

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend zentrale, professionelle Verlostscheinbewirtschaftung, eingereicht vom Gemeinderat W. Schurter (CVP)

Am 7. April 2014 reichte Gemeinderat Werner Schurter namens der CVP-Fraktion mit 32 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

„In der Stadtverwaltung Winterthur fallen in verschiedenen Bereichen Verlostscheine an (Aufzählung nicht abschliessend):

- *Finanzamt (verwaltet z.B. Verlostscheine der Ordnungsbussenzentrale)*
- *Sozialamt (zugewiesene Verlostscheinbewirtschaftung gemäss EG KVG sowie Verlostscheinbewirtschaftung aus Inkasso Sozialhilfemissbrauch)*
- *Stadtwerk*
- *Steueramt*
- *Stadtrichteramt (bezüglich Verfahrenskosten).*

Das Schaffen einer zentralen städtischen Stelle für Verlostscheinbewirtschaftung zur aktiven und professionellen Verlostscheinbewirtschaftung würde sich lohnen. Nur schon die passive Verlostscheinverwaltung (warten bis sich der Schuldner meldet und zahlen will, wenn er für eine Wohnungsbewerbung einen 'sauberen' Betreibungsregisterauszug braucht) bringt mehr als das Abschreiben der Forderung nach zweimaliger, erfolgloser Mahnung. Das Gleichbehandlungsgebot, das Rechtsdurchsetzungsgebot und die Prävention gebietet ein konsequentes Inkasso.

Die Stadtverwaltung Zürich lässt bereits ihre sämtlichen Verlostscheine durch eine zentrale Stelle bewirtschaften. Diese Stelle ist dem Stadtrichteramt Zürich angegliedert, weil dort auch das Busseninkasso (Strafvollzug) erfolgt und in diesem Rahmen allenfalls auch Ersatzfreiheitsstrafen angeordnet werden müssen. Die Stadt Zürich bewirtschaftet ca. 70'000 Verlostscheine und macht die Erfahrung, dass je mehr Volumen an dieser Stelle bewirtschaftet wird, umso mehr lohnt sich die professionelle Bewirtschaftung (Synergien bei Sachbearbeitende mit Spezialkenntnissen, besondere Software nötig, Zugriff zu Steuer-, Melde- und Betreibungsdaten, etc.). Das Verlostscheininkasso der Stadt Zürich erarbeitet so durchschnittlich pro Jahr einen Deckungsbeitrag (Gewinn) pro Vollzeitstelle von ca. (+/-) Fr. 100'000.--.

Wenn man die Zahlen von Zürich sieht, kommen im Rahmen von «Effort 14+» folgende Fragen auf:

- 1) *Wurde vom Stadtrat schon geprüft, ob es sich auch für die Stadt Winterthur lohnen würde, eine zentrale Stelle einzurichten zur professionellen Verlostscheinbewirtschaftung?*
- 2) *Falls sich eine zentrale Verlostscheinbewirtschaftung aufdrängen würde, wie hoch sieht der Stadtrat das Potential in Franken gerechnet?*
- 3) *Wie schnell könnte eine solche zentrale Verlostscheinbewirtschaftung geschaffen werden und wo wäre sie organisatorisch angehängt?“*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Organisation und Grundsätze der Debitorenbewirtschaftung

Gestützt auf § 5 lit. g und § 87 der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur (VVFH) ist das Finanzamt für die zentrale Debitorenbewirtschaftung zuständig; es

nimmt diese Funktion heute für 57 Fakturierstellen wahr. In Ausnahmefällen kann das Inkasso an autonome Debitorenbuchhaltungen delegiert werden. So bewirtschaften insbesondere die Betriebsämter, das Friedensrichteramt, das Steueramt und das Stadtrichteramt ihre Verluftscheine aus rechtlichen Gründen selber.

