



Protokollauszug vom

02.06.2021

Departement Finanzen / Steueramt:

Umsetzung der Verlustscheinbewirtschaftung (Balance-Massnahme 263.03)

IDG-Status: öffentlich

SR.19.410-2

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die teilzentrale Verlustscheinbewirtschaftung wird ab dem dritten Quartal 2021 wie folgt umgesetzt:

1.1. Das Finanzamt übernimmt die Bewirtschaftung der Verlustscheine jener Fakturierstellen, für welche es die zentrale Debitorenbewirtschaftung führt. Die übrigen Bereiche bewirtschaften ihre Verlustscheine selbst.

1.2. Das Finanzamt und die Bereiche senden alle drei Jahre, erstmals per Ende Oktober 2021 eine Aufstellung über ihre Verlustscheine an das Steueramt, welches zentral die Erfolgsaussichten eines Inkassos prüft.

1.3. Das Finanzamt und die Bereiche führen das Inkasso bei den als aussichtsreich beurteilten Fällen durch.

1.4. Ausgenommen sind die Verlustscheine aus Krankenkassenprämien gemäss KVG, welche von den Sozialen Diensten in Zusammenarbeit mit dem Steueramt nach einem separaten Ablauf bewirtschaftet werden.

2. Folgende Aufträge sind bis Ende 2021 umzusetzen:

2.1. Bereitstellung von Unterstützungsmassnahmen durch das Steueramt;

2.2. Ergänzung und Anpassung der Richtlinien über die Debitorenbewirtschaftung mit den notwendigen Vorgaben zur Verlustscheinbewirtschaftung im Handbuch Finanzen der Stadt Winterthur durch das Finanzamt;

2.3. Aufnahme des Inkassoprozesses in das IKS durch das Finanzamt in Zusammenarbeit mit dem Steueramt zur Sicherstellung des Controllings;

2.4. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, welche das Steueramt dazu ermächtigt, die Verlustscheine der Sozialen Dienste zu prüfen.

3. Das Departement Finanzen wird beauftragt, die Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderats über den Projektstand zu informieren.

4. Die Medienmitteilung wird gemäss Beilage genehmigt.

5. Mitteilung an: alle Departemente (zur Information ihrer Bereiche), Stadtkanzlei, Steueramt (zur Information der Projektgruppe Verlustscheinmanagement), Finanzamt und Finanzkontrolle.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Simon', is written over the printed name.

A. Simon

1. Ausgangslage

1.1 Balance-Massnahme

Im Entlastungsprogramm «Balance» hat der Stadtrat die Massnahme 263.03 «Zentrales Verlustscheinmanagement» mit einem jährlichen Ertrag bei der Produktgruppe Städtische Allgemeinkosten von 50 000 Franken ab 2017 beschlossen.

1.2 Projektziele

Ziele des Projekts waren:

- Berechnung der Wirtschaftlichkeit einer möglichen Zentralisierung inklusiv Abklärung des Bedarfs an personellen und finanziellen Ressourcen;
- Prüfung in welchem Amt die zentrale Bewirtschaftung angesiedelt werden kann;
- Prüfung der Datenschutzbestimmungen und der weiteren gesetzlichen Vorgaben;
- Dokumentation der Erfolgskontrolle bei einer möglichen Zentralisierung;
- Evaluation einer geeigneten Software.

1.3 Projektverlauf

Es wurde eine Projektgruppe unter der Leitung des Steueramtes eingesetzt. In der Projektgruppe waren folgende Bereiche vertreten:

- Betreibungsamt Kreis ¹
- Finanzamt
- Parkhäuser und Parkplätze
- Stadtrichteramt
- Alter + Pflege
- Soziale Dienste
- Stadtwerk

Die Projektgruppe hat folgende Arbeiten abgeschlossen:

- Ermittlung des IST-Zustands
- Berechnung der Wirtschaftlichkeit
- Prüfen der rechtlichen Rahmenbedingungen einer Zentralisierung
- Bildung von Umsetzungsvarianten und deren Gegenüberstellung (Vor- und Nachteile der Varianten).

¹ Die Betreibungsämter besitzen keine Verlustscheine, stellte der Projektgruppe jedoch ihr Wissen im Zusammenhang mit der Verlustscheinbewirtschaftung zur Verfügung.

Der Zwischenstand des Projekts wurde am 30. Januar 2017 der Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderates präsentiert.

Nachdem der Stadtrat den ersten Antrag am 12. Juni 2019 zur Überarbeitung zurückgewiesen hatte, wurde das Konzept angepasst und am 17. Dezember 2020 dem Stadtrat anlässlich einer Donnerstagssitzung präsentiert (Beilage 8). Mit vorliegendem Beschluss wird die Verlustscheinbewirtschaftung in der Stadt Winterthur entsprechend diesem Vorgehensvorschlag umgesetzt.

2. Rechtsgrundlage

Gemäss § 49 Abs. 3 Gemeindegesetz sind die Gemeinden verpflichtet, abgeschriebene Forderungen auf ihre Erhältlichkeit zu überwachen und die Forderung erneut einzufordern, wenn sich die Zahlungsfähigkeit der Schuldner/innen verbessert.

Aufgrund dieser Vorgabe des übergeordneten Rechts besteht für die Bereiche, welche Verlustscheine erwirkt haben, eine gesetzliche Pflicht zu einer aktiven Verlustscheinbewirtschaftung.

3. Bestandsaufnahme

3.1 Bereiche mit Verlustscheinen

Die folgende Tabelle zeigt die Bereiche, welche Verlustscheine besitzen und die Art der Bewirtschaftung.

Aktive Verlustscheinbewirtschaftung: Verlustscheine werden regelmässig auf die Erhältlichkeit der Forderung geprüft und gegebenenfalls ein erneuter Inkassoprozess eingeleitet.

Passive Verlustscheinbewirtschaftung: Der Schuldner oder die Schuldnerin bietet die Rückzahlung der Verlustscheinforderung an.

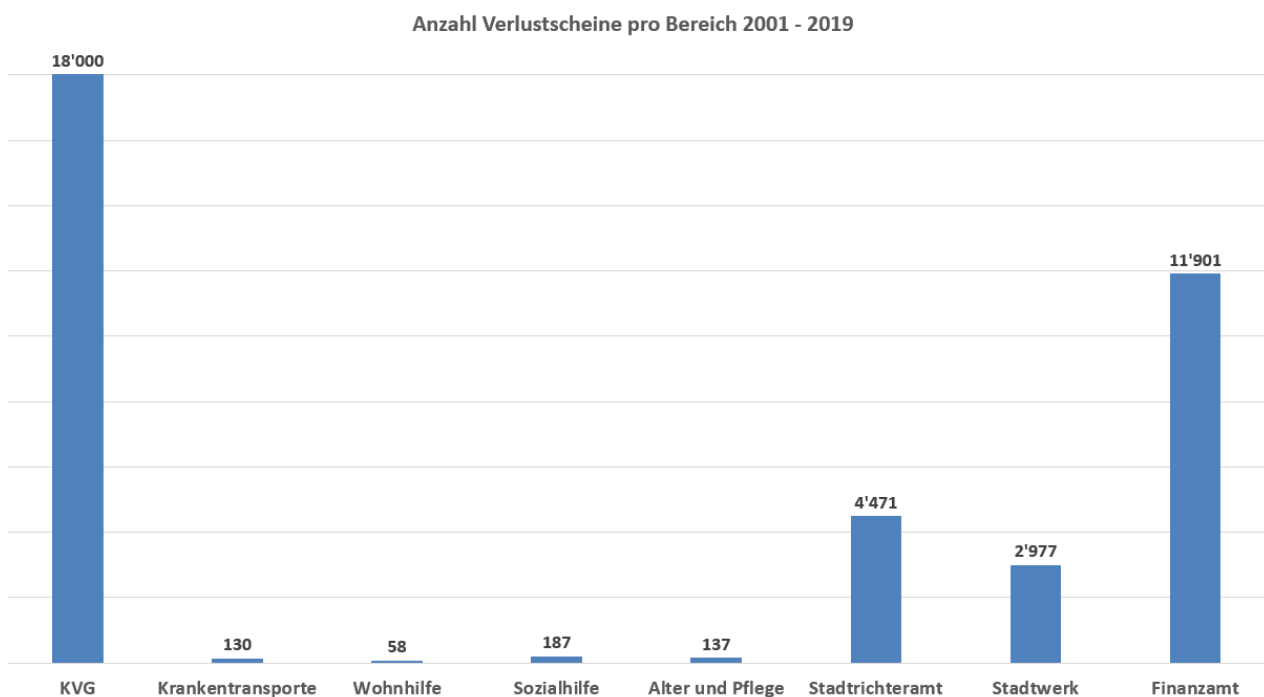
Bereich	Forderung	VS Bewirtschaftung	Bemerkungen
Friedensrichteramt	Forderungen Friedensrichteramt	passiv	Geringe Anzahl Verlustscheine mit Beträgen von Fr. 200.00 bis Fr 300.00
Bibliotheken	Jahresgebühren	passiv	Geringe Anzahl Verlustscheine mit wenig Potenzial
Immobilien	Miet- und Pachtzinse	aktiv	Aktive VS-Bewirtschaftung
Finanzamt	diverse Forderungen	passiv	VS aus der zentralen Debitorenbewirtschaftung für 55 Fakturierstellen
Steueramt	Steuerforderungen	aktiv	Das Steueramt muss die Verlustscheine aus gesetzlichen Gründen selbst bewirtschaften.
Parkhäuser / Parkplätze	Benützungsgebühren	passiv	

Stadtrichteramt	Bussen	aktiv	Besondere Bezugsmittel: Androhung der Umwandlung der Busse in Haftstrafe
	Gebühren	passiv	
Soziale Dienste	Sozialhilfe / Zusatzleistungen / Alimentenbevorschussung	passiv	Geringe Anzahl Verlustscheine mit wenig Potenzial
Soziale Dienste	Krankentransporte	passiv	Geringe Anzahl Verlustscheine mit wenig Potenzial
Soziale Dienste	Begleitetes Wohnen / Notwohnungen	passiv	Geringe Anzahl Verlustscheine mit wenig Potenzial
Soziale Dienste	Krankenkassenprämien (bis 2012)	passiv	Hohes Bezugsrisiko
Alter und Pflege	Forderung der Alterszentren	aktiv	Geringe Anzahl Verlustscheine mit wenig Potenzial
Alter und Pflege	Forderung der Spitex	aktiv	Geringe Anzahl Verlustscheine mit wenig Potenzial
Stadtwerk	div. Forderungen Stadtwerk	aktiv	Besondere Bezugsmittel: Abstellen des Stroms bei Nichtbezahlung.

3.2 Anzahl Verlustscheine

Das Steueramt hat den grössten Verlustscheinposten und muss die Verlustscheine aus gesetzlichen Gründen selbst bewirtschaften. Aus diesem Grund können die Verlustscheine des Steueramtes bei der Beurteilung einer zentralen Verlustscheinbewirtschaftung ausser Acht gelassen werden; sie werden deshalb bei den nachfolgenden Ausführungen nicht berücksichtigt.

Die folgende Grafik zeigt die Anzahl Verlustscheine der grössten Bereiche (die Details zu der Grafik sind in der Beilage 2 Ziff. 1 Total Verlustscheine und Forderungen ersichtlich):



3.3. Besonderheiten der Verlustscheinbewirtschaftung

KVG (Krankenkassenprämie)

Die meisten Verlustscheine haben die Sozialen Dienste aus ausstehenden Forderungen für Krankenkassenprämien (KVG) mit insgesamt 18 000 Verlustscheinen und einer Forderungssumme von total 14 000 000 Franken, was knapp 60 Prozent der gesamten Forderungssumme der Stadt Winterthur ausmacht.

Dabei handelt es sich um Verlustscheine aus nicht bezahlten Krankenkassenprämien der Grundversicherung. Bis und mit 2012 musste die Stadt Winterthur diese Kosten übernehmen und erhielt vom Kanton 50 Prozent zurückerstattet. Diese Verlustscheine lauten auf den Namen der Krankenkasse als Gläubiger. Die Verlustscheine sind teilweise mit einer Forderungsabtretung der Krankenkassen an die Stadt Winterthur versehen; teilweise fehlt jedoch diese Forderungsabtretung. Die Handhabung der Krankenkassen bezüglich der Abtretung der Forderung war nicht einheitlich. Ohne Forderungsabtretung können die Verlustscheine rechtlich nicht eingefordert werden. Es besteht deshalb ein hohes Bezugsrisiko, weshalb diese Verlustscheine bis heute nicht aktiv bewirtschaftet werden.

Seit 2013 übernimmt der Kanton diese Kosten. Somit entfällt seit 2013 eine Zunahme dieses grössten Verlustscheinpostens.

Krankentransporte, Wohnhilfe, Sozialhilfe und Alter und Pflege

In diesen Bereichen ist der Verlustscheinzufluss gering. Zudem haben die Verlustscheine aufgrund der im Jahr 2019 durchgeführten Stichproben kein hohes Bezugspotenzial (siehe Beilage 3 Berechnungsgrundlagen, Ziffer 2).

Stadtrichteramt

Verlustscheine des Stadtrichteramtes enthalten grundsätzlich zwei Komponenten: einen Gebührenteil und einen Bussenteil. Der Gebührenteil unterliegt der 20-jährigen Verjährungsfrist nach Ausstellung des Verlustscheinens gemäss Art. 149a SchKG, während der Bussenteil gemäss Art. 109 StGB bereits nach drei Jahren verjährt.

Das Stadtrichteramt hat im Jahr 2020 eine aktive Verlustscheinbewirtschaftung implementiert. Die Schuldnerinnen und Schuldner von Verlustscheinen werden auf Grund der Verjährungsfrist der Bussen frühzeitig aufgefordert, die Verlustscheine zu begleichen. Ohne eine Begleichung kann die Busse in eine Haftstrafe umgewandelt werden.

Stadtwerk

Stadtwerk hat eine aktive Verlustscheinbewirtschaftung implementiert und verfügt mit der Abschaltung des Stroms beim Schuldner / bei der Schuldnerin über eine effektive Massnahme, um Verlustscheine zu verhindern.

Finanzamt

Das Finanzamt stellt das zentrale System für die Fakturierung von Forderungen zur Verfügung und betreibt für die Forderungen von derzeit rund 55 Fakturierstellen die zentrale Debitorenbewirtschaftung ohne aktive Verlustscheinbewirtschaftung (siehe Beilage 2 Ziffer 2).

Die zentrale Debitorenbewirtschaftung umfasst insbesondere folgende Aufgaben:

- die Pflege und Bereitstellung des Debitorenstamms (total rund 210 000 Konten, durchschnittlich 100 neue manuelle Konten / Woche)
- die tägliche Verarbeitung der Zahlungseingänge für rund 110 000 Rechnungen / Jahr
- das Erstellen von Stundungs- und Ratenzahlungsvereinbarungen (durchschnittlich 16 / Woche)
- das Mahnwesen (durchschnittlich 360 / Woche)
- das Inkassowesen (durchschnittlich 58 Betreibungen / Woche)
- die Verarbeitung von Schnittstellen (durchschnittlich 18 / Woche)
- die Rückzahlung von Doppelzahlungen (rund 20 / Woche).

4. Art der Verlustscheinbewirtschaftung

4.1. Geprüfte Varianten

Das Projektteam prüfte zwei Varianten zur Bewirtschaftung der Verlustscheine:

- zentrale Verlustscheinbewirtschaftung
- teilzentrale Verlustscheinbewirtschaftung.

Bei der **zentralen Verlustscheinbewirtschaftung** wird angenommen, dass sämtliche Verlustscheine der Stadt Winterthur zentral bei einer Stelle bewirtschaftet werden. Diese kann beim Steueramt angesiedelt werden, da das Steueramt über langjährige Inkassoerfahrungen verfügt. Gemäss Empfehlung des Datenschutzbeauftragten der Stadt Winterthur ist bei einer zentralen Verlustscheinbewirtschaftung vorgängig eine gesetzliche Grundlage des Grossen Gemeinderates zu schaffen, welche das Steueramt dazu ermächtigt, die Verlustscheine für sämtliche Bereiche zu bearbeiten (siehe Beilage 6 Datenschutz).

Kernpunkt der **teilzentralen Verlustscheinbewirtschaftung** ist eine Vorprüfung durch das Steu-

eramt, welches die finanzielle Situation eines Schuldners / einer Schuldnerin anhand der Steuerdaten abschätzt. Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung dient dazu, das nachfolgende Inkassoverfahren der Fachbereiche zu verkürzen und Schuldner/innen, welche sich wirtschaftlich nicht oder noch nicht vollständig erholt haben, vor neuerlichen Kontaktaufnahmen durch die Inkassostelle der Fachbereiche zu bewahren. Die Einforderung der potenziellen Verlustscheine und die Verantwortung der Verjährungsunterbrechung erfolgt weiterhin durch die Bereiche, welche die Verlustscheine besitzen. Mit Bezug auf die Verlustscheine der Sozialen Diensten (Ausnahme Verlustscheine aus KVG) ist laut der Empfehlung des Datenschutzbeauftragten auch für diese Variante eine gesetzliche Grundlage des Grossen Gemeinderates zu erlassen, welche das Steueramt dazu ermächtigt, die Verlustscheine auf ihre Einbringlichkeit zu prüfen (siehe Beilage 6 Datenschutz).

4.2 Gegenüberstellung der Varianten

Wissensaufbau:

Aktuell führen die Bereiche eine eigene Debitorenbewirtschaftung, und die meisten Bereiche betreiben bereits heute eine aktive oder zumindest eine passive Verlustscheinbewirtschaftung. Somit ist in den Bereichen neben den Inkassoprozessen auch das Know-how für die Verlustscheinbewirtschaftung vorhanden.

Bei einer Zentralisierung müsste entsprechendes Wissen über den Bestand der Forderung an die zentrale Stelle übermittelt werden.

Systemkosten / Schnittstellen:

Da heute in der Stadtverwaltung für die Fakturierung und das Inkasso von Forderungen kein Einheitssystem vorhanden ist, müsste bei einer Zentralisierung der Verlustscheinbewirtschaftung neben den bestehenden Inkassoprozessen ein neuer Inkassoprozess inkl. Schnittstellen aufgebaut und eine entsprechende Software angeschafft werden, um Verlustscheine zentral bewirtschaften zu können, welche in den Bereichen von den «Debitorenspezialisten/innen» in gleicher Zeit wie beim Steueramt eingefordert werden können.

Bei der teilzentralen Verlustscheinbewirtschaftung muss kein Parallelsystem mit entsprechenden Schnittstellen aufgebaut werden (z.B. Zahlungen für Verlustscheine an die Bereiche müssen an die zentrale Verlustscheinstelle weitergeleitet werden). Da die bestehenden Systeme genutzt werden können bzw. lediglich ergänzt werden müssen, fallen wesentlich tiefere Systemkosten an.

Personalaufwand:

Bei einer Zentralisierung müssten sämtliche physischen Verlustscheine und die dazugehörigen Unterlagen über die Entstehung der Verlustscheine von einem bestehenden in ein neues System übermittelt bzw. neu erfasst werden.

Bei der teilzentralen Verlustscheinbewirtschaftung werden die in den Bereichen meist heute schon bestehenden Systeme genutzt und eine Ablieferung und nochmalige Erfassung der Verlustscheine an ein zentrales Verlustscheinregister entfällt. Damit fällt der Personalaufwand wesentlich geringer aus.

Potenzial / Ertrag:

Durch den Wegfall der Verlustscheine aus Krankenkassenprämien (KVG) im Jahr 2012 beträgt die jährliche Zunahme rund 1600 Verlustscheine (ohne Verlustscheine des Steueramtes). Davon entfallen rund 700 Verlustscheine auf das Stadtrichteramt und Stadtwerk, welche die Verlustscheine bereits heute selber und unter Berücksichtigung der speziellen Bezugsmittel erfolgreich bewirtschaften. Rund die Hälfte (850 Verlustscheine) mit einem Durchschnittswert von Fr. 320.00 pro Verlustschein stammen aus jenen Bereichen, für welche das Finanzamt die zentrale Debitorenbewirtschaftung führt. Die restlichen rund 50 Verlustscheine fallen bei den Sozialen Diensten und bei Alter und Pflege an und haben wenig Rückforderungspotenzial.

Auf Grund von Stichproben im Jahr 2019 wird davon ausgegangen, dass pro Jahr durchschnittlich rund 240 Verlustscheine wieder eingefordert werden können. Durch die geringe Zunahme von Verlustscheinen, die mehrheitlich tiefen Forderungsbeträge sowie die tiefe Rücklaufquote fällt der mögliche Ertrag tief aus. Entsprechende Berechnungen zeigen auf, dass bei einer zentralen Verlustscheinbewirtschaftung der laufende Ertrag den Aufwand nicht zu decken vermag; es ist vielmehr mit einem Aufwandüberschuss zu rechnen. Die detaillierten Ausführungen und Berechnungen sind der Beilage 3 zu entnehmen.

4.3 Vorteile der teilzentralen Verlustscheinbewirtschaftung

- Der Entscheid über die Wiedereinbringlichkeit eines Verlustschein (Bonitätsprüfung) wird effizient beim Steueramt gefällt.
- Da in den meisten Bereichen bereits Inkassoprozesse bestehen, über welche die Verlustscheine eingefordert werden können, fallen wesentlich tiefere Systemkosten an.
- Die Verlustscheine sind in den Bereichen meist EDV-mässig erfasst. Somit entfällt in der Regel der initiale Aufwand für eine zentrale Erfassung.
- Branchenspezifische Bezugsmittel wie die Androhung von Gefängnis beim Stadtrichteramt und das Abstellen des Stroms bei Stadtwerk können weiterhin erfolgreich eingesetzt werden.

- Aufgrund tieferen Systemkosten und geringerem Arbeitsaufwand wirft sie den höchsten Ertrag ab, unabhängig davon, von welcher Erfolgsquote ausgegangen wird.

4.4 Fazit

Aufgrund dieser Erkenntnisse wird auf die Einführung eines zentralen Verlustscheinmanagements verzichtet und die teilzentrale Verlustscheinbewirtschaftung weiterverfolgt.

5. Umsetzung der teilzentralen Verlustscheinbewirtschaftung

5.1 Prozess und Zuständigkeiten

Da sich die wirtschaftliche Situation der Schuldner/innen in aller Regel nicht jährlich ändert und zufolge der 20-jährigen Verjährungsfrist kein zeitlicher Druck besteht, wird die Prüfung und Bearbeitung der Verlustscheine in einem Drei-Jahres-Turnus durchgeführt, erstmals im dritten Quartal 2021. Der Prozess gestaltet sich wie folgt:

1. Die Bereiche senden dem Steueramt jeweils per Ende Oktober eine Aufstellung ihrer Verlustscheine.
2. Das Steueramt prüft die finanzielle Situation der Schuldner/innen anhand der Steuerdaten und meldet den Bereichen die Verlustscheine, welche Potenzial haben. Bei Bedarf werden die Betreibungsämter am Wohnort der Schuldner/innen einbezogen.
3. Die Bereiche leiten in der Folge den Inkassoprozess für diese Verlustscheine ein.

