



Bericht

über die überörtliche Prüfung
Forderungsmanagement bei Kommunen mit 5.000 bis 10.000
Einwohnern

Rudolstadt, 13. Juli 2021
3. Senat
Aktenzeichen: 1011-3.3-0784/105

Thüringer Rechnungshof

Burgstraße 1 07407 Rudolstadt
Postfach 10 01 37 07391 Rudolstadt
Telefon: 03672/446-0
Fax: 03672/446-998
E-Mail: poststelle@trh.thueringen.de
Internet: <http://www.rechnungshof.thueringen.de>

Inhaltsverzeichnis

	Abkürzungsverzeichnis	5
	Abbildungsverzeichnis	7
	Tabellenverzeichnis	7
0	Zusammenfassung	8
1	Vorbemerkungen	10
1.1	Allgemeines	10
1.2	Prüfungsziel	10
1.3	Prüfungsverfahren	10
2	Definitionen, Grundlagen und Schema Forderungsmanagement	11
3	Allgemeine Feststellungen	16
3.1	Volumen und Zusammensetzung der offenen Forderungen	16
3.2	Entwicklung des Forderungsbestands	18
3.3	Beitreibung	20
3.4	(Interne) Bereinigung des Forderungsbestands	25
3.5	Personal	26
3.6	Interne Regelungen und Abläufe	29
3.7	Berichtswesen	29
4	Besondere Feststellungen	29
4.1	Regelungen und Dienstanweisungen	29
4.2	Bearbeitung von Haupt- und Nebenforderung in unterschiedlichen Fachämtern	30
4.3	Verknüpfung zuständiger Verwaltungsbereiche	31
4.4	Fristensetzung und Fristenkontrolle im Forderungsmanagement	31
4.5	Selbstschutz der Gemeinde als Gläubigerin	33
4.6	Unterstützung des Forderungsmanagements durch IT-Lösungen	33
4.7	Unterstützung des Forderungsmanagements durch die Bürgermeister und Ratsgremien – Berichtswesen	34
4.8	Vorbeugung strafbarer Handlungen	35
4.9	Stundung	36
4.10	Erläss	39
4.11	Niederschlagung	40
4.12	Werthaltigkeit des Forderungsbestands in der Jahresrechnung	41
4.13	Vollstreckungseinleitung	42

4.14	Beauftragung eines privaten Inkassounternehmens	43
4.15	Personal	44
4.16	Örtliche Rechnungsprüfung	45
4.17	Rechtsaufsichtsbehörden	45
5	Aufforderung, Empfehlungen und Hinweise	46
6	Fazit	48

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angeführten, angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
ArbSchG	Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz)
BeamStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz)
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
bspw.	beispielsweise
BStBl.	Bundessteuerblatt
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
DMS	Dokumentenmanagementsystem
EC-Cash-Verfahren	Electronic Cash Verfahren
Erl.	Erläuterung/-en
EUR	Euro
e. V.	eingetragener Verein
ff.	folgende
ggf.	gegebenenfalls
HFA	Haupt- und Finanzausschuss
HKR	Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen
IKS	internes Kontrollsystem
IT	Informationstechnologie
i. V. m.	in Verbindung mit
KER	Kasseneinnahmereste
Lfg.	Lieferung
MDR	Mitteldeutscher Rundfunk
Mio.	Million/-en
Mrd.	Milliarde/-n
Nr.	Nummer
o. g.	oben genannt
RAB	Rechtsaufsichtsbehörde

