FAQ — Antworten auf häufig gestellte Fragen zum externen kommunalen Forderungseinzug durch private Inkassofirmen

— Teil I —

Der Begriff FAQ kommt aus dem Englischen und bedeutet frequently asked questions, was soviel heißt, wie häufig gestellte Fragen. Zu nahezu jeder Thematik gibt es im Internet solche FAQ's. Diese Methodik soll nachstehend verwendet werden, um die Problematik des externen Forderungsmanagements durch private Inkassofirmen für Kommunen transparent zu machen.

1. Warum ist das Thema „externer Forderungseinzug" durch Private in den vergangenen Jahren so aktuell geworden?

Privatisierungsstrategien in der öffentlichen Verwaltung erfreuten sich in den letzten Jahren besonderer Bedeutung. Ursachen dafür waren zum einen die Tendenz zur Deregulierung und Eindämmung des öffentlichen Sektors und der Glaube an die größere Wirtschaftlichkeit und Effizienz von Aufgabenerledigungen durch Private. Diese grundlegenden und teilweise ideologischen Überzeugungen und Einstellungen haben durch die aktuelle Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise einen erheblichen Dämpfer bekommen und es ist eine Ernüchterung eingetreten[1]).

Allerdings besteht bei den interessierten Wirtschaftsgruppen (Inkassogewerbe, Mahnanwälte) naturbedingt ein nachhaltiges und starkes Interesse an weiterer Umsatzgenerierung. Der privatwirtschaftliche Markt ist begrenzt, die Marktanteile sind weitgehend fest vergeben. Insofern bietet die angestrebte Marktöffnung der Privaten in die öffentliche Verwaltung hinein neue Potentiale für Umsatzsteigerung und Gewinnmaximierung. Aus fachlicher Sicht eröffnet der Marktzugang hin zur öffentlichen Hand den Privaten die Option zur Verbesserung der eigenen Datenqualität über das Zahlungsverhalten von Zahlungspflichtigen. Ja, es birgt sogar die Chance bzw. — aus rechtsstaatlicher Sicht — die Gefahr einer Monopolisierung von privaten und öffentlichen Schuldnerdaten in privatwirtschaftlicher Hand.

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/Aktuelles).

2. Wie stehen die Bürger und die betroffenen kommunalen Akteure zu den damit verbundenen Privatisierungstendenzen?

Repräsentative Befragungen zur Privatisierung des kommunalen oder öffentlichen Forderungseinzuges liegen nicht vor. Bekannt ist allerdings die grundsätzliche Einstellung der Bevölkerung zur Privatisierung. Nach einer repräsentativen Forsa-Umfrage aus dem Frühjahr 2008 stehen 84 % der Bevölkerung Privatisierungen prinzipiell negativ gegenüber[2]). Man muss kein Prophet sein, um zu prognostizieren, dass sich dieser Anteil durch die aktuelle Finanzmarkt- und Wirtschaftkrise noch weiter gesteigert hat. Die Vorstellung, dass öffentliche Geldforderungen durch Private beigetrieben werden sollen, dürfte bei den Bürgern, die ihre Bürgerrechte gesichert sehen wollen, Unverständnis und/oder Ängste auslösen und nur vereinzelt Akzeptanz finden.

In einer repräsentativen Umfrage im April 2008 sind die Verantwortlichen der kommunalen Vollstreckungsbehörden in NRW dezidiert zu ihren Auffassungen zur Privatisierung des kommunalen Forderungseinzuges befragt worden. Eine ganz überwältigende Mehrheit (91 %) der kommunalen Vollstreckungsbehörden beurteilt die Bestrebungen dazu aus fachlicher/wirtschaftlicher Sicht negativ[3]).

3. Wie ist ein Outsourcing der Aufgaben der kommunalen Vollstreckungsbehörde auf Private verfassungsrechtlich zu beurteilen?

Es ist zwischen den unterschiedlichen Privatisierungsformen zu unterscheiden[4]):

Eine Übertragung der Kompetenzen einer kommunalen Vollstreckungsbehörde auf ein privatrechtliches Rechtssubjekt, also eine Aufgabenprivatisierung, ist automatisch mit dem Verlust der hoheitlichen Kompetenzen verbunden und macht daher keinen Sinn[5]).

