

Denkanstöße zur effektiven und effizienten Einziehung von Einnahmen

Martin Resch, LL.M. u. MPA (Univ.)

Hauptamtlicher Dozent

Bayerisches Verwaltungsschule

§ 25 KommHV-Kameralistik
Einziehung der Einnahmen

Die Einnahmen sind **rechtzeitig** und **vollständig** einzuziehen, ihr Eingang ist zu überwachen.

§ 25 KommHV-Doppik
***Überwachung der Erträge,
Einzahlungen und Forderungen***

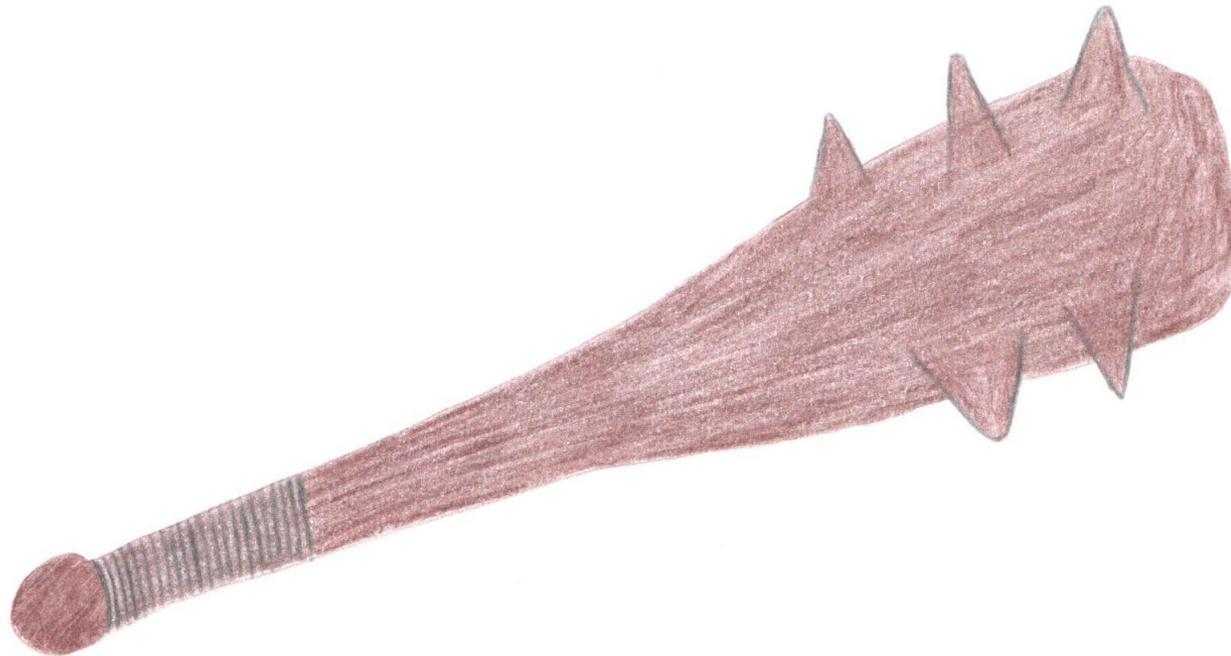
¹ Die Erträge und Einzahlungen sind **vollständig** zu erfassen. ² Forderungen sind **rechtzeitig** einzuziehen; der Einzug ist zu überwachen.

Der Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmebeschaffung ist ein tragender Grundsatz des Haushaltsrechts und soll die Aufgabenerfüllung der Kommunen sichern.

Er ist nicht nur von der Verwaltung, sondern auch von kommunalen Mandatsträgern zu beachten !

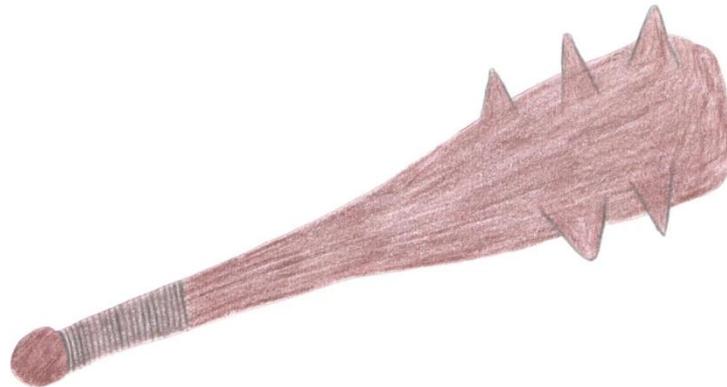
Er ist auch ein Ausfluss aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz und aus dem allgemeinen Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Wird der Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmebeschaffung schuldhaft nicht berücksichtigt, hat der Schuldige mit für ihn schwerwiegenden, existenzgefährdenden/vernichtenden Konsequenzen zu rechnen !



