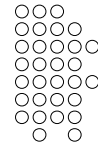


Kommunales Forderungsmanagement



Ist Outsourcing möglich?

von

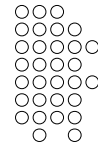
Harald Jordan

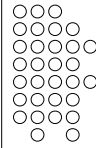
Stadt Erlangen

Leiter des Forderungsmanagements

- **Die Werbestrategien der
Inkassobranche**

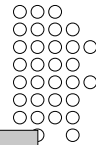
- Die Positionierung der „Privaten“ -





Externes Forderungsmanagement für die öffentliche Hand

Kommunen oder Landkreise, die ihre Außenstände mangels Zeit, Personal oder Inkasso-Know-how nicht konsequent bei ihren Schuldnern einfordern, verzichten auf viel Geld. In Zeiten klammer kommunaler Haushalte ist das nicht zu rechtfertigen. Spezialisierte Inkasso-Dienstleister können mit professionellem Forderungsmanagement dazu beitragen, die Verluste zu reduzieren. Das zeigt die Zusammenarbeit des Landkreises Ostvorpommern mit Creditreform.



Kommunen können durch das Auslagern ihres Forderungsmanagements ihre Liquidität spürbar verbessern

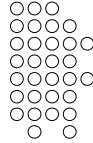
Die Kommunen sind in ihrer Mehrheit weiterhin hoch verschuldet. Das zeigt ein Blick auf die **Außenstände** der öffentlichen Verwaltungen. **Nach Schätzungen** des Bundesverbandes Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V. (BDIU) belaufen sich diese auf aktuell mindestens **12 Milliarden Euro**. Diese Summe exakt zu beziffern, fällt im Moment noch schwer. Kommunen überall im Land stellen erst allmählich ihre Bilanzen von der Kameralistik auf die doppelte Buchführung in Konten – die sogenannte Doppik – um. Und erst die Doppik wird letztlich offenbaren, wie hoch die offenen Forderungen der Kommunen wirklich sind.

Ein Beitrag von Wolfgang Spitz, Präsident des Bundesverbandes Deutscher Inkasso-Unternehmen e.V. (BDIU), und Professor Dr. Ralf B. Abel, Datenschutzexperte, Fachhochschule Schmalkalden (Beauftragter für Datenschutz beim BDIU)

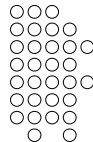


GESAMTVORSTAND:
 Dipl.-Kfm. Uwe von Padberg, Köln (Präsident)
 Dipl.-Vw. Michael Knödler, Worms (Vizepräsident)
 Dipl.-Kfm. Ernst Riegel, Hagen (Vizepräsident)
 Michael Aumüller, Nürnberg
 RA Nikolaus von der Decken, Hamburg
 Dipl.-Kfm. Stefan Langenfeld, Kaiserslautern
 Prof. Dr. Helmut Rödl, Koblenz
 Dipl.-Kfm. Christian Wolfram, Duisburg

**GESCHÄFTSFÜHRUNG VERBAND
 DER VEREINE CREDITREFORM E.V.:**
 RA Volker Ulbricht
 Dr. Carsten Uthoff
 Verband der Vereine Creditreform e. V.
 Hellersbergstr. 12, 41460 Neuss
 Telefon (02131) 109 – 0
 Telefax (02131) 109 – 8000
 E-Mail kontakt@creditreform.de
www.creditreform.de



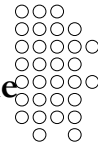
- **Weshalb ist „externes Forderungsmanagement“ so aktuell?**
- Forderungsmanagement der Kommunen wird von Privaten überwiegend als **Inkassomarkt** bewertet.
- Der private Markt ist begrenzt und weitestgehend fest verteilt.
- Öffentliche Kunden bieten neue Ansätze für Umsatzsteigerung und Gewinnmaximierung.
- Chance zur Verbesserung der eigenen Datenqualität.