RDG	Gesetz über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen (Rechtsdienstleistungsgesetz)
Rspr.	Rechtsprechung
Rz.	Randziffer
S.	Seite
sog.	sogenannt/-e/-es
st.	ständige
TEUR	Tausend Euro
ThürDSG	Thüringer Datenschutzgesetz
ThürGemHV	Thüringer Verordnung über das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden (Thüringer Gemeindehaushaltsverordnung)
ThürKAG	Thüringer Kommunalabgabengesetz
ThürKO	Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung)
ThürPrBG	Thüringer Gesetz zur überörtlichen Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung und zur Beratung der Gemeinden und Landkreise (Thüringer Prüfungs- und Beratungsgesetz)
ThürVwKostG	Thüringer Verwaltungskostengesetz
ThürVwVfG	Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetz
ThürVwZVG	Thüringer Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
ThürVwZVGKostO	Verwaltungskostenordnung zum Thüringer Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
TLS	Thüringer Landesamt für Statistik
Tn.	Textnummer/-n
u. a.	unter anderem/anderen
VG	Verwaltungsgemeinschaft
vgl.	vergleiche
VOL/A	Allgemeine Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalent
z. B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Ablaufschema Forderungsmanagement	15
Abbildung 2	Offene Forderungen in Mio. EUR und je Einwohner 2015 bis 2019	17
Abbildung 3	Offene Forderungen je Einwohner 2019	18
Abbildung 4	Entwicklung des Forderungsbestands 2015 bis 2019 – Beispielgemeinden	19
Abbildung 5	Entwicklung der offenen Forderungen in Kategorien 2015 zu 2019	19
Abbildung 6	Wochen zwischen Säumnis und erster Mahnung	20
Abbildung 7	Wochen zwischen erster Mahnung und Vollstreckungsauftrag	21
Abbildung 8	Wochen zwischen Säumnis und Vollstreckungseinleitung	21
Abbildung 9	Anzahl Vollstreckungsfälle und ausführende Stelle 2015 bis 2019	22
Abbildung 10	Dauer der Forderungsrealisierung	25
Abbildung 11	KER vor und nach Bereinigung 2015 bis 2019 in EUR	26
Abbildung 12	Gemeinden mit pauschaler Restebereinigung	26
Abbildung 13	Personal in der Kasse (ohne Vollstreckungsdienst) 2015 bis 2019	27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Forderungsbestand 2019 nach Kategorien	17
Tabelle 2	Anteil des Vollstreckungsvolumens an den KER 2015 bis 2019 in %	23
Tabelle 3	Durch Zahlung erledigtes Vollstreckungsvolumen 2015 bis 2019 in % bei eigener Vollstreckungsstelle	23
Tabelle 4	Durch Zahlung erledigtes Vollstreckungsvolumen 2015 bis 2019 in % bei Vollstreckung durch Vollstreckungsbehörde	24
Tabelle 5	Durch Zahlung erledigtes Vollstreckungsvolumen 2015 bis 2019 in EUR	24
Tabelle 6	Personal der eigenen Vollstreckungsstelle	28

Anlage

Entwicklung des Forderungsbestands 2015 bis 2019 bei den Einzelgemeinden Nr. 1 bis 17

Entwicklung des Forderungsbestands 2015 bis 2019 bei den Einzelgemeinden Nr. 18 bis 36

0 Zusammenfassung

- 0.1** Der Rechnungshof prüfte gemäß § 1 Abs. 1 und § 4a ThürPrBG das Forderungsmanagement von 37 Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern der Haushaltsjahre 2015 bis 2019 vergleichend.

Allgemeine Feststellungen

- 0.2** Die offenen Forderungen der 37 Gemeinden betragen im geprüften Zeitraum insgesamt rund 53,1 Mio. EUR. Es handelte sich überwiegend um öffentlich-rechtliche Forderungen aus Gewerbe- und Grundsteuern, Straßenausbaubeiträgen und Bußgeldern, aber auch um privatrechtliche Forderungen aus z. B. Mieten, Pachten und Entgelten. Die Gemeinden konnten ihre offenen Forderungen bis 2017 verringern. Danach stiegen diese wieder an und erreichten 2019 mit 12,93 Mio. EUR einen höheren Stand als 2015. Die offenen Forderungen je Einwohner betragen 2019 rechnerisch rund 50 EUR. (Tn. 3.1)
- 0.3** Elf Gemeinden bauten ihren Forderungsbestand um mehr als 10 % ab. Bei 22 Gemeinden erhöhte sich hingegen der Forderungsbestand um mehr als 10 %. Die anderen hielten ihn weitestgehend konstant. (Tn. 3.2)
- 0.4** Alle Gemeinden versuchten, offene Forderungen beizutreiben, jedoch nicht immer zeitnah und zielstrebig. Lediglich eine Gemeinde mahnte innerhalb einer Woche nach Säumnis, 30 Gemeinden innerhalb von vier Wochen. Eine Gemeinde führte nur einmal im Jahr einen Mahnlauf durch. (Tn. 3.3)
- 0.5** 31 Gemeinden mahnten ihre Schuldner mehrfach, ehe sie die Vollstreckung einleiteten. 21 erteilten innerhalb eines Vierteljahres nach Säumnis einen Vollstreckungsauftrag. Bei vier Gemeinden verging dafür mehr als ein halbes Jahr. (Tn. 3.3)
- 0.6** Sieben Gemeinden verfügten über eine eigene Vollstreckungsstelle mit Vollstreckungsaußendienst. Die Gemeinden übergaben mehr Fälle an die eigene Vollstreckungsstelle als an eine Vollstreckungsbehörde. Insgesamt gaben sie nur einen geringen Teil der offenen Forderungen in die Vollstreckung, dabei betrug die Erfolgsquote bis auf 2017 immer über 50 %. (Tn. 3.3)
- 0.7** Die Restebereinigung, ob pauschal oder Einzelwertberichtigung, ist ein Bereich, den die Gemeinden sehr unterschiedlich handhabten. So führten nicht alle Gemeinden am Jahresende eine Bereinigung ihrer offenen Forderungen durch und/oder bereinigten im Jahresverlauf. Acht geprüfte Gemeinden gaben keine Bereinigungen an, drei weitere bereinigten nur in einzelnen Jahren. (Tn. 3.4)
- 0.8** Bei 21 Gemeinden entschied über Niederschlagungen/Stundungen/Erlasse zentral die Vollstreckung/Kasse, bei 12 entschieden dezentral die Fachämter und bei zwei Gemeinden je nach Betrag der Bürgermeister/HFA/Ratsgremium. 31 Gemeinden prüften niedergeschlagene Forderungen regelmäßig auf Realisierbarkeit. (Tn. 3.6)
- 0.9** Nur drei Gemeinden gaben an, regelmäßig über Ausgaben, Leistungen und Ergebnisse der Vollstreckung zu berichten. Eine verfügte über eine Statistik zu Effektivität und Effizienz der Vollstreckung. Die anderen Gemeinden gaben an, weder der Bürgermeister noch das Ratsgremium hätten Interesse an entsprechenden Berichten. (Tn. 3.7)

Besondere Feststellungen aus den örtlichen Erhebungen

- 0.10** Keine Gemeinde verfügte über einen definierten Prozess des Forderungsmanagements. Dienstanweisungen waren oft veraltet und unkonkret. (Tn. 4.1)
- 0.11** Die Zuständigkeiten der Kasse und Fachämter entsprachen in drei Gemeinden nicht den gesetzlichen Vorgaben. Keine Gemeinde stellte den notwendigen hausinternen Informationsaustausch sicher. (Tn. 4.1 und 4.3)
- 0.12** Keine Gemeinde legte verbindliche Fristen im Forderungsmanagement fest. In keiner Gemeinde setzte sich der Bürgermeister oder das Ratsgremium dafür ein, dass die Gemeinde zügiger zu ihrem Geld kommt. (Tn. 4.4 und 4.7)
- 0.13** Die Gemeinden beugten strafbaren Handlungen und Manipulationen im Forderungsmanagement nicht genügend vor. So verzeichneten drei der neun örtlich geprüften Gemeinden bereits verwaltungsinterne Betrugsfälle. Keine Gemeinde konnte ein Vier-Augen-Prinzip lückenlos umsetzen. (Tn. 4.8)
- 0.14** Die Mehrzahl der Gemeinden gewährten Stundungen und Erlasse, ohne dass die Voraussetzungen hierfür vorlagen. Teilweise verzichteten sie auch auf Anträge und Nachweise der Schuldner. In acht von neun Gemeinden erfolgten die Stundungen rechtswidrig. (Tn. 4.9 und 4.10)
- 0.15** Die ausgewiesenen Forderungen sind oft nicht werthaltig, da die Gemeinden diese nicht vorschriftsmäßig niederschlugen. Das betraf insbesondere Insolvenzverfahren. Keine Gemeinde konnte sicherstellen, dass sich in ihrem Forderungsbestand nicht bereits verjährte Forderungen befanden. (Tn. 4.11 und 4.12)
- 0.16** Die Mehrzahl der Gemeinden mahnte mehrfach und leitete die Vollstreckung verzögert ein. Die Vollstreckung kündigten sie häufig nicht mit der ersten Mahnung an. (Tn. 4.13)
- 0.17** Zwei Gemeinden arbeiteten mit Inkassounternehmen zusammen. Dies ist in der praktizierten Form rechtlich unzulässig, unnötig und unwirtschaftlich. (Tn. 4.14)
- 0.18** Die Gemeinden verfügten über eine unzureichende Personalausstattung im Forderungsmanagement. Dies verzögerte die Beitreibung. Mehrere Gemeinden leiteten sogar über Monate bis Jahre keine Vollstreckung ein. (Tn. 4.15)

Empfehlungen

- 0.19** Der Rechnungshof fordert die Gemeinden auf, ein internes Kontrollsystem (IKS) für das Forderungsmanagement einzurichten. Er sieht weiterhin zwei wesentliche Aufgabenfelder, in denen die Gemeinden tätig werden müssen:
1. Die Gemeinden müssen ihr Forderungsmanagement künftig aktiv, stringent und rechtskonform betreiben. Aktiv bedeutet, sie dürfen es nicht nur nebenbei erledigen, sondern müssen es zielgerichtet und ergebnisorientiert betreiben. Dazu gehört, Rechtsnormen einzuhalten, Forderungen konsequent und zügig beizutreiben und diese regelmäßig auf Realisierbarkeit zu überprüfen. Forderungsmanagement darf nicht aufgrund Personalmangels scheitern.
 2. Die Gemeinden müssen mit ihrem Forderungsbestand arbeiten. Forderungen sind in einschlägigen Fällen befristet oder unbefristet niederzuschlagen und zu bereinigen. Sonst zeigen die Haushalte beschönigte Einnahmepositionen und die tatsächliche Finanzlage der Gemeinden wird verschleiert.

