt, dass sich das ZÜV als zentrales Verfahren des Bundes ständig an neue Entwicklungen, z. B. bei Zahlungsmitteln, anpassen muss. Auch die Ressorts haben in der Ressortabfrage neue Funktionalitätswünsche an das ZÜV adressiert (*Empfehlung 1*). Die reibungslose Zusammenarbeit von ZÜV und Ressortverfahren setzt daher voraus (*Empfehlung 4*), dass

- die Ressorts die bei ihnen eingesetzten Fachverfahren mit den Komponenten ausstatten, die erforderlich sind, um mit dem ZÜV zusammenzuarbeiten,

- die Anbieter der Ressortverfahren möglichst in die Lage versetzt werden, auf Weiterentwicklungen des ZÜV rechtzeitig zu reagieren.

7.4. Besonderheiten Auslandsforderungen

Die AG hat die Thematik der Forderungen gegenüber Schuldern mit (Wohn-)Sitz im Ausland intensiv erörtert. Verschiedene Teilnehmer berichteten über unterschiedlich stark ausgeprägte Schwierigkeiten, überfällige Auslandsforderungen beizutreiben. Die AG hat sich einen Überblick über die verschiedenen Rechtsrahmen für die Vollstreckung solcher Forderungen im Ausland und die in diesen Fällen bestehenden Vollstreckungsmöglichkeiten verschafft. Insbesondere soweit es hier EU-weite Regelungen gibt, beruhen diese auf unterschiedlichen speziellen EU-rechtlichen Kompetenzgrundlagen (etwa im Bereich der Steuern oder der justiziellen Zusammenarbeit), im Übrigen z. T. auch auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Die AG gelangte zu der Einschätzung, dass die damit verbundenen schwierigen Rechtsfragen den Rahmen der Spending Review sprengen würden. Im Übrigen erwartet die AG, dass die von ihr ausgesprochenen Empfehlungen zur Verbesserung der Forderungsrealisierung auch bei Auslandsforderungen beitragen, z. B. durch die stärkere Nutzung von SEPA-Mandaten.

7.5. Organisation, Governance, Steuerung und Controlling, Personal und Qualifizierung

Der Bund verfügt mit dem ZÜV über ein zentrales und einheitliches Debitorenverfahren für das Forderungsmanagement. Mit Buchung der Forderungen gemäß den einschlägigen Richtlinien¹⁵ liegt die erforderliche Datengrundlage für ein homogenes und widerspruchsfreies Forderungsmanagement vor. Das ist auch dann sichergestellt, wenn die Ressorts ergänzend ERP- oder Fachverfahren nutzen. In der Praxis ist auch die Vollstreckung zu einem großen Teil zentralisiert bzw. in großen Organisationseinheiten angesiedelt, die eine effiziente Organisation ermöglichen (*Empfehlung 8*). Damit nutzt der Bund Zentralisierungsvorteile, wie sie z. B. auch für die Stadt Essen im dortigen Reorganisationsprojekt eindeutig identifiziert wurden. In der Niederschlagung muss das Wissen von Vollstreckungs- und Gläubigerbehörden noch besser zusammengeführt werden. Eine Arbeitshilfe (*Empfehlung 9*) kann hier Entscheidungsprozesse standardisieren und professioneller gestalten. Bessere Information und Schulung zu bestehenden Verfahren (*Empfehlung 1*) kann ebenfalls hierzu beitragen.

Gleichwohl zeigen sowohl die Praxis der in der AG vertretenen Behörden als auch extern eingeholte Expertise, dass das Forderungsmanagement laufend beobachtet und weiterentwickelt werden muss. Die AG hat hierfür eine Vielzahl von Kennzahlen gesammelt, die von Praxis (z. B. Stadt Essen) und dem Bundesrechnungshof entwickelt wurden (siehe dazu Anlage „Kennzahlen“).

¹⁵ Siehe insbesondere: Verfahrensrichtlinie für Mittelverteiler und Titelverwalter für das automatisierte Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (VerfRiB-MV/TV-HKR) und Verfahrensrichtlinie für die Nutzung der elektronischen Schnittstellen zum automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (VerfRiBeS-HKR).