Der Bürger als Handelsware!

- Durch das Bestreben vieler Kommunen, in der öffentlichen Verwaltung eine privatwirtschaftliche Buchhaltung einzusetzen, wurde der Glaube gefördert, durch Private auch in anderen kommunalen Bereichen eine größere Wirtschaftlichkeit und Effektivität bei der Aufgabenerledigung zu erhalten.



Das Versagen des Forderungsmanagements der gesamten Finanzwirtschaft hinterlässt seine Spuren

- Akutelle Situation:



Die Finanzkrise hat zu einer gewissen **Ernüchterung** und Umkehr in der Outsourcingdebatte geführt.

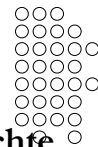
- Neue Begriffe wie „toxische Papiere“, „notleidende Kredite“ und „Bad Bank“ machen die Runde.

• Definition „Forderungsmanagement“ laut Wikipedia:

- Unternehmen gewähren ihren Kunden auf erbrachte Lieferungen und Leistungen in der Regel Kredite, indem sie **Zahlungsziele** einräumen. Das Forderungsmanagement **leitet, gewährt und verwaltet diese Kredite**.

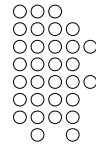
Das Kredit- oder Forderungsmanagement zielt darauf ab, **Forderungsausfälle so gering wie möglich zu halten** und die notwendige Liquidität des Unternehmens jederzeit zu wahren.

Durch **Outsourcing** des Forderungsmanagements sinken i. d. R. die eigenen Personal- und Sachkosten.



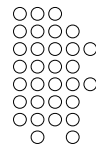
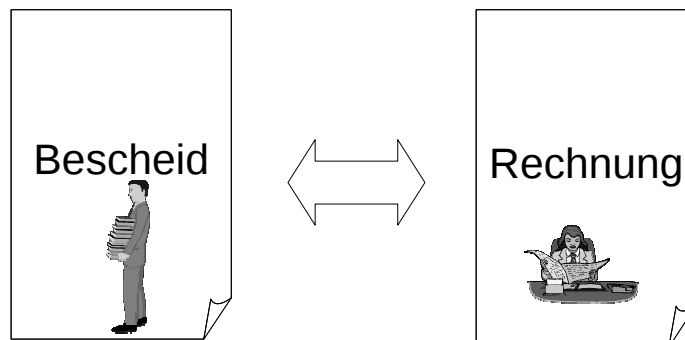
- Grundsatzüberlegungen:

- Kann das externe Forderungsmanagement fachlich stärker sein als das kommunale?
- Worauf stützen sich evtl. rechtliche Bedenken gegen ein Outsourcing?

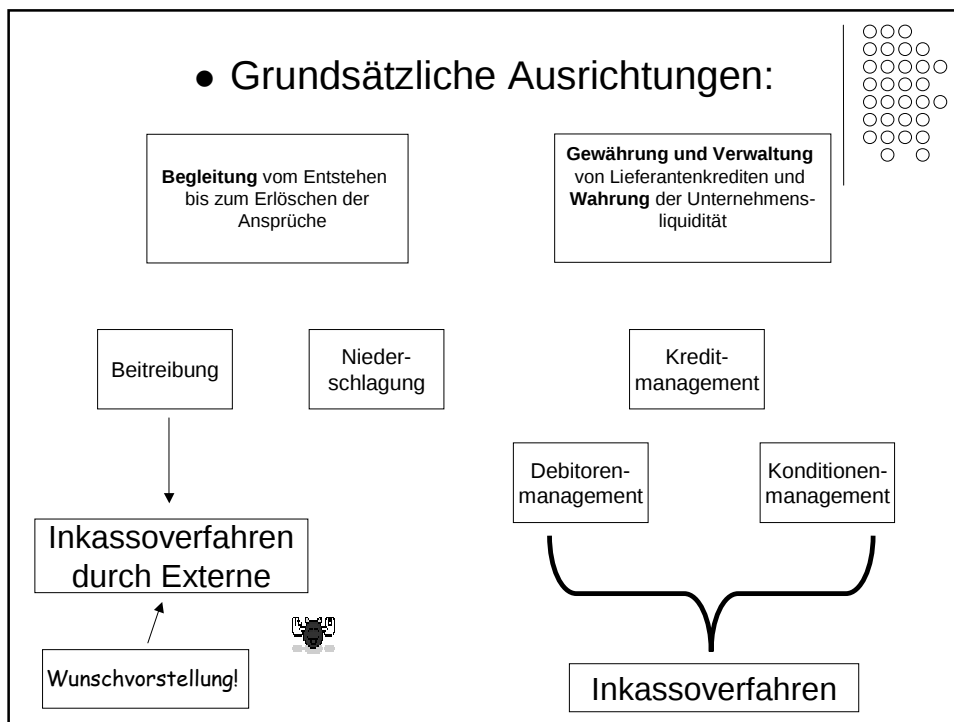


- Der Systemvergleich

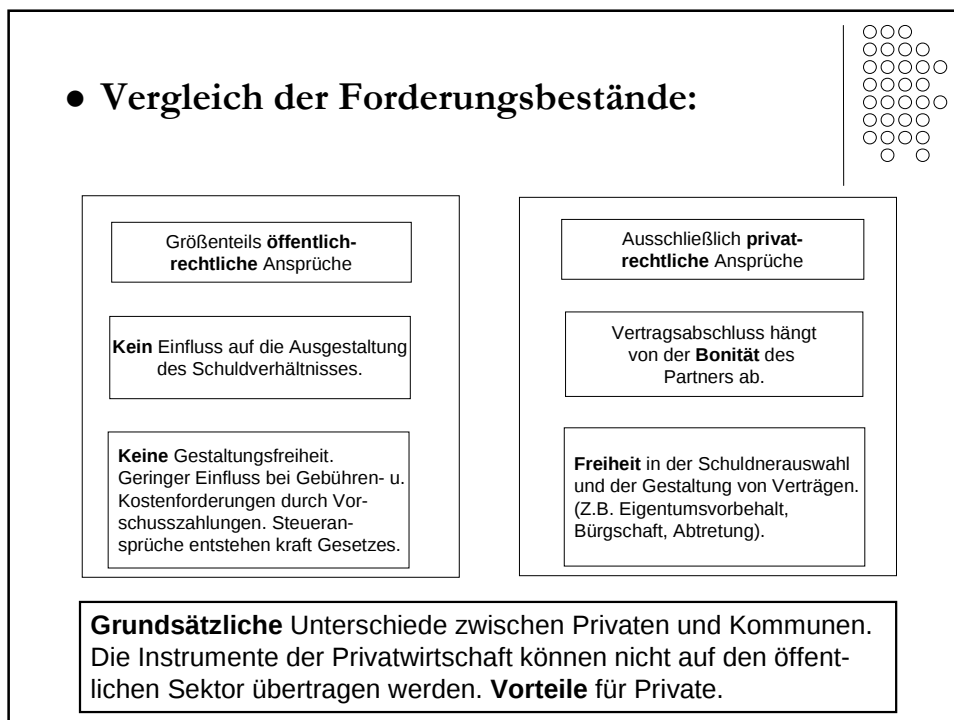
- privates
mit
kommunalem Forderungsmanagement



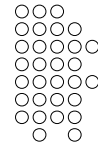
• Grundsätzliche Ausrichtungen:



• Vergleich der Forderungsbestände:



• Vergleich der Forderungsverfolgung



Öffentlich-rechtliche Ansprüche werden durch **Eigentulierung** ohne externe Schritte für **vollstreckbar** erklärt.

Eigenes Beitreibungsverfahren mittels Verwaltungsvollstreckung. Gesetzl. geregelte Informationsmöglichkeiten. Hohe Werthaltigkeit der ermittelten Erkenntnisse.

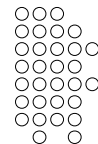
Vorrechte bei **öffentlichen Lasten** (z.B. Grundsteuern)

Privat-rechtliche Ansprüche werden durch **Klage oder gerichtl. Mahnverfahren** vollstreckbar. **Kosten- u. Prozessrisiko** trägt der Gläubiger.

Titulierungsrisiken führen zu ausgeprägtem **Inkasso** durch Inkassounternehmen oder zum **Factoring**. Hohes Drohpotential im Realisierungsverfahren.

Bei der Forderungsverfolgung sind die Kommunen den Privaten klar überlegen. Ohne zusätzlichen Kostenaufwand werden öffentlich-rechtliche Ansprüche vollstreckbar. Gezielte Maßnahmen sichern nach Auswertung verwaltungsinterner und externer Informationsquellen eine hohe Erfolgsquote.

• Ergebnis des Systemvergleichs nach fachlichen Gesichtspunkten:



Kommune

Private

Das Risiko eines **Forderungsausfalles** ist bei **Kommunen** am Geringsten.



Forderungsverfolgung

Forderungsbestand

Forderungsverfolgung

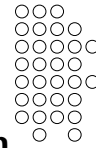
Forderungsbestand

● Die neuen Strategien:

1.

Externes Forderungsmanagement in Form des sog. Verwaltungshelfers

- **Begriffserklärung:**
Technisch-mechanische Hilfstätigkeiten Privater ohne Entscheidungskompetenz.
- Für Kommunen sind Tätigkeiten von Inkassounternehmen in dieser Form unbrauchbar. Entlastungseffekte ergeben sich – wenn überhaupt – nur durch selbständige Vorgehensweise der Dienstleister.
- Rechtsmissbrauch durch Verwaltungshelfer hat der Auftraggeber zu vertreten.



2.

Überwachung niedergeschlagener Forderungen:

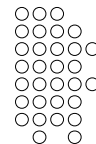
Können Sie einen Bedarf für eine Hilfe durch Private erkennen?

- **Bedarfsanalyse:**
- **Vergleich vorhandener Daten**
Privatwirtschaft/Öffentliche Hand.

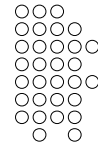
2004	Privatwirtschaft	2005	Öffentliche Hand
Forderungsausfälle (Gesamt): 2)	4,71 % 1)	Niederschlagungsquote: 4)	1,48 %
Forderungsausfälle (Inland): 3)	2,40 % 1)		

Quelle/Erläuterung:

- 1) Forderungsausfall in % der Umsatzerlöse
 2) Hagemann, KKZ 9/2008, S. 193 ff., Info lt. Erhebung Michaelisbund
 3) Hagemann, KKZ 9/2008, S. 193 ff., Studie Intrum Justitia Inkasso Deutschland
 4) Hagemann, KKZ 9/2008, S. 193 ff., Angaben nur Bund und Länder.



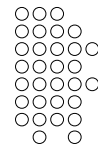
- **Zwischenergebnis:**



- ☒ **Der Systemvergleich Privat versus Kommune zeigt aus fachlicher Sicht klare Vorteile für die öffentliche Verwaltung.**
- ☒ **Die Angebote externer Dienstleister entpuppen sich häufig als reine Inkassotätigkeit.**
- ☒ **Eine schlüssige Erklärung für das angeblich erfolgreichere Modell des außergerichtlichen Inkassos gegenüber den rechtlichen Möglichkeiten der Kommunen bei der Forderungsrealisierung ist nicht erkennbar.**



- **Rechtliche Beurteilung eines Outsourcings des kommunalen Forderungsmanagements**

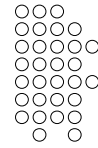


- **Datenschutzrechtliche Aspekte**
- **Haushaltsrechtliche Grundsätze**

- **Datenschutzrechtliche Aspekte:**

- **Aufbau des Datenschutzes in Deutschland:**

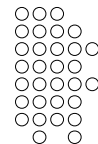
Recht auf Informationelle Selbstbestimmung Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG		
Steuer- geheimnis § 30 AO	Allgemeiner Datenschutz Bundesdaten- schutzgesetz § 1 Abs. 1	Sozial- geheimnis § 35 SGB I §§ 67 ff. SGB X



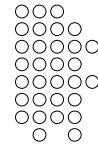
- **Datenschutzrechtliche Kriterien:**

- **Grundsätzliche Regelungen:**

- * Für die Datenweitergabe an Dritte ist stets eine gesetzliche Grundlage erforderlich.
- * Die Datenübermittlung für eine externe Auftragsverarbeitung muss für die Aufgabenerfüllung des Auftraggebers (Kommune) erforderlich sein (Zweckbindung der Datenweitergabe).
- * Die Datenübermittlung für **reine** Hilfsdienste des Auftraggebers ist in aller Regel zulässig.



- **Verwaltungshilfe als geeignetes Instrument des externen Forderungsmanagements?**



- **Kundenvorstellung:**

Selbständige Vorgehensweise des Anbieters mit dem Ziel der erfolgreichen Einnahmebeschaffung.

1) Werbebroschüre Creditreform 06/2008, S. 47, Ohle in Geschäftswelt 4/1995, S.9.

- **Leistungsangebot der Privaten:** ¹⁾

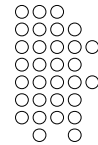
Einnahmeveranschaffung mit den branchenüblichen Instrumenten aus Taktik, Psychologie und Beharrlichkeit. Einsatz des Mittels Ratenzahlung und Vergleich.

- **Rechtliche Beurteilung:**

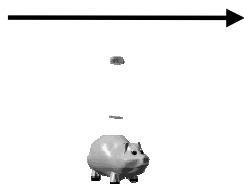
Das obige **Leistungsangebot** der Privaten entspricht **nicht** dem anerkannten Prinzip des Verwaltungshelfers.
KG Berlin, Beschl. v. 23.10.1996 (NJW 1997, S.2894)
Schlesw.-Holst. OVG, Urt. v. 15.03.2006, KKZ 2008, S. 68 ff.



* **Datenschutzrechtliche Würdigung der Weitergabe von Steuerdaten und Sozialdaten an externe Dienstleister.**

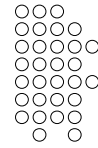


- **Steuerdaten:**
- Die Datenweitergabe ist ausschließlich im Rahmen der Ausnahmen nach § 30 Abs. 4 AO zulässig.
- Eine Weitergabe an private Stellen ist **unzulässig**.



Dieses Verbot gilt auch für **niedergeschlagene Steuerforderungen**.
Anderslautende Meinungen externer Anbieter sind unzutreffend.

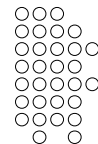
- Sozialdaten:
- Sozialgeheimnis ist der Anspruch des Einzelnen, dass die ihn betreffenden Sozialdaten von den Sozialleistungsträgern nicht unbefugt erhoben, gespeichert, verarbeitet, verändert, übermittelt, gelöscht und genutzt werden.
- Die Datenweitergabe ist nur im Rahmen des § 35 Abs. 1 SGB I zulässig.
- Eine direkte Datenweitergabe vom Sozialleistungsträger an den externen Dienstleister ist **ungesetzlich**.



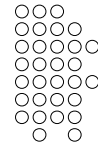
- **Haushaltsrechtliche Grundsätze:**

- Ausführliche und schlüssige Erklärung durch das bayerische Staatsministerium des Innern in der Bekanntmachung von 20.01.2009.

Weitere Erläuterungen
später!