Das Finanzamt übernimmt die Bewirtschaftung der Verlustscheine jener Bereiche, für welche es bereits heute die Debitorenbewirtschaftung wahrnimmt, indem es die Bonitätsprüfung beim Steueramt einholt und in der Folge den Inkassoprozess einleitet. Für die Verlustscheinbewirtschaftung kann die bereits heute eingesetzte Inkasso-Lösung «Collecta eSchKG» um das zusätzliche Modul «Collecta Verlustscheinverwaltung eSchKG» erweitert werden. Wird Rechtsvorschlag erhoben, begleitet das Finanzamt dessen Beseitigung durch die Fakturierstellen. Dazu werden die Richtlinien für die Debitorenbewirtschaftung überarbeitet und an die neuen Prozesse angepasst. Die Kosten und Erlöse für die neuen Aufgaben sind im Budget 2022 und im FAP berücksichtigt.

5.2 Bewirtschaftung der Verlustscheine aus Krankenkassenprämien

Auf Grund des hohen Bezugsrisikos, welches im Wesentlichen auf fehlende Forderungsabtretungserklärungen der Krankenkassen zurückzuführen ist (vgl. Ziffer 3.3), sind die Verlustscheine der Sozialen Dienste aus Krankenkassenprämien gesamthaft in einem kostengünstigen Sonderprojekt zu bewirtschaften. Dabei ist vorerst der mögliche Erfolg zu ermitteln, um in der Folge die weiteren Schritte zu planen. Die Bearbeitung erfolgt durch die Sozialen Diensten (kaufmännische Support, Team Klientenbuchhaltung) in Zusammenarbeit mit dem Steueramt.

6. Weiteres Vorgehen und Aufträge

Für die Umsetzung der Verlustscheinbewirtschaftung und zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise und des Controllings sind folgende Prozessschritte erforderlich, welche nach der Beschlussfassung an die Hand genommen und bis Ende Jahr abgeschlossen sein werden:

- a. Bereitstellung von Unterstützungsmassnahmen durch das Steueramt;
- b. Ergänzung und Anpassung der Richtlinien über die Debitorenbewirtschaftung mit den notwendigen Vorgaben zur Verlustscheinbewirtschaftung im Handbuch Finanzen der Stadt Winterthur durch das Finanzamt;
- c. Aufnahme des Inkassoprozesses in das IKS durch das Finanzamt in Zusammenarbeit mit dem Steueramt zur Sicherstellung des Controllings;
- d. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, welche das Steueramt dazu ermächtigt, die Verlustscheine der Sozialen Dienste (mit Ausnahme der Verlustscheine aus KVG, wozu es keiner besonderen gesetzlichen Grundlage bedarf) zu prüfen. Sofern möglich soll diese Rechtsgrundlage in Absprache mit der Datenaufsichtsstelle im Rahmen der laufenden Revision in die Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur aufgenommen werden.

7. Personelle Auswirkungen

Sollte sich im Rahmen der Umsetzung der Verlustscheinbewirtschaftung insbesondere beim Steueramt und beim Finanzamt die Notwendigkeit für zusätzliche personelle und finanzielle Mittel aufzeigen, werden diese im Rahmen der künftigen Budgetprozesse beantragt werden.

8. Kommunikation

Das DFI wird die Aufsichtskommission über den Projektstand informieren. Der vorliegende Beschluss wird zudem mit einer Medienmitteilung begleitet. Das Steueramt informiert die Arbeitsgruppe über das weitere Vorgehen. Die Information der Bereiche erfolgt durch die Departemente.

Beilage:

1. Medienmitteilung

Beilagen (nicht öffentlich):

2. Total Verlustscheine und Forderungen, Stand 2019
3. Berechnungsgrundlagen Verlustscheinbewirtschaftung
4. Arbeitsprozess zentrale Verlustscheinbewirtschaftung
5. Gegenüberstellung zentrale und teilzentrale Verlustscheinbewirtschaftung
6. Datenschutz
7. Rechtsgrundlagen Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)
8. Präsentation anlässlich Donnerstagssitzung vom 17.12.2020