Die AG hat nicht jede einzelne Kennzahl methodisch bewertet. Praxiserfahrungen zeigen, dass es nicht darauf ankommt, möglichst komplexe Kennzahlen zu entwickeln. Vielmehr gilt es vor allem, Kennzahlen im Zeitablauf zu beobachten. Die Verschlechterung einer Kennzahl ist dabei nicht automatisch ein Indiz für Ineffizienz. So kann sich z. B. der Vollstreckungserfolg verringern, wenn eine anhaltend schlechtere wirtschaftliche Lage mehr Schuldner in wirtschaftliche Schwierigkeiten bringt. Nicht unmittelbar erklärbare Veränderungen sollten vielmehr Anlass sein, die dahinter stehenden Vorgänge näher zu analysieren. Die AG erachtet es daher für sinnvoll, ein Set an Kennzahlen künftig periodisch zur Verfügung zu stellen (*Empfehlung 10*).

8. Empfehlungen

Gutes Forderungsmanagement leistet einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Einnahmen des Bundes. Mit dem Forderungsmanagement sollen Zahlungsansprüche der öffentlichen Hand lückenlos und wirksam bearbeitet werden. Dazu ist es erforderlich und rechtlich geboten, Forderungen mit ihrer Entstehung unmittelbar und revisionssicher zu erfassen und den gesamten weiteren Prozess der Forderungsbearbeitung und -veränderung in einem geeigneten und zulässigen Datensystem abzubilden und einen durchgehenden Prozess zu organisieren.

Die AG hat sich mit der Frage befasst, wie vor dem Hintergrund dieser Kernanforderungen das Forderungsmanagement verbessert werden kann, insbesondere um

- die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen konsequent zu beachten, die für den Umgang mit öffentlichen Forderungen gelten,
- die Realisierungsquote von Forderungen zu verbessern und
- die Wirtschaftlichkeit der Forderungserhebung zu erhöhen.

Auf Basis der eingeholten Expertenmeinungen, der breit angelegten Ressortabfrage und der in der AG präsentierten Beispiele eines durchorganisierten Forderungsmanagements hat die AG die nachfolgenden Empfehlungen erarbeitet. Ihre Umsetzung soll dazu dienen, allen betroffenen Bundeseinrichtungen die Erfüllung der Anforderungen an ein gutes Forderungsmanagement zu erleichtern.

1. Die Ressortbefragung hat eine Fülle von Hinweisen, Wünschen und Anregungen zum bestehenden System des Forderungsmanagements in allen Phasen (Fachverfahren in Ressorts, zentrale Leistungen) erbracht. In Auswertung dieser Rückmeldungen hat sich ergeben:
 - Viele Ressorts äußerten Wünsche und Anregungen, denen bereits im bestehenden System entsprochen werden kann. U. a. zeigte sich, dass eine intensiviertere Information insbesondere über das Zahlungsüberwachungssystem des Bundes (ZÜV) zweckmäßig wäre. Dem soll Rechnung getragen werden, indem zum einen stärker über bestehende Informationsquellen (z. B. Haushalts-„Wiki“, Intranet, Internet, Ansprechpartner bei den Bundeskassen (Verfahrensbeauftragte-HKR) und beim Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes - KKR) informiert wird, zum anderen, indem stärker adressatenorientierte Schulungen angeboten werden.
 - Ausdrücklich hingewiesen wird auch darauf, dass die Bundeskassen und das KKR über Beratungskapazitäten zum Einsatz von Zahlungsmitteln (z. B. Kreditkarten, e-Payment) verfügen, auch für schwierige Fälle z. B. der Zahlung aus dem Ausland.
 - Derzeit ist es bereits grundsätzlich möglich, im Rahmen des ZÜV beim Erreichen ausreichender Fallzahlen angepasste Mahnschreiben zu hinterlegen und zu nutzen, wie z. B. bei der Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer und bei der Versicherungssteuer.

- Ein weiterer Teil der Anregungen besteht aus Wünschen zur funktionalen und benutzerfreundlichen Fortentwicklung des ZÜV. In Einzelfällen kann diesen Wünschen bereits kurzfristig Rechnung getragen werden, im Übrigen werden die Anregungen und Wünsche von BMF im Rahmen der Fortentwicklung der Haushalts-IT weiterverfolgt werden.