Folgende Ämter und Bereiche bewirtschaften ihre Debitoren selbständig:

| Departement | Amt / Bereich |
|--------------------|---|
| 1 DKD | Betriebsämter |
| 1 DKD | Friedensrichteramt |
| 1 DKD | Bibliotheken / Jahresgebühren (ab August 2014) |
| 1 DKD | Theater (Abonnemente) |
| 2 DFI | Immobilien (Miet- und Pachtverträge) |
| 2 DFI | Steueramt |
| 4 DSU | Parkhäuser und Parkplätze |
| 4 DSU | Ordnungsbussen |
| 4 DSU | Stadtrichteramt |
| 6 DSO | Rückerstattung zu viel bezogener Zusatzleistungen |
| 6 DSO | Begleitetes Wohnen / Notwohnungen |
| 6 DSO | Spitex |
| 6 DSO | Alterszentren (Pflegeleistungen, Wohnen) |
| 6 DSO | Alterszentren (Medizinische Dienstleistungen) |
| 7 DTB | Stadtwerk |
| 7 DTB | Stadtbus |

Gestützt auf § 6 der Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur hat das Finanzamt Richtlinien für die Debitorenbewirtschaftung erlassen. Diese Grundsätze gelten für die zentral durch das Finanzamt bearbeiteten Debitorenguthaben, wobei anzumerken ist, dass die fakturierenden Stellen ihre Forderungen an das Finanzamt abtreten. Die Erträge werden hingegen den fakturierenden Stellen gutgeschrieben.

Für die Bewirtschaftung sämtlicher Forderungen werden folgende Minimalstandards umgesetzt:

- Die Verarbeitung der Zahlungseingänge erfolgt in der Regel täglich, mindestens wöchentlich.
- Schuldnerinnen und Schuldner, welche sich mit der Bezahlung einer Forderung in Verzug befinden, werden nach einer Toleranz von 10 bis 20 Tagen unter Ansetzung einer Zahlungsfrist gemahnt. Mahnläufe finden in der Regel wöchentlich, mindestens monatlich statt.
- Nach Ablauf der in der ersten Mahnung angesetzten Zahlungsfrist erfolgt die 2. Mahnung. Hier wird die Betreuung, bei Mietverhältnissen auch die Kündigung des Mietverhältnisses, angedroht.
- Nur in Ausnahmefällen erfolgt eine 3. Mahnung und / oder es wird versucht, mit dem Schuldner respektive der Schuldnerin Kontakt aufzunehmen.
- Nach Ablauf sämtlicher Fristen wird die Betreuung von nicht bezahlten Forderungen innert 90 bis maximal 120 Tagen nach Rechnungsstellung eingeleitet. Sämtliche Forderungen werden – unabhängig von ihrer Höhe – in Betreuung gesetzt. Nach ganz oder teilweise erfolgloser Betreuung wird ein Verluftschein ausgestellt.
- Die uneinbringlichen Forderungen werden daraufhin als Debitorenverlust verbucht und die Verluftscheine abgelegt. Gemäss Schuldbetreibungs- und Konkursrecht verjähren Verluftscheine nach 20 Jahren (Art. 149a und 265 SchKG).

- Forderungen an Kundschaft mit unbekanntem Wohnsitz werden zur Abklärung an die jeweilige Fakturierstelle gemeldet. Lässt sich kein Wohnsitz feststellen, werden die Forderungen auf die Konti für Debitorenverluste des fakturierenden Amtes ausgebucht.
- Forderungen von Schuldnerinnen und Schuldnern, welche im Ausland leben, werden gemahnt, jedoch nicht betrieben. Nach Ablauf des Mahnzyklus werden diese Forderungen auf die Konti der Debitorenverluste des fakturierenden Amtes beziehungsweise Bereiches ausgebucht.

