

Kapitel 4: Der Geschäftsprozess des kommunalen Forderungsmanagements

Ziel dieses Kapitels ist es, den Geschäftsprozess des kommunalen Forderungsmanagements zu untersuchen und Möglichkeiten der Optimierung aufzuzeigen.

Ein Geschäftsprozess ist eine Folge von Tätigkeiten, die ausgehend von bestimmten Eingaben zu einer bestimmten Leistung an den Kunden führen. Ein Geschäftsprozess ist gekennzeichnet durch einen Prozesseigentümer, der verantwortlich ist für den ordnungsgemäßen und reibungslosen Ablauf des Prozesses.

Die Gestaltung des Geschäftsprozesses erfolgt mit den Mitteln der Prozessorganisation. Ihre Maßnahmen greifen in die Aufbau- und Ablauforganisation der Kommunalverwaltung ein.

Die Aufbauorganisation gliedert die Verwaltung nach ihren Aufgaben. Ihre Organisationsstruktur richtet sich nach den Organisationseinheiten, in denen Aufgaben zusammengefasst werden. Diese sind einerseits die Fachabteilungen, in denen die Fachaufgaben erledigt werden und andererseits die Organisationseinheiten, die mit Querschnittsaufgaben betraut sind. Wegen der Konzentration auf die Aufgaben wird die Aufbauorganisation auch als funktionale Organisation bezeichnet.

Die Ablauforganisation richtet die Organisation der Verwaltung auf die Prozesse aus, die zur Erledigung der Aufgaben notwendig sind. Daher wird die Ablauforganisation auch prozessorientierte Organisation bezeichnet. Ausgangspunkt für die Organisationsstruktur sind hier die Produkte oder Leistungen, die die Bürger bei der Verwaltung nachfragen. Um diese effektiv und effizient erbringen zu können, werden die Facheinheiten aufgabenübergreifend so zusammengefasst, dass eine ganzheitliche Leistungserstellung gewährleistet werden kann.

Aufbau- und Ablauforganisation sind untrennbar miteinander verbunden und können nicht für sich alleine betrachtet werden. Sie sind vielmehr zwei verschiedene Sichtweisen derselben Sache. Die Frage ist aber, wo der Schwerpunkt bei der Organisationsstruktur der Verwaltung gesetzt wird. Bis zum Einsetzen der Verwaltungsmodernisierung Anfang der 1990er Jahre lag der Schwerpunkt eindeutig auf der funktionalen Organisation, die eine hohe Spezialisierung der Verwaltung mit sich brachte. Durch die Verwaltungsreform verlagerte sich aber der Schwerpunkt auf eine schnelle und wirtschaftliche Befriedigung der Kundenwünsche, die nur mit der prozessorientierten Organisation

möglich ist. Hier werden die Organisationseinheiten der Verwaltung so gebildet, dass sie die auf die Lebenslagen der Kunden ausgerichteten Produkte und Leistungen ganzheitlich erledigen können. Ganzheitlich bedeutet das Gegenteil von arbeitsteilig, d.h. die vollständige Durchführung einer Aufgabe obliegt nur einer Stelle der Facheinheit.

Die Unterschiede zwischen funktionaler und prozessorientierter Organisation zeigt die folgende Abbildung auf:

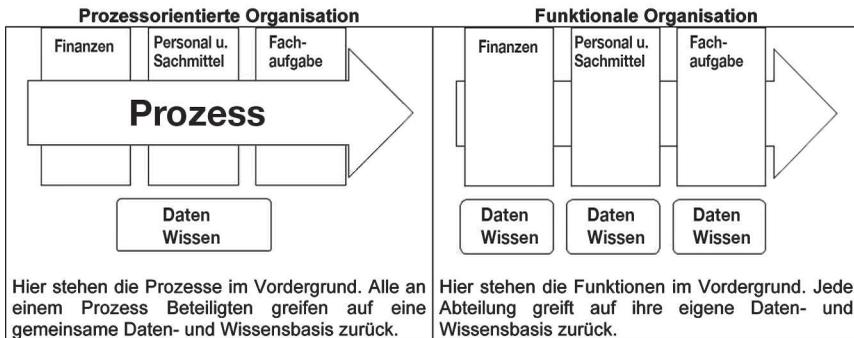


Abbildung 3: Prozessorientierte und funktionale Organisation

Da Prozesse also stets auf Kunden ausgerichtet sind, müssen zuerst die Kunden der Verwaltung hinsichtlich des Forderungsmanagements festgestellt werden. Danach werden einige denkbare Organisationsmodelle vorgestellt, bevor diese dann bestehenden rechtlichen Beschränkungen in Bezug auf die kommunale Organisationshoheit gegenübergestellt werden. Im Anschluss wird die Schnittstellenproblematik erläutert und analysiert und im Ergebnis der Geschäftsprozess des kommunalen Forderungsmanagements modelliert und erläutert.

Bevor aber die Frage beantwortet werden kann, wie das kommunale Forderungsmanagement prozessorientiert organisiert werden kann, müssen zunächst diese beiden Fragen geklärt werden:

1. Wer ist der Kunde des Forderungsmanagements?
2. Welche Prozesse müssen dieser Leistung zugeordnet werden?

4.1 Kunden und Kundenorientierung des kommunalen Forderungsmanagements

4.1.1 Der Kundenbegriff in der öffentlichen Verwaltung

Die Begriffe „Kundenorientierung“ und „Kunde“ haben ihren Ursprung in der Privatwirtschaft. Hier hat sich im Laufe der Entwicklung die Erkenntnis durchgesetzt, dass nur die Unternehmen erfolgreich am Markt bestehen können, die sich konsequent am Kunden und seinen Bedürfnissen orientieren. Ein Kunde ist ein tatsächlicher oder potenzieller Nachfrager auf Märkten. Kunden können Einzelpersonen oder Institutionen (organisationales Kaufverhalten) mit mehreren Entscheidungsträgern sein⁴⁶. „Kundenorientierung ist die umfassende, kontinuierliche Ermittlung und Analyse der Kundenerwartungen sowie deren interne und externe Umsetzung in unternehmerische Leistungen sowie Interaktionen mit dem Ziel, langfristig stabile und ökonomisch vorteilhafte Kundenbeziehungen zu etablieren⁴⁷.“

Da die Beziehung eines Bürgers zur öffentlichen Verwaltung nicht immer marktwirtschaftlich betrachtet werden kann, muss die Definition des Begriffes „Kunde“ für die öffentliche Verwaltung erweitert werden. Kunde bzw. Kundin einer Verwaltungseinheit ist demnach, „wer von ihr individuell Leistungen abnimmt oder wer durch eigene Aktivitäten die Wirkung einer Leistung verbessert“⁴⁸. „Der Kundenkreis und dessen Anforderungen unterscheiden sich je nach Bereich, in welchem die öffentliche Einheit tätig ist, stark.“⁴⁹

Nach dieser Definition beinhaltet der Kundenbegriff einer öffentlichen Verwaltung zwei Merkmale:

– Empfänger einer Leistung

Die Verwaltung erstellt im Rahmen eines Leistungsprozesses für den Kunden eine Dienstleistung oder ein Produkt⁵⁰. Dazu setzt sie ihre Ressourcen ein. Mit der Leistung wird beim Kunden ein neuer materieller oder immaterieller Wert geschaffen, d. h. nach der Leistungserbringung hat er mehr als vorher.