Im Ergebnis kann damit der weit überwiegende Teil der Anregungen und Wünsche umgesetzt werden, nur in wenigen Fällen ist dies nicht möglich, weil es aus rechtlichen Gründen ausgeschlossen oder nicht zweckmäßig ist. Auch in diesen Fällen werden die Anregungsgeber auf geeignetem Wege informiert werden.

2. Ein Teil der Bundesinstitutionen nutzt das ZÜV ohne Vorschaltung eines ERP-Verfahrens, z. T. auch mit papiergebundener Eingabe. Die Daten sprechen dafür, dass es sich hier oftmals um Anwender mit vergleichsweise geringen Fallzahlen im Forderungsmanagement handelt. Insbesondere diesen Anwendern soll stärker vermittelt werden, dass das ZÜV eine vollständige IT-Unterstützung für das Forderungsmanagement für die entstandene Forderung bis zur Begleichung der Forderung durch Zahlung oder Vollstreckung bietet, das die Anwender auch im Dialog-Verfahren leicht nach ihren Bedürfnissen gestalten können und ihnen viele Schritte im Forderungsmanagement automatisiert abnehmen kann.
3. In der Praxis kommt es teilweise vor, dass Forderungen, die der Höhe nach feststehen und über eine bestimmte Fälligkeit verfügen, nicht bereits bei der Entstehung im ZÜV gebucht werden, sondern erst bei Zahlungseingang. Die Anwender sollen darauf hingewiesen werden, dass sich diese Vorgehensweisen durch die automatisierte Unterstützung, die das ZÜV - ggf. in Verbindung mit ERP- und Fachverfahren - bieten kann, vermeiden lässt und somit auch den rechtlichen Anforderungen nachgekommen werden kann. Daher sollen die so verfahrenen Anwender gezielt angesprochen und im ZÜV geschult werden.
4. Der weit überwiegende Teil der Anwender nutzt das ZÜV über eine Schnittstelle zu einem ERP-Verfahren oder einem sonstigen Fachverfahren. Damit kann ein gutes Forderungsmanagement grundsätzlich sichergestellt werden. Wichtig ist aber in diesem Zusammenhang, dass die auf Ressortseite verwendete Software die Funktionalitäten des ZÜV spiegelt, diese Funktionalitäten in den Ressorts zur Verfügung stehen und angewendet werden, insbesondere die bidirektionale Schnittstelle zum ZÜV. In diesem Zusammenhang wird BMF um eine Initiative gebeten, den bestehenden Informationsaustausch mit Softwareanbietern zu intensivieren und damit diese regelmäßig über Mindestanforderungen und Weiterentwicklungen des ZÜV zu informieren. Hierdurch wird den Anbietern eine schnelle Erweiterung ihrer Softwareprodukte um korrespondierende Funktionen ermöglicht. Die Ressorts sind aufgefordert, die entsprechenden Software-Komponenten zu implementieren.