Denkbar und verfassungsrechtlich klärungsbedürftig wäre die Organisationsprivatisierung in Form der Beleihung von Privatrechtssubjekten mit hoheitlichen Aufgaben. Eine Beleihung setzt zunächst eine einfachgesetzliche Regelung voraus. Diese sind derzeit im Bereich der Verwaltungsvollstreckungsgesetze nicht vorhanden. Offensichtlich bestehen derzeit auch dazu keine Bestrebungen bei den interessierten Kreisen der Privatwirtschaft. Verfassungsrechtlich sind die Vorgaben zum Gewaltmonopol (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 GG), zum Funktionsvorbehalt (Art. 33 Abs. 4 GG) und zum Wirtschaftlichkeitsprinzip (Art. 114 Abs. 2 Satz 1 GG) zu beachten. Eine Beleihung mit dem Aufgabenbestand der kommunalen Vollstreckungsbehörde würde insbesondere gegen den verfassungsrechtlich zu beachtenden Funktionsvorbehalt verstoßen[6]).

Ebenfalls diskutabel ist die Inanspruchnahme von privaten Inkassoeinrichtungen als Verwaltungshelfer, also die funktionale Privatisierung. Diese Form der Privatisierung ist verfassungsrechtlich zunächst unverdächtig und primär auf der einfachgesetzlichen Ebene auf seine Zulässigkeit zu prüfen[7]).

4. Ist das privatwirtschaftliche Forderungsmanagement dem behördlichen bzw. dem kommunalen Forderungsmanagement überlegen?

Nein, umgekehrt. Das kommunale Forderungsmanagement, das Teil des behördlichen Forderungsmanagements ist, ist dem privatwirtschaftlichem Forderungsmanagement überlegen. Das beweisen die empirischen Daten zum Kernkriterium „Forderungsausfall". Die Ausfallquoten bei den öffentlichen Geldforderungen sind geringer als die entsprechenden Quoten der Privatwirtschaft. Es zeigt sich, dass die bessere Ausgangslage der Privatwirtschaft in der Startphase, der Forderungsbegründung/Forderungsgestaltung, in dem sich anschließenden Stadium der Forderungsverfolgung durch die Verwaltungsvollstreckungsbehörden mehr als wettgemacht wird. Die Überlegenheit des behördlichen Forderungsmanagements dürfte im wesentlichen auf die strukturellen Stärken (Instrumentarien) und die Stringenz des Verwaltungsvollstreckungsrechts beruhen[8]).

5. Sind die Defizite in der kommunalen Geldvollstreckung so groß, dass die Privatisierung von Teilprozessen des kommunalen Forderungsmanagements notwendig wird?

Nein. Wie der Antwort zur Frage 4 zu entnehmen ist, ist das behördliche (kommunale) Forderungsmanagement dem privatwirtschaftlichem System überlegen. Systemische Ursachen sind also nicht für die die vereinzelt festzustellenden örtlichen Leistungsdefizite ursächlich. Verantwortlich dafür sind Probleme auf der örtlichen Fach- und/oder Leitungsebene, also örtliche organisatorische Ursachen. Nach einer Erhebung des Fachverbandes, Landesverband NRW, bestehen in 16 % der kommunalen Vollstreckungsbehörden dieses Bundeslandes graduelle Leistungsdefizite. 3 % haben große Leistungsdefizite[9]). Die Zahlen machen deutlich, dass in diesen Fällen angepasste Maßnahmen zur Optimierung eingesetzt werden müssen. Durch eine aktive Steuerung des Produktes Geldvollstreckung mit örtlichen Leistungs- und Vergleichskennzahlen, durch optimierten Softwareeinsatz, durch Verbesserung der Geschäftsprozesse und mit Leistungsanreizen lassen sich die hausgemachten Probleme überwinden und ein Leistungsniveau erreichen, wie es für die kommunalen Vollstreckungsbehörden typisch ist[10]). Der Ruf nach Privatisierung ist für eine Problemlösung auf der örtlichen Ebene sachlich nicht geboten.

6. Stellt die Übermittlung von personenbezogenen Daten auf den bestehenden gesetzlichen Grundlagen ein Verstoß gegen den Datenschutz, das Sozialgeheimnis bzw. das Steuergeheimnis dar?

