

Qualitätsstandards im kommunalen Forderungsmanagement

Die Realisierung kommunaler Forderungen ist ein komplexer Prozess. Häufig verengt sich die Sichtweise für ein erfolgreiches Forderungsmanagement auf die letzte Phase der Forderungsrealisierung, die kommunalen Beitreibung. Dabei ist das Forderungsmanagement in der Kommunalverwaltung ein ganzheitlicher Prozess, der von der Forderungsbegründung über Zwischenstadien bis zum Erlöschen der Forderung existent ist. Ein gutes und erfolgreiches Forderungsmanagement ist nur dann realisierbar, wenn in allen Phasen die Aspekte der Forderungsrealisierung einbezogen werden. Insofern setzt ein erfolgreiches Forderungsmanagement eine entsprechende verwaltungsweite Konzeption und zielgerichtete Praxis voraus.

I. Forderungsbegründung/Forderungsfestsetzung

- Unverzügliche Fakturierung der Forderung zur Vermeidung von Zeitverzögerungen oder sogar eines Forderungsuntergangs.
- Die Verwaltungsprozesse in der Kommunalverwaltung müssen verbindlich so strukturiert werden, dass die Prozesse der Forderungsbegründung und Forderungsfestsetzung nicht nur in den traditionellen Einnahmeverfahren enthalten sind, sondern vor allem auch in den Geschäftsprozessen, die schwerpunktmäßig Transferleistungen dienen, verpflichtend integriert sind und damit nicht vernachlässigt werden. Hier sind vor allem die Geschäftsprozesse der Sozialverwaltung von erheblicher Bedeutung, in denen heute Vollzugsprobleme bei der Forderungsfestsetzung und Forderungsverfolgung feststellbar sind.
- Öffentlich-rechtliche Geldforderungen, die durch Verwaltungsakt festgesetzt werden, sind inhaltlich und im Layout so zu gestalten, dass der Sachverhalt klar dargestellt wird und Reklamationsquoten in formeller Hinsicht sinken. Die Zahlungsmodalitäten müssen eindeutig und klar definiert sein. Auf die Verzugsfolgen sollte unmissverständlich im Bescheidtext hingewiesen sein. Zu nennen sind hier die Säumniszuschlagsregelungen von AO und Gebührenrecht sowie die Verzugszinsregelungen zu bestimmten Forderungsarten. Zudem sollten sie eindeutige Hinweise auf Mahnung und Vollstreckung mit den sich daraus ergebenden Kostenfolgen und Sanktionen enthalten.
- Bei privatrechtlichen Geldforderungen ist vor Abschluss von Schuldverhältnissen die Bonität als ein

wichtiges Vertragskriterium zu berücksichtigen. Vor der Begründung größerer oder dauerhafter Forderungen sollte intern (z. B. bei der Vollstreckungsbehörde) oder ggf. ergänzend auch extern die Bonität geprüft werden. Zudem sollten die Regelungen über Zahlungsverzug ggf. über den gesetzlichen Rahmen hinaus vertraglich verschärft und die Möglichkeit der Vereinbarung von Sicherheiten geprüft werden. Entgeltforderungen für Verbraucher sind mit einer entsprechenden Belehrung zu versehen, damit der Verzug automatisch eintritt (§ 286 Abs. 3 Satz 1 BGB). Bei Mietverhältnissen sollte grundsätzlich eine angemessene Kaution verlangt werden. Großforderungsfälle sind bei der Begründung darauf zu prüfen, ob die schnellere Realisierung durch Vereinbarung einer notariellen Unterwerfungsurkunde gem. § 794 Abs. 1 Nr. 5 ZPO verbessert werden kann.