5. Der Verlauf eines Forderungseinzugsverfahrens wird entscheidend von den ersten Schritten geprägt. Wichtig ist hierbei die Kommunikation mit dem Schuldner. Eine kluge und klare Gestaltung der Bescheide, mit denen Forderungen gegenüber dem Schuldner festgesetzt und bekannt gemacht werden, kann hier zu besseren Ergebnissen führen. Die AG empfiehlt, die hierzu von ihr herausgearbeiteten Anregungen zu beachten; siehe dazu die Anlage: „Anregungen zur Gestaltung von Bescheiden/Rechnungen“.
6. Aufwändige Einzugsverfahren und Zahlungsausfälle können auch dadurch vermindert werden, dass vor Festsetzung der Forderung und Bescheidung bzw. vor Vollzug der kostenpflichtigen Amtshandlung Möglichkeiten der Forderungssicherung (z. B. Vorkasse, Stellung von Sicherheiten) sowie die Nutzung des SEPA-Lastschriftverfahrens, welches im gesamten SEPA-Raum zur Verfügung steht, geprüft werden. Die gesetzlich normierte Verpflichtung zur Erteilung einer schriftlichen Ermächtigung zum Einzug der Forderung, respektive die Abgabe eines SEPA-Mandates im SEPA-Lastschriftverfahren hat sich im Bereich der Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer sehr bewährt und ist daher besonders empfehlenswert, zumal das Verfahren insbesondere bei stetig wiederkehrenden Forderungen und damit verbundenen Zahlungsverpflichtungen sowohl für Privatpersonen als auch für Unternehmen wenig aufwändig ist. Die Instrumente der Forderungssicherung können gerechtfertigt sein, wenn z. B. begründet zu befürchten ist, dass es zu Zahlungsausfällen kommt, z. B. auch bei erkennbaren Vollstreckungshindernissen. Die Vorkasse hat sich z. B. im Bereich der Patenterteilung bewährt. Vor diesem Hintergrund werden die Bundesressorts aufgefordert,
 - a) im bestehenden Rechtsrahmen zu prüfen, inwieweit in ihrer Praxis des Forderungsmanagements die oben genannten Instrumente stärker genutzt werden können,
 - b) die in ihrer Ressortverantwortung liegenden rechtlichen Regelungen daraufhin zu prüfen,
 - ob verpflichtend das SEPA-Lastschriftverfahren in den Rechtsvorschriften verankert werden kann - auch für absehbar sich wiederholende Zahlungsverpflichtungen,
 - ob die Stellung von Sicherheiten und Vorauszahlungen zumindest als Kann-Vorschrift rechtlich verankert werden kann bzw. bestehende Möglichkeiten hierfür erweitert werden können, wenn Ausfallrisiken bestehen.
7. Das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz für nichtsteuerliche Forderungen und die Abgabenordnung für steuerliche Forderungen beschreiben Rahmenbedingungen der Schritte im Forderungsmanagement vor Einleitung der Vollstreckung. Überobligatorische Maßnahmen vor Vollstreckung wie z. B. weitere Zahlungserinnerungen und sonstige Ansprachen der Schuldner können aus Zweckmäßigkeitsgründen grundsätzlich in Frage kommen, bedürfen aber eines nachvollziehbaren Grundes (z. B. Vermeidung von Vollstreckungsmaßnahmen oder höhere Forderungsrealisierungsquoten) und einer Abwägung gegen Gesichtspunkte der Gleichbehandlung und Generalprävention.

8. Im Anwendungsbereich des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes¹⁶ erfolgt, soweit nicht besondere Vollstreckungsbehörden im jeweiligen Verwaltungszweig bestimmt sind, die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen des Bundes im Inland durch Übergabe an die Hauptzollämter. Die Möglichkeit der Beauftragung der Hauptzollämter im Rahmen des ZÜV sollte konsequent genutzt und die Anwender deutlich darauf hingewiesen werden.
9. Nach erfolgloser Vollstreckung liegt es grundsätzlich in der Verantwortung der Gläubigerbehörde, vor dem Hintergrund ihrer Erfahrungen mit dem Schuldner und dem Ergebnis der Vollstreckung über das weitere Vorgehen zu entscheiden, das heißt insbesondere über eine befristete oder unbefristete Niederschlagung. Dabei kann es sich um einen für die Ressorts aufwändigen Schritt im Rahmen des Forderungsmanagements handeln. Den Rahmen für diese Entscheidungen setzt § 59 Bundeshaushaltsordnung mit den dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften bei nichtsteuerlichen und § 261 Abgabenordnung bei steuerlichen Forderungen. Die AG ist zu dem Ergebnis gelangt, dass darüber hinausgehende konkretisierende Verfahrenshinweise den Verwaltungsalltag erleichtern und verbessern können. BMF wird daher gebeten, gemeinsam mit Praktikern der Ressorts typisierbare Praxisfälle der Niederschlagung zu sammeln, zu systematisieren und sie den Bundesressorts als Handreichung, Fallsammlung/*good practice* oder Prüfschema zur Verfügung zu stellen. Die Verantwortung der Ressorts für die jeweilige Einzelfallentscheidung bleibt davon unberührt. Ergänzend sollten dann nach erfolgloser Vollstreckung an die entscheidende Behörde aus dem ZÜV die als entscheidungsrelevant identifizierten Informationen aus der Vollstreckung gut verständlich übermittelt werden.
10. Die AG ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die öffentliche Hand – nicht zuletzt aufgrund der ihr zur Verfügung stehenden Instrumente bei der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen – grundsätzlich in hohem Maße in der Lage ist, Forderungen zu realisieren. Gleichwohl zeigt die Praxis eine Streuung der Ergebnisse des Forderungsmanagements, die z. T. auf objektive Faktoren (z. B. wirtschaftliche Situation der jeweiligen Schuldnergruppen) zurückgeht, aber auch in der Effizienz der jeweiligen Organisation des Forderungsmanagements ihre Ursache haben kann. Um den Verantwortlichen einen Überblick über ihre Prozessergebnisse zu ermöglichen, wird BMF gebeten zu prüfen, welche geeigneten Kennzahlen aus dem ZÜV gewonnen werden können, und diese periodisch zur Verfügung zu stellen.