Ja. Grundsätzlich ist jeder Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Bürgers nur möglich, wenn Gesetze, das sind bereichsspezifische Normen wie die AO (Steuergeheimnis) oder das SGB (Sozialgeheimnis) oder das

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.

allgemeine Datenschutzrecht (z. B. DSG NRW), einen solchen Eingriff erlauben oder der Bürger dem Eingriff freiwillig zustimmt. Es gilt das stringente Prinzip der Zweckbindung, das nur unter ganz bestimmten und strengen Voraussetzungen die Übermittlung von personenbezogenen Daten an private Stellen ermöglicht. Vor diesem Hintergrund ist die Übermittlung von vollstreckungsrelevanten persönlichen Daten der kommunalen Vollstreckungsbehörden an Inkassounternehmungen unzulässig[11]). Auch die Übermittlung von Daten zur Verfolgung von privatrechtlichen Unterhaltsforderungen, die durch gesetzlichen Forderungsübergang, auf die öffentliche Hand übergeleitet wurden, an Private ist rechtlich nicht haltbar[12]). Private Inkassofirmen verweisen auf die Option der Auftragsdatenverarbeitung kommunaler Vollstreckungsdaten durch private Inkassofirmen. Der Rahmen der Auftragsdatenverarbeitung wird beim externen Forderungsinkasso jedoch weit überschritten, da die Auftragnehmer (Inkassofirmen) nicht nur technische Hilfestellung leisten, sondern materielle Leistungen mit Hilfe der überlassenen Daten erbringen[13]).

Folglich bestehen aus allen datenschutzrechtlicher Sichtweisen gegen alle propagierten Vorschläge zum externen Forderungseinzug durch Private durchgreifende Hindernisse.

7. Lassen sich die gesetzlichen Schranken des Datenschutzes durch die Übermittlung von Kerndaten ohne Benennung des Schuldgrundes umgehen?

Nein. Auch solche „Umgehungsstrategien" sind rechtlich nicht haltbar. Selbst die Übermittlung von personenbezogenen Datensatzfragmenten aus dem kommunalen Vollstreckungsbereich an Private stellt einen Verstoß gegen das Datenschutzrecht dar[14]). Auch die vertraglichen Vereinbarungen dazu werden rechtlich als sehr kritisch eingestuft[15]).

8. Handelt es sich beim externen Forderungsmanagement der privaten Inkassofirmen für kommunale Geldforderungen tatsächlich um Verwaltungshilfe?

Nein, die Grenzen der Verwaltungshilfe werden elementar überschritten[16]). Ziel der Einschaltung privater Inkassoeinrichtungen ist es, die Kommune von der Fülle der Einzelfälle zu befreien und zu einer Delegierung der Aufgabenwahrnehmung zu gelangen. Dazu ist das Rechtsinstitut der Verwaltungshilfe jedoch nicht geeignet. Es hat seine Grenzen dort, wo die Tätigkeit des Verwaltungshelfers über rein technisch-mechanische Hilfsdienste hinausgeht. Die Verwaltungsvollstreckung ist geprägt durch eine Vielzahl von Ermessensentscheidungen, die von Amtsträgern getroffen werden müssen und einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle auf Fehler unterworfen sind. Diese Kompetenzen lassen sich nicht auf Verwaltungshelfer übertragen. Hier stehen die Anbieter von externen Inkassodienstleistungen für Kommunen vor einem echten Dilemma. Kommunen, die beabsichtigen private Inkassodienstleistungen „einzukaufen", erwarten im Interesse der erhofften Entlastung eine selbständige Vorgehensweise des privaten Anbieters. Dieser Effekt ist jedoch mit dem Rechtsinstitut der Verwaltungshilfe nicht in Einklang zu bringen. Insofern bedient man sich in der Ausgestaltung der Verträge zwischen Kommune und Inkassofirma der Fiktion des „Boten", dem keinerlei Kompetenzen zugebilligt werden, mit der Folge, dass sich die erhofften Privatisierungserfolge nicht einstellen oder mit der Gefahr, dass die Beschränkungen der Inkassofirma auf die Botenfunktionen in der Praxis rechtsmissbräuchlich missachtet werden.