1. A.) Arbeitsrechtliche Konsequenzen

Die **tariflich Beschäftigten** müssen die ihnen übertragenen Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1.1 TVöD-V gewissenhaft und ordnungsgemäß ausführen.



Wird dagegen schuldhaft verstoßen, sind die allgemeinen arbeitsrechtlichen Konsequenzen wie **Abmahnung** oder **Kündigung** zu erwarten.

B.) Dienstrechtliche Konsequenzen

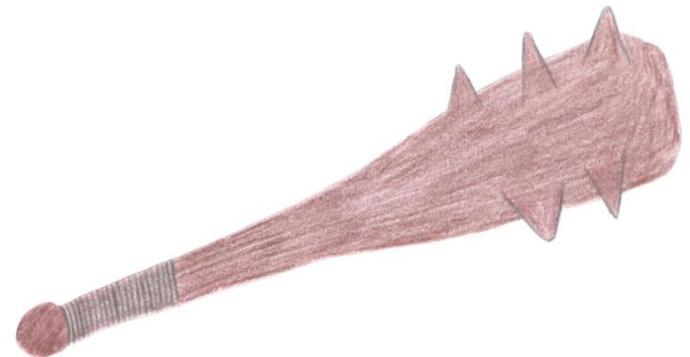
Die **Beamten** haben sich nach § 34 BeamtStG mit vollem persönlichem Einsatz ihrem Beruf zu widmen. Sie haben die übertragenen Aufgaben uneigennützig nach bestem Gewissen wahrzunehmen. Ihr Verhalten muss der Achtung und dem Vertrauen gerecht werden, die ihr Beruf erfordert.

Beamtinnen und Beamte tragen für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen nach § 36 Abs. 1 BeamtStG die volle persönliche Verantwortung.

Der Beamte begeht ein Dienstvergehen, wenn er schuldhaft die ihm obliegenden Pflichten verletzt. Die Nichtbeachtung von Vorschriften kann ein Dienstvergehen darstellen, welches mit den allgemeinen disziplinarischen Maßnahmen geahndet wird.

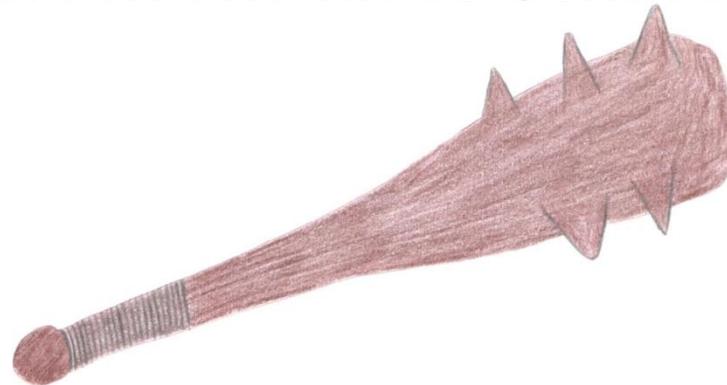
Zu diesen disziplinarischen Maßnahmen gehören:

- Verweis
- Geldbuße
- Kürzung der Dienstbezüge
- Versetzung in ein Amt derselben Laufbahn mit geringerem Endgrundgehalt (Zurückstufung)
- Entfernung aus dem Dienst
- Kürzung des Ruhegehalts
- Aberkennung des Ruhegehalts



2. Zivilrechtliche Konsequenzen

Wird dem Arbeitgeber/Dienstherren schuldhaft ein Schaden zugefügt, kann der Schädiger in Regress genommen werden und muss Schadenersatz leisten.



Die Schadenersatzpflicht bestimmt sich bei tariflich Beschäftigten nach dem TVöD, bei Beamten nach dem BeamtStG und bei kommunalen Wahlbeamten nach dem BeamtStG und dem KWBG.

§ 48 BeamtStG

Pflicht zum Schadensersatz

Beamtinnen und Beamte, die vorsätzlich oder grob fahrlässig die ihnen obliegenden Pflichten verletzen, haben dem Dienstherrn, dessen Aufgaben sie wahrgenommen haben, den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Haben mehrere Beamtinnen oder Beamte gemeinsam den Schaden verursacht, haften sie als Gesamtschuldner.