¹⁶ Vgl. § 4 sowie § 1 Abs. 3 Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz

9. Anlage: Anregungen zur Gestaltung von Bescheiden/Rechnungen

Klare Struktur der Zahlungsaufforderung + klare Optik der notwendigen Angaben

Hervorgehobene Darstellung auf der ersten Seite von:

1. Zahlungspflicht

- „Zahlen Sie, ...“
- ggf. Abdruck optisch vertrauter Pictogramme, z. B. angedeuteter Überweisungsträger

2. Zahlungsgrund

- kurz, eindeutig, leicht verständlich
- längere rechtliche Angaben an nachgehenden Ort platzieren

3. Zahlungsbetrag

- Angabe Gesamtbetrag/Gesamtsumme
- Wenn sich der Betrag aus mehreren Positionen zusammensetzt (bzw. Mahngebühren), sollte die Summenbildung an anderer/späterer Stelle erklärt werden.

4. Fälligkeit

- idealerweise konkretes Datum

5. Angaben zur Zahlungsvornahme

- Bankverbindung
 - Kein Kleindruck
 - Angabe Empfängername/Kontoinhaber (Bundeskasse XY)
 - Angabe IBAN - IBAN in Viererblöcke aufteilen: DE00 1000 2000 1234 5678 90
 - Benennung Kreditinstitut
- Verwendungszweck
 - Klar und eindeutig vorgeben
 - Kassenzeichen etc.: optisch strukturieren (vgl. oben, IBAN)
 - ggf. Hinweis, keine zusätzlichen Eintragungen vorzunehmen
- QR-Code Überweisung o. ä.
 - Nutzung/Abdruck eines QR-Codes (Empfänger, Konto, Verwendungszweck und Betrag) zur automatischen Vorbereitung einer Zahlung
- SEPA-Mandat
 - Hinweis auf SEPA-Mandat
 - ggf. Erläuterung der Vorteile für Schuldner
 - SEPA-Mandat Vordruck für 1.) Private und 2.) Unternehmen
 - > QR-Code mit Link zum Vordruck im www (etwa bei formulare-bfinv.de)

6. Ansprechpartner

- ggf. (auch optisch) getrennt: Fragen zur Festsetzung / Fragen zur Zahlungsabwicklung

Bei Vollstreckungsankündigungen zusätzlich möglich

(Betroffenen/Zielgruppen abhängig, durch Bewirtschafter/Behörde zu entscheiden):

Konkreter Hinweis auf (mögliche) Rechtsfolgen der Nichtzahlung

- Eintrag in Schuldnerverzeichnis (Schufa)
- Abnahme einer Vermögensauskunft
- Höherer Zahlbetrag wegen Vollstreckungskosten

10. Anlage: Kennzahlen

Rückmeldungen im Rahmen der Umfrage:

Anzahl, Volumen [Forderungen u.a.]; offene Forderungen, offene Postenlisten, Mahnquote, Dauer Zahlungseingang
Kennzahl abschließend geprüfte Verwendungsnachweise
Soll-Ist-Vergleich Forderungen-Zahlungseingang
1. Anzahl/Quoten von Zahlungserinnerungen, förmlichen Kostenbescheiden, Mahnungen 2. Durchschnittliche Dauer bis zum Zahlungseingang