– Individualität der Leistungserbringung

46 Alisch/Winter/Arentzen, Wirtschaftslexikon, Stichwort: Kunde.

47 Bruhn, S. 15.

48 Schedler/Proeller, S. 74

49 Ebenda, S. 73.

50 Schiedner, 1998, S. 72

Die Individualität bezieht sich nicht auf den Kunden selbst, denn dieser kann auch aus einer Gruppe von Menschen bestehen. Maßgebend ist, dass die Leistung aus Sicht der Verwaltung individuell für den Kunden/die Kundengruppe erbracht wird.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle in Köln definiert folgende zehn Typen von Kunden der öffentlichen Verwaltungen⁵¹:

1. Die Bürger als Teil der örtlichen Gemeinschaft.
2. Die Bürger als Adressaten von belastenden Verwaltungshandlungen.
3. Die Hilfe-Empfänger.
4. Die Nutzer öffentlicher Einrichtungen (Gemeingebrauch).
5. Die Nutzer von Einrichtungen gegen Entgelt.
6. Die Nutzer von Einrichtungen mit Monopolcharakter.
7. Die Zuwender.
8. Interessengruppen/Investoren.
9. Die Nachfrager interner Dienstleistungen.
10. Die Mitarbeiter.

Hieraus ergibt sich, dass es für den Bereich der öffentlichen Verwaltung keinen einheitlichen Kundenbegriff gibt, sondern „als Metapher für die geforderte Öffnung der Verwaltung gegenüber den Anliegen der Bürgerinnen und Bürger“ fungiert. Der Kundentyp variiert mit der zu erbringenden Leistung durch die Verwaltung. Daher ist es für die Ausgestaltung der Kundenorientierung einer Verwaltungseinheit entscheidend, die Kunden und Kundinnen sowie besondere Zielgruppen zu identifizieren⁵².

51 KGSt 1995, S. 28f.

52 Schedler/Proeller, S. 73. Nicht so ohne Weiteres scheint einsehbar, wie Bürger als Empfänger von belastendem Verwaltungshandeln Kunden dieser Verwaltung sein können, da sie doch etwas erhalten, das sie nicht nachgefragt haben. Zudem ist eine Leistung als etwas auszulegen, das einen Mehrwert für seinen Empfänger enthält, und eine Belastung ist auf das Gegenteil gerichtet. Die KGSt erklärt diesen Widerspruch mit der Konkurrenz zwischen einander ausschließenden öffentlichen, allgemeinen und privaten, individuellen Interessen, denen die Verwaltung ausgesetzt ist. Als Vertreterin öffentlicher Interessen muss sie aufgrund gesetzlicher Ermächtigung jemanden in seine Schranken weisen, wenn dessen private Interessen mit denen der Allgemeinheit kollidieren. Gelöst wird diese Problematik dadurch, dass nicht das „ob“, sondern das „wie“ der belastenden Handlung betrachtet wird. Denn jeder Bürger hat das Recht auf Achtung seiner Persönlichkeit und Wahrung seiner gesetzlichen Rechte. Insoweit kann er tatsächlich als Kunde betrachtet werden (KGSt, 1996, S. 28; Schedler/Proeller, S. 71).

4.1.2 Kunden des kommunalen Forderungsmanagements

Fraglich ist, wer Kunde des kommunalen Forderungsmanagements ist. Zur Beantwortung dieser Frage ist es hilfreich, sich die Aufgaben des kommunalen Forderungsmanagements zu vergegenwärtigen. Danach ist kommunales Forderungsmanagement ein Bündel von Maßnahmen, die der vollständigen und zeitnahen Einziehung der im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen dienen. Das ist nicht nur eine gesetzlich formulierte Aufgabe für die kommunale Finanzverwaltung, sondern auch eine der Aufgaben des Gemeindevorstands. Nach § 66 Abs. 1 Nr. 5 HGO ist er verpflichtet, die Gemeindeabgaben nach den Gesetzen und Beschlüssen der Gemeindevertretung auf die Verpflichteten zu verteilen und ihre Beitreibung zu bewirken sowie die Einkünfte der Gemeinde einzuziehen.