Nicht bezahlte Ordnungsbussen werden von der Ordnungsbussenzentrale an das Stadtrichteramt verzeigt, welches Strafbefehle mit Verfahrenskosten erlässt. Die Nichtbezahlung hat – nach vorgängigen Abklärungen – die Betreibung der Busse samt Verfahrenskosten oder die Anordnung der im Strafbefehl festgesetzten Ersatzfreiheitsstrafe für das schuldhafte Nichtbezahlen der Busse zur Folge. Wenn der Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet wird, müssen die Verfahrenskosten und Mahngebühren vom Stadtrichteramt abgeschrieben werden. Auch das Stadtrichteramt selber wandelt seine nicht bezahlten Bussen in Ersatzfreiheitsstrafen um. Die Verlustscheine des Stadtrichteramtes bestehen aus der Bussenforderung, den Verfahrenskosten und den Betreibungskosten. Wenn bei Nichtbezahlen der Busse die angedrohte Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet wird, reduziert sich die Verlustscheinforderung um den Bussenbetrag. Da die Verlustscheinforderungen des Stadtrichteramtes aus drei unterschiedlichen Positionen bestehen, können sie nicht von einer anderen Verwaltungseinheit bewirtschaftet werden.

Beim Steueramt entstanden im Rechnungsjahr 2013 insgesamt 1297 Verlustscheine mit einem Gesamtwert von rund vier Millionen Franken. Das Steueramt hat den grössten Zugang an Verlustscheinen und muss seine Verlustscheine aus steuerrechtlichen Gründen selbst bewirtschaften.

Es bewirtschaften darüber hinaus weitere Bereiche ihre Verlustscheine aktiv, wie beispielsweise die Immobilien und Stadtwerk. Wie aktiv die Bewirtschaftung vorgenommen werden kann, hängt jedoch massgeblich von den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen ab.

Bei verschiedenen Stellen entstehen wegen der Art der Forderung keine oder nur sehr einzeln Verlustscheine: So erbringen beispielsweise die Betreibungsämter ihre Dienstleistungen teilweise nur gegen Vorauszahlung, die Bibliotheken und das Theater können ihre Dienstleistungen verweigern und bei den Immobilien kann für ausstehende Forderungen das Mietzinsdepot belastet und der Vertrag gekündigt werden.

Bei Stadtwerk erfolgt die Bewirtschaftung gegenüber in Winterthur wohnhaften Schuldnerinnen und Schuldnern mit einem Prepaid-Zähler; auf diese Weise kann ein Teil der Gebühren für die Abzahlung aufgelaufener Schulden verwendet werden.

Für sämtliche Verlustscheine besteht eine passive Verlustscheinbewirtschaftung. Das bedeutet, dass Schuldnerinnen und Schuldner, die ihren Betreibungsregisterauszug bereinigen möchten, sämtliche Forderungen inklusive Gebühren und Zinsen bezahlen müssen, bevor eine Löschung der Einträge im Betreibungsregister erfolgt.

Im Rechnungsjahr 2013 sind zusätzlich zu jenen des Steueramtes folgende Verlustscheine entstanden, welche – mit Ausnahme jener des Stadtrichteramtes – an einer beliebigen Stelle zentral bewirtschaftet werden könnten:

| Departement | Amt / Bereich | Anzahl | Betrag Fr. |
|-------------|--|------------|----------------|
| 2 DFI | Immobilien | 2 | 2'853 |
| 2 DFI | Finanzamt* | 48 | 188'044 |
| 4 DSU | Stadtrichteramt | 175 | 70'000 |
| 6 DSO | Begleitetes Wohnen / Notwohnungen | 6 | 3'614 |
| 6 DSO | Spitex | 7 | 19'836 |
| 6 DSO | Alterszentren (Pflegeleistungen, Wohnen) | 2 | 62'283 |
| 7 DTB | Stadtwerk | 130 | 152'174 |
| | Total | 370 | 498'804 |

* Der hohe Betrag beim Finanzamt resultiert daraus, dass dieses – wie bereits ausgeführt – die zentrale Debitorenbewirtschaftung für sämtliche Bereiche durchführt, welche diese nicht selber vornehmen.

Verlustscheinbewirtschaftung der Stadt Zürich

Gemäss Auskunft des Leiters Rechnungswesen des Stadtrichteramts Zürich erfolgt die Verlustscheinbewirtschaftung nicht vollständig zentral. So bewirtschaften das Steueramt und die Betriebsämter ihre Verlustscheine aus rechtlichen Gründen selbstständig.