§ 3 TVöD-V

Allgemeine Arbeitsbedingungen

...

(6) Die Schadenhaftung der Beschäftigten ist bei dienstlich oder betrieblich veranlassten Tätigkeiten auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt.

Die Haftung ist auf Fälle mit grob fahrlässigem oder vorsätzlichen Handeln beschränkt !

- bei tariflich Beschäftigten nach § 3 Abs. 6 TVöD-V
- bei Beamten nach § 48 BeamStG

Grob fahrlässig handelt man, wenn man die im Verkehr übliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße außer Acht lässt.

Vorsätzlich handelt man, wenn man mit Wissen und Wollen handelt.

Vorsätzliches Handeln kann auch vorliegen, wenn man nicht mit Wissen und Wollen einen Schaden verursacht, aber den Schaden billigend in Kauf nimmt !
(sog. dolus eventualis; Eventualvorsatz)

Aber Achtung; keine Entwarnung:

Die Rechtsprechung geht bei bestimmten Pflichtverletzungen in Bezug auf den Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmebeschaffung davon aus, dass dies grob fahrlässig oder sogar (bedingt) vorsätzlich geschah,
z. B. bei Verjährungsfällen !

Die von den Gebietskörperschaften abgeschlossenen Vermögenseigenschadenversicherungen (Kassenversicherungen) bieten nur einen geringen Schutz, da die Versicherungssummen meist sehr niedrig gehalten sind und auf eine bestimmte Fallzahl beschränkt sind.

Die von der Versicherung gedeckten Beträge sind z. B. bei Eintritt der Verjährung von Erschließungsbeiträgen in mehreren Fällen schnell überschritten.

Der Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung kann sich zudem durch eine eigene Amts- und Dienstaftpflichtversicherung absichern !

Die Kosten hierfür können im Rahmen der Einkommensteuererklärung als Werbungskosten abgezogen werden.

Aber auch hier ist Vorsicht geboten:

Die meisten Amts- und Dienstaftpflichtversicherungen bieten umfassenden Versicherungsschutz mit hohen Versicherungssummen bei **Personen- und Sachschäden**.

Sachbearbeiter im öffentlichen Dienst verursachen aber meist **Vermögensschäden**, welche in den gängigen Versicherungsprodukten ebenfalls nur mit geringen Versicherungssummen und Deckelung der Fallzahl abgedeckt sind. Hier kann aber mit der Versicherungsgesellschaft in vielen Fällen eine Sondervereinbarung getroffen werden.

3. Strafrechtliche Konsequenzen

Neben den bereits beschriebenen arbeitsrechtlichen/dienstrechtlichen und zivilrechtlichen Konsequenzen können noch strafrechtliche Folgen drohen.



Ein Verstoß gegen den Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmebeschaffung ruft nämlich auch den **Staatsanwalt** auf den Plan und führt zu Ermittlungen und einem **Strafverfahren**.

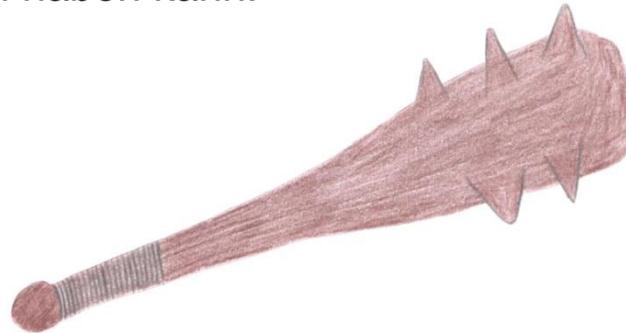
§ 266 StGB

Untreue

- (1) Wer die ihm durch Gesetz, behördlichen Auftrag oder Rechtsgeschäft eingeräumte Befugnis, über fremdes Vermögen zu verfügen oder einen anderen zu verpflichten, mißbraucht oder die ihm kraft Gesetzes, behördlichen Auftrags, Rechtsgeschäfts oder eines Treueverhältnisses **obliegende Pflicht, fremde Vermögensinteressen wahrzunehmen**, verletzt und dadurch dem, dessen Vermögensinteressen er zu betreiben hat, **Nachteil** zufügt, wird mit **Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft**.
- (2) ...

4. Europarechtliche Konsequenzen

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass eine Nichtbeachtung des Grundsatzes der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmebeschaffung eine verbotene **Wettbewerbsverzehrung** darstellen kann, da z. B. das betroffene Unternehmen durch unrechtmäßige Stundung bzw. Nichteinziehung der Gewerbesteuer durch verbesserte Finanzausstattung einen Wettbewerbsvorteil gegenüber rechtmäßig behandelten Unternehmen haben kann.



Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Ein Verstoß kann Sanktionen der EU zur Folge haben !

Es wird häufig berichtet, dass Vorgesetzte ihre Mitarbeiter anweisen, bestimmte Ansprüche nicht beizutreiben.

Ist keine rechtlich zulässige Ausnahme gegeben, wird dadurch gegen den Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmebeschaffung verstoßen und somit eine Pflichtverletzung bzw. ein Dienstvergehen begangen !!!

Die Mitarbeiter sind dann gehalten zu remonstrieren !

Eine Remonstration (von lat. *remonstrare* „wieder zeigen“) ist eine Gegenvorstellung oder eine Einwendung, die ein Beamter gegen eine Weisung erhebt, die er von seinem Vorgesetzten erhalten hat.

Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dienstlicher Anordnungen haben Beamtinnen und Beamte nach § 36 Abs. 2 BeamtStG unverzüglich auf dem Dienstweg geltend zu machen. Wird die Anordnung aufrechterhalten, haben sie sich, wenn die Bedenken fortbestehen, an die nächst höhere Vorgesetzte oder den nächst höheren Vorgesetzten zu wenden. Wird die Anordnung bestätigt, müssen die Beamtinnen und Beamten sie ausführen und sind von der eigenen Verantwortung befreit. Dies gilt nicht, wenn das aufgetragene Verhalten die Würde des Menschen verletzt oder strafbar oder ordnungswidrig ist und die Strafbarkeit oder Ordnungswidrigkeit für die Beamtinnen oder Beamten erkennbar ist. Die Bestätigung hat auf Verlangen schriftlich zu erfolgen.

Für tariflich Beschäftigte im öffentlichen Dienst ist diese Vorschrift analog anzuwenden !

Um nicht selbst „Opfer“ der beschriebenen Konsequenzen zu werden, ist es unabdingbar die Remonstrationspflicht wahrzunehmen.

Aus Beweisgründen ist eine mündliche Gegendarstellung unzureichend. Es ist zu empfehlen die Remonstrationspflicht und die Anweisung **schriftlich in einen vom Vorgesetzten gegengezeichneten Aktenvermerk niederzulegen, da sich im Ernstfall der Vorgesetzte möglicherweise „nicht erinnern“ kann !**

„Wer schreibt, der bleibt !“

Der Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmebeschaffung hat jedoch nicht nur Auswirkungen auf Mitarbeiter der Finanzverwaltung, sondern es sind nahezu alle Mitarbeiter betroffen.

Auch ein Mitarbeiter in der Sozialverwaltung oder im Personalamt kann vergessen eine dem Arbeitgeber/Dienstherrn zustehende Rückforderung geltend zu machen und verstößt somit gegen den Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmebeschaffung. Es sind somit nahezu alle Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung betroffen.

Geltung hat der Grundsatz der vollständigen und rechtzeitigen Einnahmebeschaffung aber auch für kommunale Mandatsträger, wenn diese z. B. eine Stundung bewilligen, ohne dass die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen.

Die Nichtbeachtung des Grundsatzes der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmebeschaffung führt zu unangenehmen Konsequenzen für den Betroffenen.



arbeitsrechtlich/dienstrechtlich



zivilrechtlich



strafrechtlich



europarechtlich/wettbewerbsrechtlich

Die Kommunalverwaltung ist aufgrund des **Grundsatzes der Trennung zwischen Anordnung und Vollzug** in Anordnungs- und Vollzugsdienststellen zu gliedern.

Anordnungsdienststellen ermitteln die dem **Rechtsträger zustehenden Ansprüche, setzen sie fest und machen sie geltend.**

Beispiele für Anordnungsdienststellen:
Bauamt, Kämmerei, Liegenschaftsamt,
Personalamt, Beitrags- und
Gebührensachgebiete



Die **Vollzugsdienststellen** nehmen die **Zahlungen an und betreiben die Vollstreckung.**

Beispiele für Vollzugsdienststellen:
Gemeinde- und Kreiskassen,
Vollstreckungsstellen