9. Sind die Kosten für das externe Forderungsmanagement der Privaten auf den Schuldner abwälzbar?

Die Kosten für das externe Forderungsmanagement durch Private sind prinzipiell nicht auf den Schuldner abwälzbar[17]). Private Inkassofirmen überweisen i. d. R. einen Nettobetrag, also die Schuldnerzahlung nach Abzug ihrer Kosten und Vergütungen, an den Gläubiger. Dem kommunalen Schuldner ist aber bei öffentlich-rechlichen Geldforderungen, dem Regelfall, der Bruttobetrag auf seinem Debitkonto gutzuschreiben. Die Kosten und Vergütungen sind haushaltsrechtlich korrekt nachzuweisen und erlauben erst dadurch einen Vergleich mit ggf. ersparten kommunalen Eigenkosten. Die mangelnde Abwälzbarkeit der privaten Inkassokosten und -preise, im Gegensatz zur Privatwirtschaft, stellt ein wirtschaftliches Hindernis für die privatwirtschaftliche Auslagerung des kommunalen Forderungseinzuges dar. Wirtschaftlich betrachtet macht Outsourcing unter diesen Umständen nur dann Sinn, wenn die Kostenentlastungen im kommunalen Bereich mindestens in Höhe der Fremdkosten liegen und zudem bessere Leistungseffekte erzielt werden, was angesichts der systemischen Überlegenheit des behördlichen Forderungsmanagements i. d. R. nicht plausibel ist[18]).

10. Welcher Aufwand entsteht für die Kommune durch die Inanspruchnahme von privaten Inkassofirmen?

Auf dem ersten Blick erscheint die Frage nicht verständlich. Mit der Übertragung des kommunalen Forderungseinzuges soll doch kommunaler Verwaltungsaufwand auf Private eine wesentliche Ursache für die Effizienz der kommunalen Geldvollstreckung, durch die Zwischenschaltung von privaten Institutionen empfindlich gestört mit der Folge, dass neuartige und dauerhafte Schnittstellenprobleme entstehen. Es ist mehr als zweifelhaft, ob sich die personellen kommunalen Ressourcen bei der Inanspruchnahme privater Inkassofirmen überhaupt reduzieren lassen, weil erheb-

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 privaten Inkassoeinrichtungen beim kommunalen Forderungseinzug — Datenschutzrechtliche Grenzen", KKZ 2009, S. 73.

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 Sa 171/96 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) Das bayerische Innenministerium fordert einen Wirtschaftlichkeitsvergleich und weist darauf hin, dass Einnahmen vollständig einzuziehen sind und verlangt, dass sich Verwaltungsaufwand und Forderungsausfallquote durch die Inanspruchnahme privater Inkassodienstleistungen deutlich reduzieren. (vgl. Jordan, „Zusammenarbeit von Kommunen mit privaten Inkassounternehmen in Bayern", KKZ 2009, S. 106).

liche eigene personelle Aufwendungen für die Bereitstellung, Überwachung und Nachbereitung der externen Inkassodienstleistungen dauerhaft notwendig werden. Unter Qualitätsaspekten ist zu bedenken, dass die immer wiederkehrenden Abstimmungsprozesse mit dem externen Dienstleister die Flexibilität des Prozesses negativ beeinflussen. Es kann zu Informationsdefiziten, Koordinierungs- und Kommunikationsproblemen führen, die sich für die Prozessqualität der kommunalen Forderungsverfolgung nachhaltig negativ auswirken. Zudem entfallen für die Kommunen viele Synergieeffekte, die sich bei einer integralen Gesamtwahrnehmung des Forderungsmanagements ergeben[19]).

(wird fortgeführt)

Helmut Hagemann,
Fachreferent für Vollstreckung
des Landesverbandes NRW

19) Hagemann, Kommunaler Forderungseinzug durch Inkassounternehmen und Mahnanwälte, a. a. O., S. 74.

FAQ — Antworten auf häufig gestellte Fragen zum externen kommunalen Forderungseinzug durch private Inkassofirmen

(Fortsetzung aus Heft 5/2009)

11. Eignen sich die Daten des Inkassogewerbes über das Zahlungsverhalten und über die Bonität des Schuldners für das kommunale Forderungsmanagement?