Die Verlustscheinbewirtschaftung beim Stadtrichteramt wurde im Jahr 1996 im Zusammenhang mit einem Softwareprojekt schrittweise eingeführt und später auf die übrigen Verwaltungseinheiten ausgedehnt. Die Ansiedlung beim Stadtrichteramt erfolgte aufgrund der nur dort vorliegenden Möglichkeit, für nicht bezahlte Bussen eine Umwandlung in Haftstrafen vornehmen zu können. Zudem verfügt das Stadtrichteramt über die notwendigen Kenntnisse im Betreibungs- und Konkursrecht, da es seine Verfahrenskosten ebenfalls auf diesem – auch für sämtliche übrigen Forderungen der Stadt Zürich vorgeschriebenen – Weg geltend machen muss.

Heute werden im Zürcher Stadtrichteramt circa 77'000 Verlustscheine mit einem Wert von rund 74 Millionen Franken, welche in den letzten 20 Jahren entstanden sind, von 9,7 Vollzeitstellen bewirtschaftet. Unter der Annahme, dass die Verlustscheine über die letzten 20 Jahre linear entstanden sind, ergibt sich ein jährlicher Zugang an Verlustscheinen in Höhe von rund 3,7 Millionen Franken. Pro Vollzeitstelle kann somit durchschnittlich ein Reingewinn in der Höhe von rund 70'000 Franken, somit insgesamt 680'000 Franken, erwirtschaftet werden. Wird der Reingewinn der Verlustscheinbewirtschaftung zu den Verlustscheinzugängen ins Verhältnis gesetzt, ergibt sich ein Rückgewinnungsreingewinn von rund 18 Prozent. Unter der Annahme von durchschnittlichen Gesamtkosten pro Vollzeitstelle in der Höhe von 120'000 Franken muss demzufolge regelmässig eine Quote von 50 Prozent der entstehenden Verlustscheine eingetrieben werden können, damit der Gewinn von 70'000 Franken pro Vollzeitstelle entsteht.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

„Wurde vom Stadtrat schon geprüft, ob es sich auch für die Stadt Winterthur lohnen würde, eine zentrale Stelle einzurichten zur professionellen Verlustscheinbewirtschaftung?“

Aus dem Beispiel der Stadt Zürich und aufgrund der Tatsache, dass es Firmen gibt, welche sich ausschliesslich auf das Inkasso von Forderungen und die Bewirtschaftung von Verlust-

scheinen spezialisiert haben, lässt sich schliessen, dass mit der aktiven Verlustscheinbewirtschaftung grundsätzlich ein Gewinn erwirtschaftet werden kann.

Im Jahr 2012 wurde im Rahmen des Projektes «Fokus» ein organisatorisches Projekt «Skaleneffekte Finanzprozesse» mit externer Unterstützung durchgeführt. Nach einer Analyse der diversen Finanzprozesse der Stadt wurden Empfehlungen zur Optimierung derselben formuliert, vom Stadtrat beschlossen und in der Folge umgesetzt. Per 1. Januar 2013 wurde das dezentrale Verbuchen von Belegen beim Finanzamt zentralisiert. Damit konnten per Saldo über sämtliche Departemente 1,4 Vollzeitstellen eingespart werden.

In diesem Projekt wurde auch die aktive Bewirtschaftung für die im Finanzamt entstehenden Verlustscheine geprüft und das Potential auf circa 20'000 Franken geschätzt. Grundlage für diese Schätzung bildeten folgende Annahmen:

- die Verlustscheine werden an eine externe Firma abgetreten, da im Finanzamt die hierfür notwendigen Personalressourcen fehlen;
- Zugang von Verlustscheinen mit einer Gesamtsumme von durchschnittlich 200'000 Franken pro Jahr;
- erwarteter Anteil aus Zahlungseingängen für diese Verlustscheine von rund 10 Prozent (durchschnittlicher branchenüblicher Ansatz).