- **Weitere Gesichtspunkte:**



- **Wettbewerbsrecht:**

Für die Vergabe an externe Anbieter sind **vergaberechtliche** Bestimmungen zu beachten (§ 31 KommHV-Kameralistik).

- **Haftungsrechtliche Aspekte:**

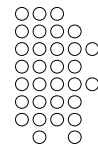
Die **Kommune haftet** für Pflichtverletzungen externer Anbieter, die als Verwaltungshelfer tätig sind (Art. 34 GG i.V.m. § 839 BG).

- **Personalvertretungsrecht:**

Die Übertragung von Teilaufgaben aus dem kommunalen Forderungsmanagement an Private unterliegt dem **Mitbestimmungsrecht bzw. Mitwirkungsrecht des Personalrates** (Beschluss des VG Saarlouis v. 19.11.2008,, KKZ 04/2009).

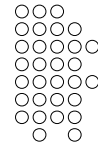


- **Die Position des Bayerischen Staatsministeriums des Innern:**



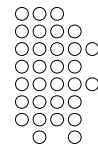
- Bek. des Innenministeriums vom 20.01.2009, Az.: IB4-1512.5-9.
- Differenzierte Festlegungen (Ziff. 8 der Bek.) unter der Überschrift „Grenzen der Übertragung von Aufgaben der kommunalen Vollstreckungsbehörde an Dritte“:
- **Inkassounternehmen als „Verwaltungshelfer“:**
Die Tätigkeit der Inkassounternehmen überschreitet den rechtlich zulässigen Rahmen eines Verwaltungshelfers.
- **Haushaltsrechtliche Beurteilung der Tätigkeit Privater:**
Provisionen für Inkassounternehmen sind als Forderungsverzicht (da nicht umlegbar) nach dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bedenklich, wenn kommunaler Verwaltungsaufwand und Forderungsausfallquote durch die Tätigkeit Privater nicht deutlich reduziert wird.
- **Position des Landesbeauftragten für den Datenschutz:**
Hinweis auf die Ausführungen im 21. Tätigkeitsbericht 2004, Nr. 11.6.

● Die Positionen anderer Landesdaten- schutzbeauftragter:



- **Der Sächsische Datenschutzbeauftragte:**
Im 6. Tätigkeitsbericht, Nr. 5.5.6, 7. Tätigkeitsbericht, Nr. 5.5.9 und 12. Tätigkeitsbericht, Nr. 5.5.2 wurden **negative** Bewertungen zum Forderungsmanagement durch Externe abgegeben.
- **Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Sachsen-Anhalt:**
Negative Bewertung im 8. Tätigkeitsbericht, Nr. 11.2.
- **Der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit von Nordrhein-Westfalen:**
Negative Bewertung der externen Inkassodienstleistungen von übergeleiteten Unterhaltsforderungen und Unterhaltsvorschussleistungen laut Schreiben vom 21.01.2009.

Eine Auslagerung des Mahnverfahrens bringt Einsparungen.



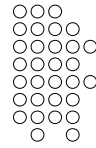
Nach § 38 Abs. 2 KommHV-Doppik bzw. § 42 Abs. 2 KommHV-Kameralistik ist das Mahnwesen der Kasse **übertragen**. In Bayern zählt die Mahnung nach Art. 23 Abs. 1 Nr. 3 VwZVG zu den besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen. Diese Mahnung ist von der Kasse oder der **zuständigen Stelle** zu veranlassen und auch nachzuweisen.

Das Überwachungsverfahren niedergeschlagener Forderungen durch Inkassounternehmen spart kommunale Ressourcen.

Für Niederschlagungen gelten gesetzliche Rahmenbedingungen, die von der Kommune zu beachten sind (vgl. § 261 AO). Bereits mit der Niederschlagung einer Forderung wird durch die Differenzierung unbefristet/befristet die grundsätzliche Überwachungsverpflichtung fallspezifisch gewichtet. Niederschlagungen sind grundsätzlich kein ernstzunehmendes Einnahmepotential.