Vordergründig erscheint es plausibel, Bonitätsdaten aus der privaten Wirtschaft für die Steuerung im kommunalen Forderungsmanagement zu nutzen. Bonitätsdaten und Scorewerte werden in der Privatwirtschaft bereits sehr häufig in der Phase der Schuldbegründung (Vertragsanbahnung) genutzt. Kommunale Schuldverhältnisse entstehen in der Regel automatisch, also gesetzlich begründet. Von daher haben Bonitätsinformationen für Kommunen hier keine Relevanz.

In der Phase der Forderungsverfolgung werden im privatwirtschaftlichen Forderungsmanagement Bonitätsdaten und Scorewerte eingesetzt, um hierdurch eine Steuerung für die Kosten- und Ausfallrisiken zu erreichen. Die kommunale Geldvollstreckung ist gekennzeichnet von der Wahrung und Durchsetzung von Rechtsprinzipien wie die Steuergleichheit und -gerechtigkeit, die Gleichheit des Einzelnen vor dem Gesetz und die Durchsetzung von finanziellen Sanktionen (Bußgelder, Zwangsgelder usw.). Es stehen somit rechtsstaatliche Grundsätze im Vordergrund, vor allem das Vollzugsinteresse. Selbstverständlich hat die kommunale Geldvollstreckung auch wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen, aber nicht durch Aufgabe der rechtsstaatlichen Zielsetzungen, sondern ergänzend dazu. Vor diesem Hintergrund können Bonitätsdaten allenfalls nur ein ergänzendes und untergeordnetes Kriterium in der behördlichen Ermessenentscheidung sein.

Die behördliche Nutzung von Bonitätsdaten und Scorewerten des kommerziellen Inkassogewerbes ist aber auch aus einem anderen Grund angreifbar. Kommerzielle Bonitätsdaten enthalten neben sogenannten Negativdaten, die — soweit es sich um harte Negativdaten handelt — unbedenklich sind, auch Positivdaten über Zahlungsfähigkeit und Zahlungswilligkeit. Diese Daten dürfen nur mit Einwilligung des Bürgers gespeichert werden. Von daher sind die Positivdaten bruchstückhaft und zufällig. Kommunale Vollstreckungsbehörden verfügen aus ihrer jahrzehntelangen Vollstreckungspraxis selbst über Negativdaten aus den öffentlichen Registern (Schuldnerverzeichnis, Insolvenzbekanntmachungen usw.) sowie in einer Vielzahl von Fällen über Eigenerkenntnisse zum Zahlungsverhalten aus der kommunalen Debitorenbuchhaltung und aus kommunaler Vollstreckung.

Bei den Scoredaten der privaten Inkassofirmen handelt es sich um statistisch begründete Prognosewerte über das künftige Risiko eines Forderungsausfalles. Beim Scoring wird die zu bewertende Person mit Hilfe der bei der Auskunftei gespeicherten Daten automatisiert einer statistisch gebildeten Vergleichsgruppe zugeordnet. Das für die gefundene Vergleichsgruppe in der Vergangenheit festgestellte Ausfallrisiko ergibt dann die Prognose für einen möglicherweise in der Zukunft eintretenden Zahlungsausfall der zu bewertenden Person[20]). Zudem fließen in die Datenmodelle zum Scorewert auch soziologische und andere „weiche" Daten ein. Dieses Datenmodell ist weder dem Schuldner noch dem Gläubiger bekannt und kann daher für die Verwaltungsvollstreckung keine rechtmäßige Ermessens-und Entscheidungsgrundlage darstellen[21]).

12. Welche weiteren Gesichtspunkte sind bei der Privatisierung des kommunalen Forderungseinzuges noch zu beachten?

Neben den bereits im FAQ angesprochenen Gesichtspunkten sind folgende drei Aspekte von besonderer Relevanz:

• Wettbewerbsrechtliche Aspekte

Bei einer Vergabe von Aufträgen an private Inkassofirmen durch die Kommunen sind die vergaberechtlichen Bestimmungen zu beachten. Gem. § 25 GemHVO NRW muss der Vergabe von Aufträgen eine Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine beschränkte Ausschreibung bzw. eine freihändige Vergabe rechtfertigen. Ergänzend sind weitere landesrechtlichen Vergaberichtlinien zu beachten. Zudem sind bei Überschreitung von Schwellenwerten, die die Europäische Union festlegt, die Regelungen der §§ 97 bis 129 GWB anzuwenden.