Zur Frage 2:

„Falls sich eine zentrale Verlustscheinbewirtschaftung aufdrängen würde, wie hoch sieht der Stadtrat das Potential in Franken gerechnet?“

Wird die im Projekt «Skaleneffekte Finanzprozesse» für das Finanzamt getroffene Schätzung auf sämtliche Verlustscheine der Stadt – mit Ausnahme derjenigen des Steueramtes, der Betriebsämter, des Friedensrichter- und des Stadtrichteramtes, welche ihre Verlustscheine aus rechtlichen Gründen selber bewirtschaften müssen – hochgerechnet, könnte aufgrund der durchschnittlichen Gesamtsumme an jährlich eingehenden Verlustscheinen von 500'000 Franken (vgl. Tabelle auf Seite 3) und dem angenommenen Anteil aus Zahlungseingängen von rund 10 Prozent (vgl. Antwort zu Frage 1) ein Ertrag von circa 50'000 Franken pro Jahr resultieren.

Zur Frage 3:

„Wie schnell könnte eine solche zentrale Verlustscheinbewirtschaftung geschaffen werden und wo wäre sie organisatorisch angehängt?“

Im Anschluss an das Projekt «Skaleneffekte Finanzprozesse» wurden weitere Abklärungen für eine zentrale Verlustscheinbewirtschaftung vorgenommen, indem eine Umfrage bei anderen Gemeinden sowie die Evaluation möglicher externer Inkassofirmen vorgenommen wurde.

Würde die Stadt Winterthur die Verlustscheine – ohne die unter Frage 2 genannten Ausnahmen – gleich wie die Stadt Zürich selbstständig und zentral bewirtschaften, müssten hierfür zusätzliche personelle Ressourcen geschaffen werden; analog zu dem entsprechenden Personalbestand der Stadt Zürich wären dies rund 1,5 Vollzeitstellen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob in Anbetracht dieser geringen Anzahl Personen eine solche Aufgabe, welche ein sehr grosses Spezialwissen sowie eine hohe Vernetzung in die verschiedensten IT-Systeme bedingt, sinnvoll und erfolgreich erfüllt werden kann. Voraussetzung hierfür wäre zudem die Genehmigung der Stellen respektive des damit verbundenen Personalaufwands durch den Grossen Gemeinderat.

Bei der Weiterbearbeitung des Projekts «Zentrale Verlustscheinbewirtschaftung» stehen deshalb folgende Abklärungen im Vordergrund:

1. Kann eine aktive Verlustscheinbewirtschaftung bei einem dafür geeigneten Amt zentralisiert und auf die Bewirtschaftung der übrigen städtischen Verlustscheine ausgedehnt werden? Zu prüfen ist eine Zentralisierung insbesondere beim Steueramt, welches den grössten Zugang an Verlustscheinen hat und diese selbst bewirtschaften muss, oder analog der Stadt Zürich beim Stadtrichteramt.
2. Ist es aufgrund des im Vergleich zur Stadt Zürich verhältnismässig kleinen Volumens sinnvoller, die Bewirtschaftung jener Verlustscheine, bei welchen es aus Gründen des Datenschutzes rechtlich zulässig ist, extern zu vergeben? Zu prüfen ist in erster Linie eine Zusammenarbeit mit der Stadt Zürich, in zweiter Priorität eine solche mit einer spezialisierten Firma.

In der Interpellation werden das Gleichbehandlungsgebot, das Rechtsdurchsetzungsgebot und die Prävention angesprochen. Dazu ist Folgendes auszuführen: Soll eine Verlustscheinbewirtschaftung finanziell erfolgreich sein, so ist der Zugang zu möglichst vielen und zuverlässigen Systemen, welche es ermöglichen, die Zahlungsfähigkeit eines Schuldners respektive einer Schuldnerin einschätzen zu können, notwendig, damit sich die weiteren Inkassoaktivitäten auf diese konzentrieren können. Eine «flächendeckende» Gleichbehandlung und Rechtsdurchsetzung ist finanziell nicht attraktiv. So ist es in der Regel nicht gewinnbringend, Forderungen weiter zu verfolgen, wenn die Schuldner respektive Schuldnerinnen Ergänzungsleistungen beziehen oder individuelle Unterstützung beanspruchen. Da bei jeder Bearbeitungshandlung Kosten entstehen, ist jeweils zu prüfen, ob diese in einem vernünftigen Verhältnis zum Forderungsbetrag stehen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder