

Landesrechnungshof  
Schleswig-Holstein



# Kommunalbericht 2016

Kiel, 25. Oktober 2016



# Kommunalbericht 2016

des  
Landesrechnungshofs  
Schleswig-Holstein

Kiel, 25. Oktober 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein  
Berliner Platz 2, 24103 Kiel  
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905  
Fax: 0431/988-8686  
Internet: [www.lrh.schleswig-holstein.de](http://www.lrh.schleswig-holstein.de)

## 6. Forderungsmanagement und Vollstreckungswesen

**Viele Kommunen messen der zeitnahen und vollständigen Erfassung ihrer Forderungen zu wenig Bedeutung bei. Ein Drittel der Kommunen hat keinen ausreichenden Überblick über die Außenstände.**

**Die effektive und zeitnahe Realisierung offener Forderungen verbessert die Liquidität einer Kommune. Sie verringert zugleich den Kassenkreditbedarf.**

**Oft werden Forderungen nicht oder nicht rechtzeitig in der Finanzsoftware erfasst. Dies erschwert die Vollstreckungsarbeit erheblich. Die Erfolgsquote in der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen liegt bei 30 %.**

**Die Vollstreckung dieser Forderungen eignet sich für eine interkommunale Zusammenarbeit.**

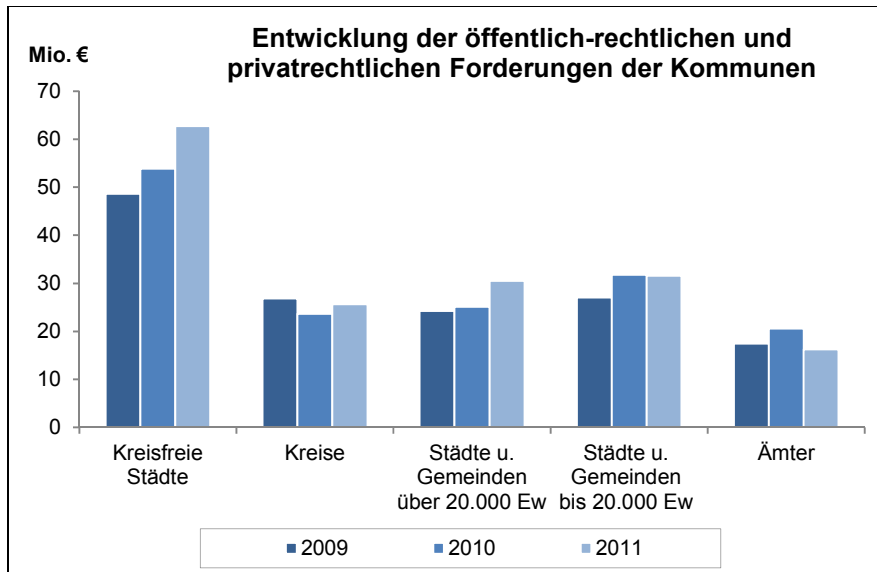
### 6.1 Forderungsmanagement: Jeder dritten Kommune fehlt der Überblick

Angesichts der schwierigen finanziellen Lage vieler Kommunen hat der LRH das Forderungsmanagement sowie die Organisation und Wirtschaftlichkeit des kommunalen Vollstreckungswesens untersucht.<sup>1</sup> Alle 155 Kommunalverwaltungen (nachfolgend: Kommunen) in Schleswig-Holstein wurden in die Prüfung einbezogen.

Der LRH hat Angaben über das Forderungsvolumen erbeten. Ein Drittel aller Kommunen konnte keine verwertbaren Daten liefern. Bei den übrigen stiegen die offenen Forderungen in den Jahren 2009 bis 2011 von 144 auf 167 Mio. €.

---

<sup>1</sup> Querschnittsprüfung nach § 5a KPG: „Forderungsmanagement in ausgewählten Kommunen sowie Organisation und Wirtschaftlichkeit des kommunalen Vollstreckungswesens“, <http://www.landesrechnungshof-sh.de/de/27/kommunalberichte.html>.



Der Anteil der öffentlich-rechtlichen Forderungen lag bei durchschnittlich 69 Mio. €.

Ein wirksames Forderungsmanagement setzt zunächst voraus, dass die Kommunen ihre Forderungen vollständig und zeitnah erfassen. Diesem Grundsatz messen die Kommunen oft zu wenig Bedeutung bei und begründen dies folgendermaßen:

- Für die politischen Entscheidungsträger stehe die kommunale Aufgabenerfüllung im Vordergrund. Das Rechnungswesen werde nur als Mittel zum Zweck angesehen.
- Der personelle und sächliche Aufwand sei zu groß und übersteige den (finanziellen) Nutzen.
- Personalverstärkungen in den Finanzbuchhaltungen und in den Vollstreckungsbehörden werde oftmals nicht zugestimmt.
- Eine bessere Liquidität durch optimierte Forderungsrealisierung könne nur zu einem geringen Maß zur Haushaltskonsolidierung beitragen.

Der LRH sieht die Begründungen und die darin zum Ausdruck kommende Haltung kommunaler Verantwortungsträger kritisch. Das Volumen offener Forderungen ist beachtlich. Die Finanzlage würde sich verbessern, wenn mehr Forderungen realisiert würden.

## 6.2 **Problem: Forderungen werden unzureichend erfasst**

Forderungen werden oft nicht oder nicht rechtzeitig in der Finanzsoftware erfasst. Sie sind damit auch nicht haushaltswirksam in der Buchführung berücksichtigt. Daraus resultieren viele Probleme:

- Zahlungseingänge können wegen fehlender Sollstellungen bzw. Annahmeanordnungen nicht zugeordnet werden.

- Forderungen aus Fachverfahren werden oftmals nicht in das Finanzverfahren der Kommunen überführt. Schnittstellen zur Finanzsoftware sind nicht vorhanden oder werden nicht genutzt. Die Forderungen können dann nicht bearbeitet werden.
- Häufig sind personenbezogene Stammdaten für Zahlungspflichtige mehrfach in der Finanzsoftware und in den Fachverfahren hinterlegt. Das erschwert die Zuordnung von Einzahlungen.

Die Kommunen könnten diesen Problemen organisatorisch begegnen, indem

- sie die Sollstellung (Annahmeanordnung) zeitgleich mit dem Leistungsbescheid oder der Rechnung erstellen,
- fehlende Schnittstellen zügig implementiert werden und
- Personenstammdaten zentral verwaltet werden und je Zahlungsempfänger nur ein Personenkonto eingerichtet wird.

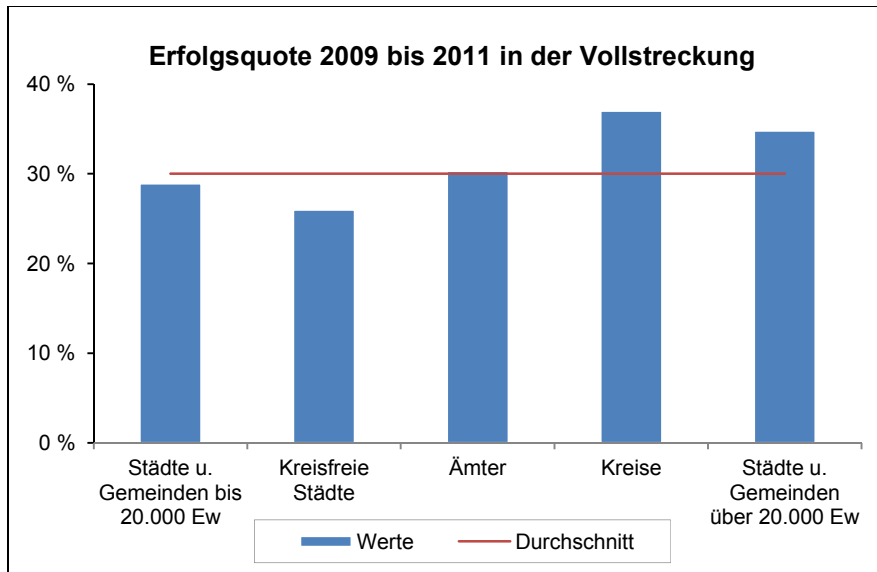
Forderungsinventuren müssen regelmäßig durchgeführt werden.

Forderungen müssen angemahnt werden, wenn sie nicht innerhalb der Zahlungsfrist beglichen werden. Mahnungen sollten automatisiert und zentral von der Finanzbuchhaltung verschickt werden. Dies ist zweckmäßig, um bei Zahlungsverzug rechtzeitig, umfassend und wirkungsvoll den Zahlungspflichtigen zu erinnern.

### 6.3 **Vollstreckungswesen: Nur 30 % Erfolgsquote**

Für die Querschnittsprüfung des LRH sollten die Kommunen Angaben über die Anzahl der Vollstreckungsfälle und das finanzielle Volumen in den Jahren 2009 bis 2011 machen. Fast die Hälfte aller Kommunen konnte keine verwertbaren Zahlen liefern. Viele Angaben waren nicht plausibel. Teilweise hat sich bei den örtlichen Erhebungen herausgestellt, dass die gemeldeten Daten fehlerhaft waren und eine Korrektur zeitnah nicht möglich war. Deshalb konnten nur die Angaben von 79 Kommunen (= 51 %) berücksichtigt werden.

Die Auswertung der Angaben ergab, dass jährlich im Durchschnitt von 62 Mio. € in die Vollstreckung überführter Forderungen über 18 Mio. € realisiert werden konnten; dies entspricht einer Erfolgsquote von 30 %.



Regionale Unterschiede (ländliche bzw. städtische Gebiete) sowie die Schuldnerstruktur beeinflussen die Erfolgsquoten. Unabhängig davon wird der Erfolg der Vollstreckungsbehörden maßgeblich durch die Intensität und Qualität der Vollstreckungsarbeit bestimmt. Es gibt Anhaltspunkte dafür, dass mit der Verlagerung des Schwerpunkts auf den Vollstreckungsdienst die Erfolgsquote verbessert werden kann. Letztlich müssen aber die Kommunen die grundlegenden Daten ihrer Vollstreckungsarbeit ermitteln. Sie müssen analysieren, wo die Ursachen für den geringen Vollstreckungserfolg liegen und wie sie beseitigt werden können.

Nach Auffassung des LRH ließe sich mit einem wirkungsvolleren Forde-  
rungsmanagement auch eine höhere Erfolgsquote als durchschnittlich  
30 % des Vollstreckungsvolumens erreichen. Deshalb sollten die Kommu-  
nen mit einer entsprechenden Kosten-Nutzen-Abwägung prüfen,

- ob und in welchem Umfang eine bessere Personalausstattung ihrer Vollstreckungsbehörden bzw. der Finanzbuchhaltungen sinnvoll erscheint,
- wie in den Kommunen, die wegen eines erhöhten Personaleinsatzes bzw. wegen zu geringer Einnahmen keinen „Überschuss“ aus der Vollstreckungstätigkeit erzielen, die Effektivität des Personaleinsatzes durch die im Folgenden aufgezeigten Maßnahmen verbessert werden kann.

#### 6.4 **Vollstreckungsinendienst: Alle Chancen nutzen**

Der Vollstreckungsinendienst hat vielfältige Informations- und Durchsetzungsmöglichkeiten, z. B. nach dem Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung<sup>1</sup>. Der Innendienst muss alle Informationsquellen über den Schuldner und seine Vermögensverhältnisse ausschöpfen. Dazu sollte der Vollstreckungsinendienst

- eine voraussetzungslose Vermögensauskunft vom Schuldner einholen,
- eine eidesstattliche Versicherung einholen unter Verzicht auf den obligatorischen ersten Sachpfändungsversuch,
- zentrale, elektronisch verwaltete Vermögens- und Schuldnerverzeichnisse nutzen,
- Auskunftsrechte zur Klärung der Vermögensverhältnisse des Schuldners beim Kraftfahrt-Bundesamt, dem Träger der gesetzlichen Rentenversicherung und dem Bundeszentralamt für Steuern geltend machen.

Erst wenn keine dieser Maßnahmen zum Erfolg führt, ist der Vollstreckungsaußendienst mit der Durchführung weiterer Maßnahmen zu beauftragen.

#### 6.5 **Organisatorische Abläufe verbessern**

Mit weiteren strukturellen Maßnahmen könnte das Vollstreckungswesen verbessert werden:

- Mit dem Kontoabrufverfahren beim Bundeszentralamt für Steuern erlangen die Vollstreckungsbehörden Kenntnis über die Konten des Schuldners. Damit können Realsteuerforderungen nach Ablauf der Mahnfrist beschleunigt realisiert werden.
- Säumniszuschläge müssen berechnet, fortgeschrieben und vollstreckt werden, um nicht gezahlte Forderungen angemessen zu verzinsen.
- Bei den im Zusammenhang mit einem Grundstück stehenden öffentlich-rechtlichen Forderungen (z. B. Grundsteuer, Erschließungsbeiträge) kann auch in das unbewegliche Vermögen des Schuldners vollstreckt und die Zwangsversteigerung beantragt werden. Der LRH empfiehlt, diese Möglichkeit als Alternative zur Eintragung einer Sicherungshypothek nach § 866 Abs. 1 ZPO<sup>2</sup> zu prüfen.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung vom 29.07.2009, BGBl. I S. 2258.

<sup>2</sup> Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.12.2005, BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781, zuletzt geändert durch Artikel 145 der Verordnung vom 31.08.2015, BGBl. I S. 1474.



- Hinsichtlich der Geltendmachung von Forderungen unter 25 € sollten sich die Kommunen an § 31 GemHVO-Kameral<sup>1</sup> bzw. § 28 Abs. 4 GemHVO-Doppik<sup>2</sup> orientieren. Davon abweichende Kleinbetragsregelungen sollten in der Dienstanweisung schriftlich festgelegt werden. Die Festlegung einer Kleinbetragsregelung von 100 € ist - auch zur Überwindung personeller Engpässe - unangemessen hoch.
- Den Kommunen mit dezentraler Bearbeitung der Stundungen und Niederschlagungen wird empfohlen, die Zentralisierung dieser Aufgabe zu prüfen.
- Bei einem Erlass der Forderung müssen die Kommunen die Regelungen des § 30 GemHVO-Kameral bzw. § 31 GemHVO-Doppik und der Spezialregelungen wie z. B. § 1 Abs. 2 Nr. 5 AO<sup>3</sup> i. V. m. § 227 AO beachten. Grundsätzlich nicht in Betracht kommt der Erlass einer Forderung, wenn diese auch nach mehreren Versuchen nicht vollstreckt werden kann.

## 6.6 Interkommunale Zusammenarbeit: Aufgaben klar beschreiben

Bei der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen gibt es eine interkommunale Zusammenarbeit der Kreise mit dem kreisangehörigen Bereich. Aber auch untereinander kooperieren die kreisangehörigen Kommunen. Sie haben diese Aufgabe auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen auf eine andere Kommune übertragen oder nehmen sie für eine andere Kommune wahr. Rechtliche Grundlagen dafür sind die §§ 18 und 19 a GkZ<sup>4</sup>. Insgesamt arbeiten 71 von 155 Kommunen (46 %) auf dem Gebiet der Vollstreckung zusammen. Dabei werden die Aufgaben sehr unterschiedlich erledigt. Dies gilt sowohl für das finanzielle Ergebnis der Vollstreckung wie auch für die abgerechneten Kosten. Auch hat sich gezeigt, dass die abgebende Verwaltung die abgegebenen Fälle, die Forderungsbeträge oder die Vollstreckungssummen meist nicht auswertet.

Der LRH empfiehlt den im Vollstreckungswesen kooperierenden Kommunen, die zu erbringenden Leistungen in den Vereinbarungen detailliert und

---

<sup>1</sup> Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines kamerale Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Kameral - GemHVO-Kameral) vom 30.08.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 670, zuletzt geändert durch LVO vom 19.09.2013, GVOBl. Schl.-H. S. 392.

<sup>2</sup> Landesverordnung über die Aufstellung und Ausführung eines Doppischen Haushaltsplanes der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik - GemHVO-Doppik) vom 30.08.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 646, zuletzt geändert durch LVO vom 10.06.2016, GVOBl. Schl.-H. S. 410.

<sup>3</sup> Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002, BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61, geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 02.11.2015, BGBl. I S. 1834.

<sup>4</sup> Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 122, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 07.07.2015, GVOBl. Schl.-H. S. 200, 204.

eindeutig zu beschreiben und festzulegen. Die Vollstreckungsfälle aller Kooperationspartner sind gleichrangig zu behandeln. Außerdem sollten die übertragenden Kommunen die Ergebnisse der abgegebenen Fälle im Sinne einer Erfolgskontrolle auswerten.

#### 6.7 **So machen es andere: Beispiel Landkreis Hameln-Pyrmont**

Den Kommunen wird empfohlen, mit interkommunaler Zusammenarbeit die Wirtschaftlichkeit des Vollstreckungswesens zu steigern. In die Überlegungen einbezogen werden sollten die Errichtung eines Zweckverbands nach §§ 2 ff. GkZ oder das Modell des niedersächsischen Landkreises Hameln-Pyrmont. Dort haben die Mitgliedsgemeinden die Aufgaben der Vollstreckung durch Beitritt zu einer Zweckvereinbarung auf den Kreis übertragen. Die zentrale Vollstreckungsbehörde wurde organisatorisch dem Kreis angegliedert und wie ein Fachdienst in die Organisation eingebunden. Die Behörde wird im Rahmen der Amtshilfe auch für andere Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Dienststellen tätig. Die Aufgaben der zentralen Vollstreckungsbehörde sind in einem Standardleistungskatalog zusammengefasst. Die zentralen Dienstleistungen des Kreises werden gegen Erstattung der Sachkosten in Anspruch genommen. Der personelle Körper wird durch das Vollstreckungspersonal des Kreises und der beteiligten Kommunen gebildet.

#### 6.8 **Stellungnahmen**

Nach Auffassung des **Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten (Innenministerium)** kann die Liquidität durch eine optimierte Forderungsrealisierung verbessert werden. Dies führe zugleich über geringere Aufwendungen/Ausgaben für Kassenkredit- oder Kreditzinsen zu verbesserten Jahresergebnissen. Der Prüfungsmittelteil seien wertvolle Hinweise zu entnehmen, wie das Forderungsmanagement verbessert werden könne.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** begrüßt die organisatorischen Hinweise zur Optimierung des Forderungsmanagements und des Vollstreckungswesens.