An dieser Stelle muss genau differenziert werden: Als „Gemeindevorstand“ wird einerseits das kommunalverfassungsrechtliche Gemeindeorgan als Beschlussgremium, bestehend aus Bürgermeister und Beigeordneten, und andererseits die gesamte Verwaltungsbehörde der Gemeinde bezeichnet. Das Beschlussgremium besteht aus Wahlbeamten und trägt gegenüber der Gemeindevertretung die politische Verantwortung für die Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben (§ 9 Abs. 1 HGO). Um diese Aufgaben überhaupt erfüllen zu können, stellt es Personal ein (§ 73 HGO), mit dem es zusammen die Verwaltungsbehörde der Gemeinde bildet und nach außen hin auch als „Gemeindevorstand“, aber eben als Verwaltungsbehörde auftritt. Diese Verwaltungsbehörde besorgt nach den Beschlüssen der Gemeindevertretung im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung der Gemeinde (§ 66 Abs. 1 HGO).

Die interne Beziehung zwischen dem Gemeindeorgan „Gemeindevorstand“ und seinem Verwaltungsapparat ist durch ein Auftragsverhältnis gekennzeichnet. Die Gemeindebediensteten, die diesen Verwaltungsapparat in ihrer Gesamtheit darstellen, werden durch das Gemeindeorgan eingestellt, befördert oder entlassen (§ 73 Abs. 1 HGO). Zudem ist der Bürgermeister als Vorsitzender dieses Gemeindeorgans ihr Dienstvorgesetzter, d.h. er ist ihnen gegenüber fachlich und förmlich weisungsbefugt (§ 73 Abs. 2 HGO).

Bei dem für das kommunale Forderungsmanagement maßgeblichen Auftrag handelt es sich um den gesetzlichen Auftrag für den Gemeindevorstand nach § 66 Abs. 1 Nr. 5 HGO („[...] und ihre Beitreibung zu bewirken sowie die Einkünfte der Gemeinde einzuziehen.“). Verantwortlich für die korrekte Durchführung dieser Aufgabe ist das Gremi-

um „Gemeindevorstand“. Da es jedoch diese Aufgabe schlechterdings selbst durchführen kann, beauftragt es damit Bedienstete seiner Verwaltungsbehörde. Zwischen Gemeindevorstand und Verwaltungsapparat herrscht also keine Kundenbeziehung in dem Sinne, dass auf der einen Seite Leistungen angeboten und auf der anderen Seite nachgefragt werden. Der Gemeindevorstand beauftragt seine Verwaltungsbehörde mit der Durchführung der Aufgaben des kommunalen Forderungsmanagements und erhält von dort im Gegenzug Leistungen, die diesem Auftrag gerecht werden sollen.

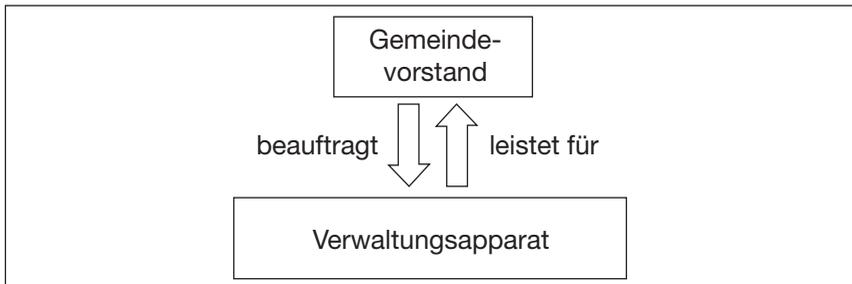


Abbildung 4: Gemeindevorstand und Verwaltungsbehörde

Aus Sicht der Prozessorganisation des kommunalen Forderungsmanagements ist es dabei unerheblich, dass zwischen dem Gemeindevorstand und seiner Verwaltungsbehörde keine Kundenbeziehung im marktwirtschaftlichen Sinne, sondern ein Auftragsverhältnis besteht. Der Gemeindevorstand kann eine gesetzliche Aufgabe nicht selbst durchführen und bedient sich dazu seiner Verwaltung. Damit ist er ein Nachfrager der internen Dienstleistung „kommunales Forderungsmanagement“. Kunde ist also hier das Gemeindeorgan „Gemeindevorstand“. Der Geschäftsprozess des kommunalen Forderungsmanagements ist daher auf ihn auszurichten.