• Position des Fachverbandes:

- Der Verband **lehnt** den Einsatz privater Dienstleister im kommunalen Forderungsmanagement aus **rechtlichen und sachlichen Gründen** ab.
- Ende 2008 wurde eine **Studie zum kommunalen Forderungsmanagement** in Auftrag gegeben. Als Dienstleister wurde die Kanzlei Rödl & Partner beauftragt.
- Die Ergebnispräsentation  auf der BAT in Hannover (17.06 – 18.06.2009).
- Auch auf ministerieller Ebene konnte das externe Forderungsmanagement thematisiert werden. Verbindliche Aussagen, wie die der Bekanntmachung des Innenministeriums, dienen der Meinungs- und Entscheidungsfindung.



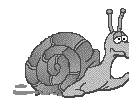
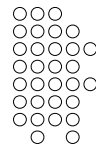
• Werbeaussagen zum externen Forderungsmanagement und ihre Werthaltigkeit:

Nach **Schätzungen** des Bundesverbandes deutscher Inkasso -Unternehmen e.V. (BDIU) belaufen sich die Außenstände der öffentlichen Verwaltung auf aktuell mindestens **12 Milliarden Euro**.

Die Zahl ist weder durch empirische Umfragen noch durch veröffentlichte Statistiken begründet. Eine Definition des Begriffs „Außenstände“ fehlt.

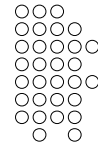
Sämtliche Gemeindeordnungen in Deutschland erlauben die Einschaltung von externen Inkasso-Dienstleistungen **ohne** Genehmigungspflicht.

Diese Aussage ist unzutreffend. Die Gemeindeordnungen, z.B. Art. 101 BayGO ist keine Grundlage für den Einsatz Externer. Spezialgesetzliche Regelungen, wie der Datenschutz oder das Haushaltsrecht sprechen dagegen.





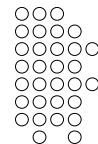
● Resümee:



- Die Beauftragung Privater stößt vor allem auf haushalts- und datenschutzrechtliche Schwierigkeiten.
- Bereits eine fachliche Überprüfung zeigt erhebliche Schwächen des externen Forderungsmanagements auf.
- Eine konsequente Umsetzung vollstreckungsrechtlicher Möglichkeiten und Überprüfung eigener Aufbau- und Ablauforganisation liefert beste Ergebnisse.
- Der Einsatz Privater dürfte zur Schwächung der örtlichen Vollstreckungsstruktur führen und den „Einstieg“ in den Markt der „öffentlichen Forderungen“ ermöglichen.

Keine Privatisierung der Gewinne und Kommunalisierung der Verluste!

● Ausblicke:



- Das Thema „Outsourcing“ bleibt weiterhin aktuell. Siehe Umfrage der Uni Leipzig mit der Überschrift „Forderungsmanagement der Kommunen“.

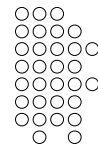
Unterstützt durch die Firma **arvato-infoscore.**

- Die Ergebnisse der Studie des Fachverbands können wertvolle Dienste für eine Prozessoptimierung im eigenen Hause liefern.
- Die Auswirkungen der Finanzkrise werden auch in Ihrer Kommune Fragen zu möglichst effektiven Lösungen im Forderungsmanagement aufwerfen.

Stichworte:
Interkommunale
Zusammenarbeit.
Zentralisierung des
Niederschlagungs-
wesens.
Optimierte Soft-
wareunterstützung.