- Auch bei öffentlich-rechtlichen Verträgen sind die Gesichtspunkte der Forderungsrealisierung viel mehr in den Vordergrund zu rücken. Grundsätzlich sollten diese Verträge, soweit sie auf Geldforderungen gerichtet sind, immer für den Schuldner eine Unterwerfungsklausel gem. § 61 VwVfG / § 60 SGB X enthalten. Zudem sollten mit Hinweis auf § 62 VwVfG / § 61 SGB X weitere verschärfende vertragliche Regelungen zum Zahlungsverzug und zu den Sicherheitsleistungen getroffen werden.
- Öffentlich-rechtliche Geldleistungsbescheide sind grundsätzlich mit einer gültigen Rechtsbehelfsbelehrung/Rechtsmittelbelehrung zu versehen, damit die Vollziehbarkeit schnell und unabwendbar eintritt. Zudem sind die behördlichen Vorverfahren sowie die Anträge im behördlichen Aussetzungsverfahren zügig und inhaltlich überzeugend abzuschließen.
- Bei Forderungen, die von Vorschusszahlungen oder Sicherheitsleistungen abhängig gemacht werden können, (z. B. Gebühren) ist generell von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Vergleichbares gilt für die Fälle, in denen Amtshandlungen von der Zahlung der Altrückstände (Straßenverkehrsgebühren) abhängig gemacht werden können.
- Es ist eine aktive und systematische Zahlungsberatung des Schuldners in allen Phasen der Forderungsexistenz vorzunehmen. Bei der Forderungsbegründung bzw. -festsetzung, bei Mahnung und Vollstreckung sind den Vorgängen vorgefertigte Zahlscheine und Lastschriftmächtigungen beizufügen. Elektronische Zahlungsmöglichkeiten sind zumindest in der Verwaltung und ggf. sogar mobil im Vollstreckungsaußendienst anzubieten.

II. Zwischenstadium

- Aus Gründen einer möglichst gerechten Stundungspraxis sollte verwaltungsweit eine zentrale Stelle bestimmt werden, die eine möglichst gleiche Stundungspraxis und ein entsprechendes professionelles Umsetzen der Stundungsnormen von AO und GemHVO gewährleistet. Dabei ist der Sicherheit des kommunalen Anspruchs absolute Priorität zu geben.
- Auch Aussetzungen gem. § 80 Abs. 4 VwGO sollten grundsätzlich von der Stellung von Sicherheiten abhängig gemacht werden.
- Es ist sicherzustellen, dass Rückfragen von Schuldnern zum Forderungsfall unverzüglich in klarer Weise beantwortet werden, um Zahlungsverzögerungen vorzubeugen.