Auch zwischen der Gemeindekasse und den Fachabteilungen besteht ein Auftragsverhältnis und damit eine Kundenbeziehung im Sinne der Prozessorganisation. Nach § 6 Abs. 1 GemKVO darf die Gemeindekasse nur aufgrund einer schriftlichen oder bei automatisierten Verfahren in elektronischer Form übermittelten Anordnung (Kassenanordnung) Einnahmen annehmen oder Ausgaben leisten und die damit verbundenen Buchungen vornehmen. Bei dem hier maßgeblichen Auftrag handelt es sich um die Abwicklung des Zahlungsverkehrs der Gemeindeverwaltung. Die Fachabteilungen regeln Höhe und Fälligkeit der Einnahmen und Ausgaben, die Gemeindekasse sorgt dann für den rechtzeitigen und vollständigen Eingang der Einnahmen sowie die Aus-

gabe der fälligen Auszahlungen. Kunden dieser internen Dienstleistung sind damit die Fachabteilungen.

Übernimmt die Kasse des Landkreises, dem die Gemeinde angehört, die Vollstreckung ihrer Forderungen, ist der Gemeindevorstand als Verwaltungsbehörde für die Dauer des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens externer Kunde der Kreiskasse. Das Gleiche gilt für alle anderen Verfahren im Rahmen des kommunalen Forderungsmanagements, die durch andere Behörden durchgeführt werden, z.B. das gerichtliche Mahnverfahren oder das Zwangsvollstreckungsverfahren.

Im Zwischenergebnis lässt sich somit festhalten, dass es bei der Prozessorganisation des kommunalen Forderungsmanagements drei Kundenbeziehungen gibt, die es zu beachten gilt:

1. Der Gemeindevorstand als Beschlussgremium ist verantwortlich für die Ausführung des Haushaltsplans, wie er von der Gemeindevertretung beschlossen wurde. Die rechtzeitige und vollständige Einziehung der hier veranschlagten Einnahmen der Gemeinde hat der Gemeindevorstand auf seine Verwaltungsbehörde übertragen, welche diese Leistung für ihn erbringt. Damit ist er Kunde der internen Dienstleistung „kommunales Forderungsmanagement“.
2. Nach § 6 Abs. 1 GemKVO ist allein die Gemeindekasse zuständig für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs der Gemeindeverwaltung. Die Annahme der Einnahmen und Leistung der Ausgaben werden von den Fachabteilungen angeordnet und von der Gemeindekasse ausgeführt. Jene sind damit interne Kunden der Kasse für diese Dienstleistung.
3. Die Gemeindeverwaltung ist externer Kunde von allen Dienstleistungen, die aufgrund gesetzlicher Vorschriften oder Beschlüssen des Gemeindevorstands von anderen Behörden durchgeführt werden.

4.2 Die Prozessorganisation des kommunalen Forderungsmanagements

4.2.1 Vorteile einer prozessorientierten Organisation

Im Mittelpunkt einer prozessorientierten Organisation steht die Aufgabe, wie sie aus der Sicht von außen nach innen vom Kunden wahrgenommen wird. Dabei ist ein Prozess nach DIN EN ISO 9000:2000 ein Satz von in Wechselbeziehung oder in Wechselwirkungen stehenden Tätigkeiten, der Eingaben in Ergebnisse umwandeln. Die Prozesse werden dabei so gestaltet, dass sie ganzheitlich erledigt werden. Ganzheit-