- Die Vollzugsdienststellen bilden Querschnittsämter und sind für alle möglichen Anordnungsdienststellen tätig, was **umfangreiches Grundwissen in allen möglichen Bereichen der Verwaltung** erfordert. Das Vorhalten eines solchen umfassenden Fachwissens wird in kleineren Kommunen immer schwieriger.
- Bisher kümmern sich Anordnungs- und Vollstreckungsdienststellen vielfach **jeweils um ihre eigenen Aufgaben ohne „über den Tellerrand hinauszuschauen“** und die Belange des jeweils anderen Teils zu berücksichtigen.
- **Durch diese Verhaltensweise steht die Vollstreckungsdienststelle letztlich schlecht da**, weil sie mit den von den Anordnungsdienststellen per Kassenanordnung übermittelten Grundlagen zurechtkommen muss.

- **Sind die übermittelten Grundlagen fehlerhaft, weil die Anordnungsdienststelle die für die Vollstreckung notwendigen Voraussetzungen nicht beachtet haben (z. B. fehlerhafte Adressierung, Missachtung von Zustellungserfordernissen usw.) kann die Vollstreckung nicht mehr mit Erfolg bzw. nur verzögert durchgeführt werden.**
- **Die Anordnungsdienststellen erfahren, wenn überhaupt, nur noch am Rande, ob die von ihnen festgesetzten und geltend gemachten Ansprüche auch realisiert werden konnten bzw. woran die Realisierung der Ansprüche gescheitert ist.**

1. Kommunen sollten die **rechtlichen Möglichkeiten ausreizen** und die zur Verfügung stehenden **Rechte in Anspruch nehmen** (z. B. Selbsttitulierung, Beteiligungsrechte im Insolvenzverfahren)
2. Vollstreckungsfälle sollten **in der gebotenen Eile behandelt werden**, um die Realisierung des Anspruchs nicht zu gefährden.

Durch längeres Zuwarten besteht die Gefahr, dass der Vollstreckungsschuldner insolvent wird und somit eine Gläubigerbefriedigung nicht mehr bzw. nicht mehr im vollen Umfang möglich ist.

3. Anordnungs- und Vollzugsdienststellen müssen zur Verbesserung von Effektivität und Effizienz **verstärkt zusammenarbeiten** und die **Einziehung der Einnahmen als ganzheitlichen, in der gemeinsamen Verantwortung liegenden Prozess wahrnehmen!**

Die Anordnungsdienststellen dürfen mit dem Abschluss des Verfahrens durch Verwaltungsakt bzw. Abschluss eines Vertrages **nicht aus der Verantwortung für die Vollstreckbarkeit der von ihnen festgesetzten bzw. geltend gemachten Ansprüche entlassen werden!**

Jedoch keine ganzheitliche, einheitliche und prozessorientierte Organisation der Verwaltung wegen der Beachtung des Grundsatzes der Trennung zwischen Anordnung und Vollzug!

Optimierung der Zusammenarbeit zwischen Anordnungs- und Vollzugsdienststellen



4. **Mitarbeiter in Vollzugsdienststellen müssen über fundiertes Grundwissen in allen Bereichen der Verwaltung und moderne Arbeitsmittel verfügen.**

Durch den Zusammenschluss von mehreren Gemeinden zu einem **Vollstreckungszweckverband** könnten **Synergieeffekte** genutzt werden.

- hohe Aus- und Fortbildungskosten für Vollstreckungspersonal sowie für Arbeitsmittel würden sich so eher rechnen
- durch vermehrte Fallzahlen könnte mehr Know-how (Fachwissen und Erfahrung) angesammelt werden, als bei vereinzelt Fällen in kleinen Kommunen. So könnten teure Fehler im Vollstreckungsverfahren vermieden werden.

5. Kommunen können nach Art. 26 Abs. 3 VwZVG einen eigenen **Vollstreckungsbediensteten im Außendienst** beschäftigen und so zur Erhöhung von **Effektivität und Effizienz** beitragen.

- Bei kleineren Kommunen muss es sich **nicht um eine Vollzeitstelle** handeln. Sachbearbeiter der Vollstreckungsstelle können nach entsprechender Bestellung teilweise auch im Außendienst tätig werden.
- **Durch das persönliche Aufsuchen der Vollstreckungsschuldner steigt der Druck auf diese** und führt eher zu einem Vollstreckungserfolg. Bedient wird erfahrungsgemäß der „lästigste“ Gläubiger !
- Der eigene Vollstreckungsbedienstete ist in aller Regel **motivierter als ein „fremder“ Vollzieher**, welcher „Diener vieler Herren“ ist.
- Dem eigenen Vollstreckungsbediensteten können **eher Weisungen erteilt werden**.
- Man ist in der Vollstreckung **zeitlich flexibler** und hat notfalls keine „Wartezeiten“, was aufgrund des Prioritätsgrundsatzes in der Vollstreckung entscheidend sein kann.
- Einen wesentlichen Vorteil bilden auch die **vom Vollstreckungsbediensteten im Außendienst gewonnenen Erkenntnisse über den Schuldner**, da Informationen über den Schuldner im Vollstreckungsverfahren „bares Geld wert sind“.

Handlungsempfehlungen für eine effektive und effiziente Einziehung der Einnahmen



Organisationsrechtlich	Vollstreckung privatrechtlicher Ansprüche	Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Ansprüche
<p>In den Vollstreckungsstellen müssen umfassend ausgebildete Fachleute eingesetzt werden, welche ständig weitergebildet werden.</p>	<p>Wegen des im Vollstreckungsrecht geltenden Prioritätsgrundsatzes befördert schnelles Handeln nach dem Bekanntwerden von Vollstreckungsmöglichkeiten den Vollstreckungserfolg.</p>	
<p>Aktuelle Fachliteratur und moderne Arbeitsmittel sind unentbehrlich.</p>	<p>Säumige Zahler sind <u>unverzüglich</u> ordnungsgemäß anzumahnen, um die Vollstreckungsvoraussetzungen zeitnah erfüllen zu können.</p>	
<p>Die Gründung von Vollstreckungszweckverbänden kann vor allem für kleine Kommunen eine wirtschaftliche Lösung darstellen.</p>	<p>Pfändungsschutzvorschriften müssen beachtet werden, um sich nicht angreifbar zu machen.</p>	
<p>Ein AKTIVES FORDERUNGSMANAGEMENT ist nur möglich, wenn Anordnungs- und Vollstreckungsbehörden eng zusammenarbeiten. Dazu ist es erforderlich, dass beide zumindest über Grundkenntnisse aus dem jeweils anderen Bereich verfügen und intensiv sachdienliche Informationen über den Vollstreckungsschuldner austauschen.</p>	<p>Das Protokoll des Gerichtsvollziehers oder eine Niederschrift über die Abnahme der Vermögensauskunft müssen zur Ermittlung von neuen Vollstreckungsansätzen genauestens ausgewertet werden.</p>	
<p>Eine prozessorientierte, ganzheitliche Sachbearbeitung ist aufgrund des gesetzlichen Grundsatzes der Trennung zwischen Anordnung und Vollzug nicht möglich.</p>	<p>Vollstreckungsbehörden sollten die im Insolvenzverfahren gegebenen Mitwirkungsrechte wahrnehmen und sich in allen Verfahrensschritten aktiv einbringen.</p>	
	<p>Ansprüche sollten im Sinne eines aktiven Forderungsmanagements schon rechtzeitig vor Eröffnung eines Insolvenzverfahrens begetrieben werden.</p>	
	<p>Vollstreckungsbehörden sollten auch die Vollstreckung ins unbewegliche Vermögen aktiv betreiben und vorhandene Beteiligungsrechte wahrnehmen.</p>	
	<p>Die Möglichkeit einer Vorfändung nach § 845 ZPO sollte zum Zeitgewinn genutzt werden. Der Gerichtsvollzieher soll mit dem selbständigen Ausbringen von Vorfändungen beauftragt werden.</p>	<p>Die Möglichkeit zur Selbsttitulierung soll von den berechtigten Behörden umfassend in Anspruch genommen werden.</p>
		<p>Die Vollstreckungsvoraussetzungen müssen vor einer Vollstreckung zwingend geprüft werden, um sich keinen Entschädigungs- und Schadenersatzansprüchen auszusetzen.</p>
		<p>Alle Verwaltungsmitarbeiter in Anordnungs- und Vollstreckungsbehörden müssen die Zustellungsvorschriften kennen und richtig anwenden können um den Vollstreckungserfolg nicht zu gefährden.</p>
		<p>Berechtigte Verwaltungsbehörden sollten die Möglichkeiten der Selbstvollstreckung nutzen und selbst Pfändungen, ohne Einschaltung der ordentlichen Gerichte, ausbringen.</p>
		<p>Ein eigener Vollstreckungsbediensteter im Außendienst fördert eine effektive und effiziente Verwaltungsvollstreckung im besonderen Maße.</p>

**Vielen Dank für die
Aufmerksamkeit !**