Informationsquellen:

- 1 Vgl. vertiefend dazu die Ausführungen von Hagemann, Lehren aus Finanzmarktkrise und Datenpannen für das kommunale Forderungsmanagement, NRW-Kurier 2008, S. 8, www.kommunalkassenverwalter.de (PDF-Datei unter Landesverband NRW/ Aktuell)
- 2 Quelle: „Stadt und Gemeinde!“, Ausgabe 04/2008, S. 101
- 3 Die Organisation der kommunalen Geldvollstreckung in NRW – Zu den Ergebnissen einer aktuellen Umfrage, KKZ 2008, S. 124/125
- 4 Burgi, Privatisierung der Verwaltungsvollstreckung – Möglichkeiten und Grenzen, GI-Nr. III, KKZ 2000, S. 217 ff.
- 5 Ruhland, Privatisierung der Verwaltungsvollstreckung, GI -Nr. II 3 und III 1, KKZ 2005, S. 24
- 6 Ruhland, a.a.O. S. 27
- 7 Siehe dazu die FAQ-Frage Nr. 8 zur Verwaltungshilfe und die Antwort darauf.
- 8 Privatwirtschaftliches versus behördliches Forderungsmanagement – ein Systemvergleich, KKZ 2008, S. 220 ff.
- 9 Die Organisation der kommunalen Geldvollstreckung in NRW – Zu den Ergebnissen einer aktuellen Umfrage, - KKZ 2008, S. 122/124
- 10 81 % der kommunalen Vollstreckungsbehörden in NRW sind leistungsfähig bzw. besonders leistungsfähig, Quelle: KKZ 2008, S. 122/124; Die „Qualitätsstandards im kommunalen Forderungsmanagement“, KKZ 2008, S. 56, formulieren die relevanten Qualitätsanforderungen an die Kommune im Forderungsgeschehen
- 11 Siehe dazu umfassend Hagemann, KKZ 2006, S. 69 ff. (70-72);
- 12 Rechtsauffassung der Landesbeauftragten NRW für Datenschutz und Informationsfreiheit zitiert in „Externes Forderungsinkasso von übergeleiteten Unterhaltsforderungen der Kommunen durch private Inkassofirmen“, KKZ 2009, S. 50
- 13 Hagemann, Kommunaler Forderungseinzug durch Inkassounternehmen und Mahnanwälte, a.a.O., S. 71; Landesbeauftragten NRW für Datenschutz und Informationsfreiheit a.a.O. siehe Nr. 3 S. 51
- 14 Vgl. umfassend dazu: Rößler, „Inanspruchnahme von private Inkassoeinrichtungen beim kommunalen Forderungseinzug – Datenschutzrechtliche Grenzen“, KKZ 2009, S.
- 15 Glotzbach „Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen durch Inkassounternehmen zulässig? KKZ 2009, S. 2 ff. sieht darin eine Sittenwidrigkeit des Rechtsgeschäfts (vgl. S. 4)
- 16 Kammergericht Berlin, Beschluss vom 23.10.1996 – 2 Sa171/96 3 (NJW 1997, S. 2894); Schlesw.-Holst. OVG, Urt. vom 15.3.2006 – 2 LB 9/05- (KKZ 2008, S. 58)
- 17 Vgl. Kostenrechtliche Aspekte in Hagemann, Kommunaler Forderungseinzug durch Inkassounternehmen und Mahnanwälte, a.a.O. S. 72
- 18 IMS vom 20.01.2009, Az. IB4-1512.5-9
- 19 Hagemann, Kommunaler Forderungseinzug durch Inkassounternehmen und Mahnanwälte, a.a.O., S. 74
- 20 Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (LDI) NRW, 19. Datenschutzbericht, 2009, S. 63
- 21 Hagemann, „Externes Forderungsmanagement durch private Inkassodienstleistungen in der kommunalen Geldvollstreckung in NRW; hier: Aspekte und Kriterien mit Entscheidungsrelevanz“, a.a.O., S. 194
- 22 VG Saarlouis, Beschluss vom 19.11.2008 – 9 L 1777/08 –, KKZ 2009, S.
- 23 Hagemann, Möglichkeit und Grenzen der Übertragung von Aufgaben der kommunalen Vollstreckungsbehörden auf Dritte, KKZ 1996, GI-Nr. IV, S. 82/83



● Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!

