

Stadtvertretung der Landeshauptstadt

Schwerin

Datum: 2013-04-16

Dezernat/ Amt: II / Amt für Finanzen
Bearbeiter/in: Herr Gersuny
Telefon: 545 - 1441

Beschlussvorlage Drucksache Nr.

01468/2013

öffentlich

Beratung und Beschlussfassung

Dezernentenberatung
Hauptausschuss
Ausschuss für Finanzen
Hauptausschuss
Stadtvertretung

Betreff

Prüfauftrag - Einbindung externer Partner in das städtische Forderungsmanagement

Beschlussvorschlag

Die Zusammenarbeit mit externen Vollstreckungsbehörden wird fortgesetzt. Die Einbindung privater Unternehmen in das städtische Forderungsmanagement erfolgt nur zum Zweck der Informationsbeschaffung. Eine weitergehende Einbeziehung Privater wird nicht vorgeschlagen.

Begründung

1. Sachverhalt / Problem

Die Stadtvertretung hatte die Oberbürgermeisterin beauftragt, für das Forderungsmanagement der Landeshauptstadt die Einbindung externer Partner zu prüfen und der Stadtvertretung bis zum 30.04.2013 einen Entscheidungsvorschlag vorzulegen. Ziel ist die zeitnahe Vereinnahmung von Außenständen. Dem Prüfauftrag ist die Landeshauptstadt nachgekommen.

Gemäß § 43 Kommunalverfassung M-V hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben unter Beachtung der Generationengerechtigkeit nachhaltig gesichert ist. Ein effizientes Forderungsmanagement ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Sicherung des Finanzergebnisses und die städtische Liquidität. Dies schließt insbesondere die rechtzeitige und vollständige Erhebung von Einzahlungen ein. Diese stehen der Kommune aufgrund einer öffentlich-rechtlicher Festsetzung oder eines privatrechtlichen Anspruchs zu.

Öffentlich-rechtliche Geldforderungen werden auf der Grundlage der Verwaltungsvollstreckungsgesetze des Bundes und der Länder vollstreckt. Etwa 95 % der

Anzahl aller kommunalen Geldforderungen sind öffentlich-rechtliche Geldforderungen.

Als privatrechtliche Geldforderung bezeichnet man das Recht, aufgrund eines Schuldverhältnisses eine Geldzahlung verlangen zu können. Etwa 5 % der kommunalen Geldforderungen sind privatrechtliche Geldforderungen. Sie entstehen in der Regel im Zusammenhang mit dem Betrieb von öffentlichen Einrichtungen mit privatrechtlicher Organisationsform und privatrechtlich ausgestattetem Benutzungsverhältnis.

Bestandskräftige kommunale Geldforderungen werden durch Vollstreckungsbehörden nach den Vollstreckungsgesetzen der Länder (öffentlich-rechtliche Vollstreckung) und die Vollstreckungsorgane der Zivilgerichtsbarkeit (privatrechtliche Vollstreckung) durchgesetzt.

Der öffentlichen Hand steht neben dem Recht, sich selbst über Verwaltungsakte und ohne Beteiligung der Gerichtsbarkeit vollstreckbare Titel zu verschaffen, insbesondere auch das Recht zu, diese Titel selbst zu vollstrecken. Dieses rechtsstaatliche Vollstreckungsprivileg der öffentlichen Hand gestattet es, schnell und kostengünstig Geldforderungen bestandskräftig fest- und durchzusetzen. Dies ist ein staatlich gewollter, systematischer Vorteil der öffentlichen Hand. Durch die rechtsstaatliche Bindung der Verwaltung werden zugleich die Recht- und Gesetzmäßigkeit sowie die Angemessenheit des Verwaltungshandelns gegenüber den Schuldnern gesichert.

Kommunale Vollstreckungsbehörde der Landeshauptstadt Schwerin ist die Oberbürgermeisterin, vertreten durch die Stadtkasse. Diese mahnt sämtliche Zahlungsrückstände automatisiert einmal schriftlich an. Bleibt die Zahlung aus, leitet die Stadtkasse mit einer schriftlichen Vollstreckungsankündigung das Zwangsvollstreckungsverfahren ein. Die Schuldner werden dann u. U. durch Vollziehungsbeamte der Stadtkasse persönlich aufgesucht, sie werden zur Zahlung aufgefordert und die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner werden dabei, soweit sie der Vollstreckungsbehörde aus vorherigen Verfahren nicht bereits bekannt sind, (erneut) aufgenommen. Die städtischen Vollziehungsbeamten sind - wie Gerichtsvollzieher - befugt, durch unmittelbaren Zwang die Pfändung und Wegnahme von Sachen (Sachpfändungen) durchzuführen. Die Vollstreckungsbehörde pfändet Bankkonten, nimmt die Eidesstattliche Versicherung zur Offenbarung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner mit Eintragung in das Schuldnerverzeichnis bei den Amtsgerichten ab, beantragt z. B. die Zwangsversteigerung von Grundstücken und tritt bereits laufenden Zwangsversteigerungsverfahren bei.

Aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Vertrages mit dem Amt Ostufer Schweriner See führt die Stadtkasse diese Aufgaben seit 2006 auch für das Amt Ostufer Schweriner See gegen Kostenerstattung durch. Besonders vorteilhaft ist dabei, dass die Stadtkasse eigene Vollstreckungsfälle im Bereich des Amtes Ostufer, z. B. für Verkehrsordnungswidrigkeiten, die in Schwerin von Bewohnern der Gemeinden des Amtes Ostufer Schweriner See begangen wurden, selbst verfolgen kann und somit zeitnah für die Durchsetzung der Zahlungsansprüche sorgt, ohne auf Vollstreckungshilfe angewiesen zu sein.

Die Stadtkasse beteiligt bundesweit kommunale Vollstreckungsbehörden im Wege der Amtshilfe, je nach Wohnsitz der Schuldner. Im Gegenzug bearbeitet die Stadtkasse ihrerseits Amtshilfeersuchen kommunaler und öffentlicher Gläubiger, soweit der Schuldner in Schwerin ansässig ist. Ebenso vollstreckt die Stadtkasse Geldforderungen der örtlichen Handwerkskammer, für die Industrie- und Handelskammer und aus dem Rundfunkbeitrag (ehemals GEZ-Gebühren).

Bundesweit bilden die öffentlich-rechtlichen Vollstreckungspartner eine auf Gegenseitigkeit bauende Gemeinschaft mit weit über 3.400 Standorten, die sich seit Jahrzehnten bewährt hat. Da bundesweit mit gleichen Prinzipien und Strukturen gearbeitet wird, stellt diese Gemeinschaft ein effizient funktionierendes Netzwerk dar, welches insbesondere die

kommunalen Kenntnisse über die besonderen wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse der Schuldner mit genauen Ortskenntnissen bündelt.

Zur Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen beauftragt die Stadtkasse die zuständigen Gerichtsvollzieher und die Vollstreckungsgerichte bei der Zivilgerichtsbarkeit.

Sofern für die Vollstreckung ausreichende Erkenntnisse über Schuldner im Einzelfall noch nicht vorliegen oder aus öffentlichen Registern beschafft werden konnten, fragt die Stadtkasse zusätzlich private Unternehmen als Auskunftgeber an. Hierzu besteht eine vertragliche Vereinbarung mit dem Unternehmen Bürgel Wirtschaftsinformationen GmbH & Co. KG mit Sitz in Hamburg. Kostenpflichtig angefragt wird in Einzelfällen auch das Unternehmen Schufa Holding AG. Diese externen Partner sind rechtskonform als externe Partner im Einzelfall verfahrensbeteiligt.

Jedoch überlässt die Stadtkasse ihrerseits diesen an Informationsbeschaffung interessierten Unternehmen keine eigene Informationen.

Private Inkasso-Unternehmen versuchen seit Jahren bundesweit intensiv, die bewährte öffentliche Vollstreckungstätigkeit als eigenes Geschäftsfeld wirtschaftlich zu erschließen und betreiben mit diesem Ziel fortgesetzt Lobbyarbeit.

Diese Bemühungen haben im vergangenen Jahrzehnt im Kontext der vielfältigen Privatisierungsbestrebungen für zuvor öffentliche Geschäftsfelder zugenommen. Besonders aktiv sind dabei überregional agierende Unternehmen der Inkassowirtschaft, insbesondere die Unternehmen der Gruppe Creditreform (Inkasso, Bonitätsauskunft), das Unternehmen arvato infoscore GmbH (Bertelsmann) und die Sparkassen Finanzgruppe über die bundesweit agierende Bad Homburger Inkasso GmbH.

Diesen Unternehmen ist gemeinsam, dass sie - im Kontext ihres Geschäftsfeldes nachvollziehbar - zuvorderst eigene wirtschaftliche Ziele verfolgen.

Vor diesem Hintergrund hat die Stadtkasse in den Jahren 2004 - 2007 initiativ geprüft und getestet, inwieweit die Einbindung privater Inkassounternehmen rechtskonform vertretbar und für die Stadt wirtschaftlich erfolgen kann. Folgende Ergebnisse wurden dabei festgestellt:

Die Zwangsvollstreckung ist durch Ausübung staatlicher Gewalt eine hoheitliche Aufgabe. Die Ausübung staatlicher Gewalt im Zuge der Zwangsvollstreckung durch private Unternehmen ist rechtsstaatlich unzulässig, denn nur die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz sichert die Einhaltung der einschlägigen Rechtsnormen. Private Dritte dürfen mit Aufgaben der Zwangsvollstreckung deshalb nicht betraut werden. Allenfalls als Verwaltungshelfer dürfen private Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen einbezogen werden (z. B. zur Informationsbeschaffung).

Der Datenschutzbeauftragte des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat sich mit Möglichkeiten der Privatisierung von Vollstreckungsaufgaben bereits in seinem Datenschutzbericht im Jahr 2007 befasst und hierzu festgestellt:

„Vollstreckungen nach dem Landesverwaltungsverfahrensgesetz unseres Bundeslandes gehören zum Kernbereich hoheitlicher Verwaltung. Öffentlich-rechtliche Geldforderungen sind nach den Bestimmungen des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes im Verwaltungswege zu vollstrecken....“

Nach den weiteren Feststellungen des Landesbeauftragten für Datenschutz fehlt es an einer gesetzlichen Ermächtigung zur Herausgabe der Aufgabe der Zwangsvollstreckung im Sinne einer Funktionsübertragung, sie sei datenschutzrechtlich unzulässig. Ferner sei die

Landeshauptstadt verantwortlich für den einwandfreien Umgang mit den Daten im gesamten Verfahren, insbesondere für deren mögliche Herausgabe und Verwendung.

Die besonderen datenschutzrechtlichen Hürden sind gesetzlich und rechtsstaatlich nachvollziehbar, da private Unternehmen mit verfügbaren Daten handeln und diese mit nicht vollständig absehbaren Folgen wirtschaftlich verwerten könnten. So würde beispielsweise die Kenntnis der steuerlichen Situation eines Unternehmens die Kreditwürdigkeit dieses Unternehmens beeinflussen können und damit unmittelbar Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens haben. Der bloße Verdacht, dass die Kommune Quelle solcher Informationen sei, kann langwierige Streitigkeiten für die Landeshauptstadt nach sich ziehen.

Es ist nachvollziehbar, dass private Inkasso-Unternehmen diese Informationen wünschen. Jedoch ist es Aufgabe des Rechtsstaates und der Kommune, diese Informationen sicher zu bewahren.

Nach § 30 Abgabenordnung ist das Steuergeheimnis zu wahren. Insbesondere sind Verhältnisse eines anderen, die in einem Verfahren in Steuersachen bekannt geworden sind, weder zu offenbaren noch zu verwerten. Wer unbefugt Verhältnisse eines anderen, die ihm als Amtsträger in Steuersachen bekannt geworden sind offenbart oder verwertet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft (§ 355 StGB). Damit entfällt eine Einbeziehung privater Inkasso-Unternehmen zur Verfolgung von Steueransprüchen.

Die Sozial- und Gesundheitsdaten sind besonders geschützt (§ 35 SGB I). Sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Geldforderungen von Schuldern z. B. aus dem Bereich Jugend und Soziales, dem Bereich des Krankentransportes oder nach SGB II (Hartz IV-Empfänger) dürfen daher ebenfalls privaten Inkasso-Unternehmen nicht zugänglich gemacht werden.

Eine Einbeziehung privater Inkasso-Unternehmen kommt nach Vorgenanntem allenfalls für ausgewählte Forderungen der Kommune nach schriftlicher Mahnung und vor Beginn der Zwangsvollstreckung für Einzelforderungen in Betracht, die besonders geschützte Daten nicht enthalten. Genau dies ist für eine Menge aus privatrechtlichen Forderungen in den Jahren 2005-2006 untersucht worden.

Dabei wurden dem überregional agierenden Unternehmen Creditreform insgesamt etwa 100 aktuelle Geldforderungen zur weiteren Verfolgung nach der schriftlichen Mahnung durch die Stadtkasse übergeben. Folgende Ergebnisse wurden nach Auswertung festgestellt:

Es entsteht ein erheblicher Mehraufwand

- zur Auswahl der Geldforderungen,
- zur Übergabe der Geldforderungen,
- zur Zahlungseingangsbetreuung,
- zur Rücknahme der Forderungen,
- zur Betreuung des Dienstleisters.

Aufgrund des genannten Aufwandes würde die eigentliche Zwangsvollstreckung regelmäßig erst verspätet eingeleitet. Zugleich ist eine Einsparung für die Verwaltung oder ein finanzieller Vorteil insgesamt nicht ersichtlich.

Etwa 42 % aller Schweriner Vollstreckungsschuldner sind Mehrfachs Schuldner. Sie schulden mehr als eine Forderung, häufig zahlreiche Positionen. Die Stadtkasse verfolgt mit jeder Vollstreckungshandlung aber stets alle Forderungen gegenüber einer Person mit der rechtlich zulässigen Vollstreckungsmaßnahme. Die Zwangsvollstreckung erfolgt

schuldner einheitlich und nicht bezogen auf eine Einzelforderung. Ein für eine Einzelforderung zusätzlich zwischengeschaltetes privates Inkasso-Unternehmen ist vor diesem Hintergrund nicht hilfreich, sondern kontraproduktiv. Die Einbeziehung privater Inkasso-Unternehmen in das schuldnereinheitliche städtische Forderungsmanagement ist somit nicht zweckmäßig.

Der Vollstreckungserfolg des Inkasso-Unternehmens wurde ausgewertet. Dabei wurde festgestellt:

- Der Vollstreckungserfolg blieb geringer als erhofft.
- Die Erfolgsquote des Unternehmens (Zahlung) lag bei 23 %.
- Die Erfolgsquote der Stadtkasse (Zahlung) lag bei 33 %.
- Es fallen zunächst zusätzliche Kosten für die Schuldner an.
- Erst nachdem die zusätzlichen Kosten gezahlt sind, wird auf die Schuld getilgt.

Durch die Einbeziehung privater Inkasso-Unternehmen in das Forderungsmanagement können wirtschaftliche Vorteile für die Landeshauptstadt Schwerin nicht erwartet werden.

Die Kosten der Beteiligung privater Inkasso-Unternehmen trägt regelmäßig zunächst der Schuldner, indem zuerst die Kosten des Unternehmens gezahlt werden und erst nach deren Tilgung auf die Geldschuld geleistet wird. Insofern kommt es zu einer weiteren Belastung für den Schuldner, dessen Solvenz im Regelfall ohnehin bereits gering ist. Die Beteiligung privater Inkasso-Unternehmen beeinträchtigt damit letztlich auch wirtschaftlich den Vollstreckungserfolg.

Die Einbeziehung privater Inkasso-Unternehmen hilft der Kommune nicht, weil die eigentliche Aufgabe der hoheitlichen Zwangsvollstreckung weiter bei der Kommune verbleibt – die Kommune jedoch mit internem Aufwand belastet wird und die eigentliche Zwangsvollstreckung erst erheblich verspätet beginnen kann.

Eine bundesweite Umfrage über die Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungen mit privaten Inkassounternehmen im Jahr 2009 hat ergeben, dass die Beauftragung privater Unternehmen für das kommunale Forderungsmanagement eine geringe praktische Relevanz hat:

Im Forderungsmanagement arbeiten lediglich etwa 10 % der Verwaltungen mit privaten Unternehmen zusammen und hier in aller Regel nur zum Zwecke der Informationsbeschaffung (Adressenermittlung u. a. m.).

Rund 85% der Kommunen sehen in einer Zusammenarbeit mit privaten Inkassounternehmen in der Forderungsbearbeitung erhebliche Risiken und keine oder nur geringe Potenziale.

Typische Problemfelder sind danach:

- das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Zusammenarbeit sowie
- die politischen und rechtlichen Risiken.

Selbst bei der Informationsbeschaffung, zum Beispiel zu aktuellen Adressdaten unbekannter verzogener Schuldner, wird von den Kommunen häufig ein Mehrwert gegenüber den eigenen Ermittlungsmöglichkeiten und kommunalen Erkenntnissen nicht gesehen.

Beispielsweise lagen der Stadtkasse im letzten Gespräch mit Vertretern des Unternehmens Creditreform in 2012 in dem angefragten Einzelfall aktuellere Informationen zum Aufenthalt des Schuldners vor, als dem Inkasso-Unternehmen. Dieses wollte aber gerade mit der Präsentation eines Online-Zugriffs auf die Unternehmensdaten die Leistungsfähigkeit der eigenen Adressdatenbank belegen – konnte dies mangels ausreichend aktueller

Erkenntnisse aber gerade nicht.

Laut einer Forsa-Umfrage aus dem Jahre 2008 lehnen 84 % der Bevölkerung eine Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ab. Der Anteil derer, die bei öffentlich rechtlichen Gläubigern ein privatwirtschaftliches Forderungsmanagement nicht akzeptieren würden, dürfte kaum niedriger liegen.

Ergebnis der Prüfung:

- Die Einbeziehung privater Dienstleister entlastet die Verwaltung nicht.
- Hinsichtlich der Abgrenzung der Aufgaben wäre zunächst Mehraufwand zu leisten.
- Sie ist weder zweckmäßig noch wirtschaftlich.
- Sie ist datenschutzrechtlich weitgehend unzulässig.
- Die Einbeziehung privater Dienstleister wird der schuldner einheitlichen Vollstreckung (Mehrfachschuldner) nicht gerecht.
- Die öffentlich-rechtliche Vollstreckung erfolgt durch das Vollstreckungsprivileg schnell und kostengünstig.
- Die Einbeziehung privater Dienstleister führt nicht zu einer schnelleren oder wirkungsvolleren Vollstreckung.
- Sie schwächt die kommunale Vollstreckungsgemeinschaft insgesamt.
- Die Zusammenarbeit mit dem Amt Ostufer Schweriner See wäre bestandsgefährdet.
- Es entstehen Zusatzkosten für Schuldner, deren Solvenz ohnehin problematisch ist.

Im Ergebnis der Prüfung ist festzustellen, dass keine Einbeziehung Privater über den gegenwärtigen Stand hinaus erfolgen sollte.

2. Notwendigkeit

Prüfauftrag der Stadtvertretung Ds.-Nr. 01282/2012, beschlossen in der Sitzung der Stadtvertretung am 28.01.2013.

3. Alternativen

-

4. Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse von Familien

Es entstehen Zusatzkosten für Schuldner, deren Solvenz ohnehin problematisch ist.

5. Wirtschafts- / Arbeitsmarktrelevanz

-

6. Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf das Jahresergebnis / die Liquidität

Die Zusammenarbeit mit öffentlich-rechtlichen externen Partnern wird seit Jahren praktiziert, und ist nach dem Grundsatz der Verwaltungshilfe auf Gegenseitigkeit im Regelfall kostenneutral.

Die Beauftragung privater Inkasso-Unternehmen als externe Partner der Vollstreckung belastet das Jahresergebnis und die Liquidität durch Mindereinzahlungen.

über- bzw. außerplanmäßige Aufwendungen / Auszahlungen im Haushaltsjahr

Mehraufwendungen / Mehrauszahlungen im Produkt:

Die Deckung erfolgt durch Mehrerträge / Mehreinzahlungen bzw. Minderaufwendungen / Minderausgaben im Produkt:

Die Entscheidung berührt das Haushaltssicherungskonzept:

ja

Darstellung der Auswirkungen:

nein

Anlagen:

-

gez. Angelika Gramkow
Oberbürgermeisterin