• Haftungsrechtliche Aspekte

Für Pflichtverletzungen, die vom privaten Inkassogewerbe als „Verwaltungshelfer" beim kommunalen Forderungseinzug verursacht werden, haftet die Kommune im Rahmen des Art. 34 GG/§ 839 BGB. Bekanntlich sind die Praktiken, auch die des seriösen Inkassogewerbes, sehr reklamationsanfällig. Die Methoden des privaten Inkassogewerbes stellen, wie der Geschäftsführer des Bundesverbandes Deutscher Inkassounternehmen e. V. einmal öffentlich darstellte, eine Mixtur aus Psychologie, Taktik und Beharrlichkeit dar. Die Kommune hat haftungsrechtlich gegenüber dem Verwaltungshelfer ein Rückgriffsrecht (BGH, Urt. vom 14. 10. 2004 — III ZR 169/04 —), das ggf. zivilprozessual geltend gemacht und durchgesetzt werden muss.

• Personalvertretungsrechtliche Aspekte

Übertragungen von Teilaufgaben aus dem kommunalen Forderungsmanagement an Private stellen Maßnahmen zur Änderung der Arbeitsorganisation und der Arbeitsmethodik dar und unterliegen zudem, wie alle Entscheidungen von öffentlichen Stellen zur Übertragung von Aufgaben auf Privatpersonen oder wirtschaftliche Unternehmen, dem Mitbestimmungsrecht bzw. Mitwirkungsrecht des Personalrates. Das gilt bereits für die probeweise Übertragung von Teilaufgaben der kommunalen Vollstreckungsbehörde auf Private[22]).

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. 88.

13. Lassen sich Bestrebungen der Verwaltungsleitungen zur Ressourcenreduzierung nur durch Privatisierungsstrategien überwinden?

Ein besserer und ggf. reduzierter Ressourceneinsatz lässt sich durch binnenoptimierende Maßnahmen (s. dazu die Aussagen zur Frage 4) erreichen. Daneben bieten die Gesetze zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit und teilweise auch die Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Bundesländer ein Instrumentarium mit abgestuften und individuell angepassten Möglichkeiten zur Optimierung der ortsnahen kommunalen Geldvollstreckung im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit[23]). Hier sind alle Formen der Kooperation oder Übertragung denkbar, von der gemeinsamen Wahrnehmung des Vollstreckungsaußendienstes über verschiedenartige Kooperationen im Vollstreckungsinnendienst bis hin zu der vollständigen Übertragung der Aufgaben der kommunalen Vollstreckungsbehörde auf einen anderen oder einen neuen öffentlichen Rechtsträger. Mit den vorhandenen gesetzlichen Kooperationsinstrumenten lassen sich nachweislich dauerhafte Kosten- und/oder Leistungserfolge erzielen.

14. Welche Dauerfolgen hat der Einzug privater Inkassofirmen für die kommunale Geldvollstreckung innerbehördlich und allgemein?

Innerbehördlich entfallen dauerhaft die positiven Synergieeffekte aus einer vollständigen Wahrnehmung der Aufgabe des kommunalen Forderungseinzuges. Die lokalen Vollstreckungsstrukturen werden ausgedünnt. Der örtlichen Vollstreckungsbehörde verbleibt die Nachverfolgung der von den privaten Inkassofirmen nicht realisierten Ansprüche, also die dauerhafte und demotivierende Zuweisung aller schlechten und aufwändigen Risiken.

Das bundesweite Vollstreckungsnetz, das für die Geldforderungen der Kommunen aller Bundesländer und für die nichtstaatlichen juristischen Personen in Deutschland eine überragende Bedeutung hat, würde durch den Abbau örtlicher Vollstreckungsstrukturen zu Gunsten des privatwirtschaftlichen Inkassogewerbes gezielt geschwächt. Der Grundkonsens der Gegenseitigkeit der kommunalen Vollstreckungshilfe und die kommunale Solidarität würden nachhaltig beschädigt.

15. Welche Folgen hat die Öffnung des kommunalen Forderungsmanagements zu Gunsten Privater für das Verhältnis des Bürgers zur Kommune?