Vom Bundesrechnungshof für die Prüfungen genutzte Daten

Forderungsvolumen (Bestand an Forderungen)	Anzahl, Höhe pro Haushaltsjahr
Forderungsvolumen, das einem automatisierten Mahnverfahren unterliegt	Anzahl, Höhe pro Haushaltsjahr
Forderungsvolumen, das einer automatisierten Berechnung von Nebenforderungen unterliegt (Mahnkosten, Verzugszinsen)	Anzahl, Höhe pro Haushaltsjahr
Offene Forderungen (am Jahresende)	Anzahl, Höhe am Ende Haushaltsjahr
Fälligkeit Forderungen am Jahresende, die über einen längeren Zeitraum nicht beglichen waren (z. B. 3-6 Monate, 6-12 Monate, über 12 Monate.)	Anzahl, Höhe am Ende Haushaltsjahr
Mahnungen Forderungen, die nicht fristgerecht beglichen wurden.	Anzahl, Höhe pro Haushaltsjahr
Stundungen Forderungen, für die besondere Zahlungsvereinbarungen (z. B. Raten) getroffen wurden.	Anzahl, Höhe pro Haushaltsjahr
Niederschlagungen Forderungen, die als nicht mehr beiteilbar eingestuft werden.	Anzahl, Höhe pro Haushaltsjahr
Erlasse Forderungen, deren Einziehung für den Schuldner besondere Härte bedeuten würde.	Anzahl, Höhe pro Haushaltsjahr
Stornierungen und sonstige Ausbuchungen Bestand von Annahmeanordnungen, die aus nicht näher erläuterten Gründen gelöscht wurden/werden.	Anzahl, Höhe pro Haushaltsjahr
Einnahmen Höhe IST-Einnahmen pro Haushaltsjahr	Höhe pro Haushaltsjahr

Stadt Essen

<i>Einzugsquote = realisierte Einnahmen/offene Forderungen</i>
<i>Anteil an unklaren Einzahlungen an den Gesamtzahlungen</i>
<i>Anteil der Zahlungseingänge über SEPA-Mandat an den Gesamtzahlungen - SEPA-Abbucherquote</i>
Mahnung/Vollstreckungsankündigung (offene Forderungen) <ul style="list-style-type: none">- Anzahl Mahnungen im Jahresvergleich- Anzahl Mahnungen je Monat und Jahr- Anzahl/Taktung der Mahnläufe- Dauer von Fälligkeit bis Mahnung- Anzahl Mahnrückläufer- Erfolgsquote nach Mahnung (Anzahl Zahlungseingänge aufgrund Mahnung/Mahnvolumen)- Vollstreckungsankündigung (Anzahl eigener/fremder Aufträge)- Anzahl und Volumen je Forderungsart von Ratenzahlungen/Stundungsanträgen- Anzahl Mahnungen, Pfändungsaufträge und Vollstreckungsankündigungen im Jahresvergleich- Übergangsquote, Anzahl der Mahnfälle die in die Vollstreckung gehen- Quote von Vollstreckungsankündigung zu den tatsächlich durchgeführten Vollstreckungsmaßnahmen
Vollstreckung/Niederschlagung <ul style="list-style-type: none">- Volumen der im Inkasso befindlichen Forderungsarten (Haupt- und Nebenforderungen) pro Monat- Stundungen bis zu 12 Monaten, Ratenzahlungen mit Tilgungszeitraum bis zu 12 Monaten, Raten bei Forderungsbeträgen > 1.000 € bis zu 23 Monaten- Volumen (in T€) befristet niedergeschlagener Forderungen (einzelwertberichtigt) je Vertragskontotyp- Anzahl befristet niedergeschlagener Forderungen je Monat und Forderungsart- Einziehungssummen der Vollziehungsbeamtinnen/-beamte je Monat im Vor- und Vorjahresvergleich (in T€)- Eingang (Anzahl) an Klärungsfällen je Jahr und Quartal