III. Forderungsrealisierung

- Fällige Forderungen sind nach exakt vorgegebenem Terminraster zeitnah schriftlich zu mahnen.
- Nebenforderungen sind grundsätzlich zum „Soll“ zu stellen, um die Sanktionsfolgen des Zahlungsverzugs sicherzustellen.
- Als wirkungsvolles Instrument für die unmittelbare Phase nach Ablauf der Mahnfrist hat sich die „Pfändungs- bzw. Vollstreckungsankündigung“ bewährt, um das Volumen der aufwändig beizutreibenden Geldforderungen graduell zu senken. Zudem ist das Rechtsinstitut der Aufrechnung in der Debitoren-/Kreditorenbuchhaltung systematisch zu nutzen.
- Die offenen Fälle aus Mahnungen bzw. Vollstreckungsankündigung sind nach Fristablauf sofort in den Beitreibungsprozess zu überführen. Die hohen Fallzahlen in der kommunalen Geldvollstreckung sowie die finanzielle Notsituation in bestimmten kommunalen Schuldnerbereichen machen den Einsatz von Vollstreckungssoftware inzwischen zwingend notwendig. Für den effizienten Einsatz der Software sind örtliche Anpassungen an die Aufbau- und Ablauforganisation des Vollstreckungsinnen- und -außendienstes sowie komfortable Schnittstellen zur Finanzbuchhaltung unabdingbare Voraussetzung. Zudem ist es zwingend notwendig, die Strukturen und Geschäftsabläufe der Vollstreckung immer wieder zu optimieren. Ebenso wichtig sind Prioritätensetzungen hinsichtlich von Forderungshöhen und Forderungsarten bei der Aufgabenerledigung in der Beitreibung.
- Die einzelnen elektronisch unterstützten Geschäftsprozesse der Beitreibung sind so zu gestalten, dass — ausgehend von einer zentralen Schuldnerakte — Verfahrenswege in exakten und dokumentierten Abfolgen beschriftet werden (Workflow). Selbstverständlich sind je nach individueller Situation Änderungen und Anpassungen zur standardisierten Vorgehensweise sinnvoll und notwendig. Materiell sind unter Berücksichtigung von Kosten-/Nutzensgesichtspunkten alle Optionen und Instrumente des Verwaltungsvollstreckungsrechts einzusetzen, um eine schnelle, effektive und kostengünstige Forderungsrealisierung zu erzielen. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang: Ermittlungskompetenz, ggf. die Vollstreckungskompetenz zur Vollstreckung bestimmter zivilrechtlicher Geldforderungen, Sachpfändung auch unter Einsatz von PKW-Blockiersystemen, das weite Spektrum der Forderungspfändungen, die Instrumente des Vollstreckungsaufschubes, das Vermögensoffenbarungsverfahren, Immobilievollstreckungsmaßnahmen, das Arrest-/Sicherungsverfahren, die Amts- und Vollstreckungshilfe, rückstandsunterbindende Maßnahmen und die Instrumente des Insolvenzrechts.
- Im Bereich der Aufbauorganisation vieler Kommunen ist zu beobachten, dass sich teilweise verschiedene Organisationseinheiten neben der kommunalen Vollstreckungsbehörde mit der Forderungsvollstreckung beschäftigen. Dazu zählen die Sozial- u. Jugendämter für den Bereich der zivilrechtlichen Ansprüche durch Forderungsübergang und die Rechtsämter bzw. Fachämter, denen nicht selten die Aufgabe der Titulierung und Verfolgung zivilrechtlicher Geldforderungen übertragen werden. Hier werden parallele Fachkapazitäten unterschiedlichster Qualität und Wirkung aufgebaut, obwohl die kommunale Vollstreckungsbehörde aus ihrer Kernkompetenz zumindest die gesamten Beitreibungsaufgaben professioneller und effizienter steuern könnte. Aus dem Gesichtspunkt eines optimierten Forderungsmanagements ist daher eine Zuweisung des Gesamtaufgabenspektrums an die kommunale Vollstreckungsbehörde sinnvoll.
- Erfolgreiches Forderungsmanagement in der Vollstreckungsbehörde setzt eine gute Informationsbasis voraus. Die rechtlich zulässigen Informationsquellen in elektronischer Form aus Melderegister, Schuldnerverzeichnis, Handelsregister, Grundbuch, Insolvenzveröffentlichungen sollten systematisch genutzt werden. Das gilt auch für die Nutzung der rechtlich legitimierten Datenübermittlungsrechte gegenüber Steuerbehörden (z. B. Kontenstammabfragen ab 2009), Sozialbehörden, Straßenverkehrsbehörden usw. im internen und externen Bereich. Auch Informationsquellen aus dem Inkassobereich sind unter Anlegung von Kosten-/Nutzenkriterien ggf. einzubeziehen.
- Zur Effizienzsteigerung sind neue Elemente in die Geschäftsprozesse der Beitreibung zu nutzen. Dazu zählen die Auskunftersuchen an Schuldner zur Offenbarung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse bei der Vorbereitung der Vollstreckung und das telefonische Inkasso in den Beitreibungsprozessen. Zudem können durch die bessere Informationsbasis die Instrumente der Forderungspfändung gezielter genutzt werden.
- Weitere Optimierungen bei der Forderungsrealisierung lassen sich durch eine intensive Anwendung des Instrumentes des Vollstreckungsaufschubes in Form von Vereinbarung von Teilzahlung bei der Gruppe der vermögenslosen und liquiditätsschwachen Schuldner erzielen. Auch hier kann der Überwachungsprozess softwareunterstützt erfolgen.
- Das Konzept der Geldvollstreckung sowie die operative Geldvollstreckung ist im Rahmen eines Forderungs-Controllings und Berichtswesens kontinuierlich kennzahlengestützt zu überprüfen und zu steuern.
- Finanzielle Leistungsanreize für den gesamten Bereich der kommunalen Vollstreckungsbehörde im Rahmen der tarif- und beamtenrechtlichen Leistungsentgelte sind aufgrund der gut quantifizierbaren Ergebnisse besonders steuerungsrelevant und erfolversprechend.
- Aus Gründen der Sachnähe und Effizienz sollten die Aufgabenbereiche Haftungsverfahren und Niederschlagungen zentral der kommunalen Vollstreckungsbehörde angegliedert werden. Das Haftungsverfahren ermöglicht den Zugriff auf Vermögen dritter Seite und hat daher für die Forderungsrealisierung einen hohen Stellenwert. Niederschlagungen werden in der Praxis häufig dezentral bearbeitet und verfolgt. Hier bietet sich eine zentrale Stelle im Vollstreckungsbereich an, die eine IT-gestützte Langzeitüberwachung der niedergeschlagenen Forderung sicherstellt. Zudem sind Synergieeffekte vorhanden, die sich aus einer gemeinsamen Wahrnehmung von Akut- und Altfällen ergeben.
- Erfolgreiches kommunales Forderungsmanagement kann u. U. die Leistungsfähigkeit von kommunalen Verwaltungseinheiten übersteigen. Hier bieten sich Möglichkeiten der kommunalen Gemeinschaftsarbeit an, um durch gezielte Kooperationen den Qualitätsstandard im kommunalen Forderungsmanagement zu sichern, im Interesse der Forderungsrealisierung.

Helmut Hagemann, Zweckverbandskasse Altenberge