Auf den ersten Blick mag für Verwaltungsverantwortliche und für Kommunalpolitiker die Vision verlockend sein, sich von unangenehmen und konfliktträchtigen kommunalen Aufgaben zu lösen. Diese Sichtweise ist aber zu vordergründig. Zum einen wird die Kommune durch die Verlagerung auf private Inkassofirmen nicht von ihrer Verantwortung für die Inkassopraktiken der Privaten befreit. Zum anderen muss der Vertrauensverlust aus der Sichtweise des Bürgers gesehen werden, der Unverständnis und Unbehagen dabei entwickelt, dass in den sehr sensiblen persönlichen und rechtsstaatlichen Rechtsbeziehungen zwischen Bürger und Kommune nunmehr gewinnorientierte Privatpersonen integriert werden und als Ansprechpartner und Handelnde für die Kommune fungieren. Hierdurch wird langfristig ein dauerhafter Vertrauensverlust für das Ansehen und die Integrität der Kommune vorprogrammiert.

16. Welche Gesamtbewertung lässt sich unter Berücksichtigung aller Einzelaspekte ziehen?

Das externe Inkasso von kommunalen Geldforderungen durch Private verstößt gegen grundlegende Prinzipien des bestehenden Datenschutzrechtes. Eine Übermittlung von personenbezogenen Daten an Private ist nicht zulässig. Ebenfalls liegen nicht die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Auftragsdatenverarbeitung vor. Auch die propagierte Übermittlung von personenbezogenen Datenfragmenten an private Inkassofirmen stellt einen Verstoß gegen das informationelle Selbstbestimmungsrecht in den Ausprägungen des Sozial-, Steuer- bzw. Datengeheimnisses dar.

Private Inkassofirmen sind keine Verwaltungshelfer im Sinne des Verwaltungsrechts. Die von den Befürwortern der Privatisierungsforderung geäußerte Auffassung ist eine „Überdehnung" des Rechtsinstituts und daher rechtswidrig.

Behördliches Forderungsmanagement und kommunale Geldvollstreckung sind dem privatwirtschaftlichen Forderungseinzug instrumentell überlegen. Die empirischen Daten belegen diese Aussage. In individuellen Problembereichen lassen sich Defizite im kommunalen Forderungsmanagement durch eine Reorganisation der örtlichen Aufbau- bzw. Ablauforganisation lösen. Zudem stehen variable Instrumente der kommunalen Gemeinschaftsarbeit zur Verfügung, die „shared services" in diesem Bereich interkommunal ermöglichen.

Wirtschaftlich betrachtet entstehen durch die Inanspruchnahme privater Inkassofirmen keine Synergieeffekte, da ein nicht unerheblicher Aufwand für die Bereitstellung, Fortschreibung und Nachbereitung des Prozesses entstehen und zudem die Kosten bzw. Risiko-und Gewinnmargen der Inkassofirmen i. d. R. ausschließlich von der Kommune zu tragen sind.

Eine dauerhafte Durchdringung des kommunalen Forderungsmanagements durch Private gefährdet bzw. schwächt nicht nur langfristig die örtlichen Vollstreckungsstrukturen, sondern unterminiert auch dauerhaft das bundesweite kommunale Inkassonetzwerk, auf das alle Kommunen, aber auch viele andere öffentliche Gläubiger für deren Forderungsvollzug angewiesen sind.

Kommunale Schuldverhältnisse mit den Bürgern, Einwohnern, der örtlichen Wirtschaft und den sonstigen kommunalen Kunden gehören zum Kernbereich der kommunalen Grundsubstanz. Diese sensiblen Rechtsverhältnisse sind zu schützen und dürfen nicht durch sicherlich gut gemeinte, aber riskante und angreifbare Maßnahmen in ein diffuses Licht gebracht werden, sonst nähme man dauerhafte Schäden für die kommunale Reputation und die Vertrauensbasis bei den Bürgern leichtfertig in Kauf.

Helmut Hagemann,
Fachreferent für Vollstreckung
des Landesverbandes NRW

23) Hagemann, Möglichkeit und Grenzen der Übertragung von Aufgaben der kommunalen Vollstreckungsbehörden auf Dritte, KKZ 1996, Gl-Nr. IV, S. 82/83.