1 Vorbemerkungen

1.1 Allgemeines

Das kommunale Forderungsmanagement soll sicherstellen, dass Ansprüche der Gemeinden auf Geldleistungen, wie z. B. Steuern und Verwaltungsgebühren gegen Dritte, beglichen werden. Offene Forderungen¹ entstehen, wenn:

- Zahlungen zu Beginn eines neuen Haushaltsjahres fristgerecht eingehen, die Sollstellung aber bereits zum Ende des Haushaltsjahres erfolgte oder
- Schuldner Geldforderungen nicht fristgerecht bezahlen.

Letztere sind Gegenstand des Forderungsmanagements. Nicht beglichene Forderungen sind zu überwachen, ggf. zu mahnen und zu vollstrecken, d. h. mit rechtlich vorgegebenen Zwangsmitteln einzutreiben. Forderungsmanagement bedeutet aber auch, über Stundung, Niederschlagung oder Erlass von Forderungen zu entscheiden. Damit trägt ein funktionierendes Forderungsmanagement dazu bei, die Zahlungsfähigkeit, die dauernde Leistungsfähigkeit und somit die Aufgabenerfüllung einer Gemeinde zu sichern. Es bedeutet, "mit akribischer Arbeit die finanzielle Leistungsfähigkeit der Gemeinde zu sichern!"².

1.2 Prüfungsziel

Der Rechnungshof stellte bei seinen bisherigen Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinden fest, dass sie offene Forderungen teilweise nur ungenügend verfolgen. Diese Feststellung nahm er zum Anlass, das Forderungsmanagement von 37 Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern gemäß § 1 Abs. 1 und § 4a ThürPrBG vergleichend zu prüfen. Die Prüfung umfasste die Haushaltsjahre 2015 bis 2019 und verschiedene Aspekte³ des Forderungsmanagements. Sie soll zeigen, in welchem Ausmaß offene Forderungen Haushaltsmittel binden, die für die Aufgaben der Gemeinden nicht zur Verfügung stehen, und damit das Problembewusstsein für offene Forderungen schärfen. Ziel der Prüfung war auch, den Gemeinden Möglichkeiten aufzuzeigen, ihr Forderungsmanagement zu optimieren.

1.3 Prüfungsverfahren

Bei der Auswahl der Gemeinden war relevant, dass

- sich 2019 eine Vielzahl von Gemeinden zusammenschloss bzw. neu gründete. Der Rechnungshof weist auf die Auswirkungen auf das Forderungsmanagement hin.
- offene Forderungen regelmäßig Gegenstand der Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung sind. Der Rechnungshof bezog daher nur die Gemeinden ein, die er noch nicht oder in den letzten Jahren nicht geprüft hat.

In einem ersten Schritt⁴ bat der Rechnungshof die ausgewählten Gemeinden mittels Fragebogen u. a. um nachfolgende Angaben:

- Organisation, Aufbau und personelle Besetzung der mit dem Forderungseinzug befassten Stellen,
- Art und Umfang der innerdienstlichen Regelungen,
- Erledigung verschiedener unbeglichener Forderungsarten durch Zahlung,
- jährliches Vollstreckungsvolumen und Vollstreckungsfälle,
- Erfolgskontrolle und Berichtswesen im Forderungsmanagement.

¹ Der Rechnungshof verwendet die Begriffe KER und offene Forderungen in diesem Bericht synonym.

² Der Gemeindehaushalt 8/2011, S. 181.

³ Der Rechnungshof bezog neben den Haushaltsdaten die mit den Forderungen befassten Organisationseinheiten der Verwaltung von der Forderungsentstehung bis zur Realisierung sowie die Arbeitsabläufe ein.

⁴ Sog. Orientierungserhebung.

Alle Gemeinden beantworteten die Fragen. Die Auswertung der gemeldeten Daten ließ bereits erste Erkenntnisse zu. So konnten z. B. weniger als die Hälfte der befragten Gemeinden im geprüften Zeitraum ihren Forderungsbestand abbauen. Bei knapp 60 % der Gemeinden stieg er sogar an. Es zeigte sich auch, gesicherte oder standardisierte Abläufe und Dienstanweisungen für das Forderungsmanagement waren vielfach nicht vorhanden.

Der Rechnungshof führte in einem zweiten Schritt⁵ örtliche Erhebungen bei neun Gemeinden durch. Sechs dieser Gemeinden wählte er wegen besonders hoher bzw. auffallend niedriger Forderungsbestände aus. Weitere drei Gemeinden wählte er zufällig aus, um subjektive Faktoren zu reduzieren. Die örtlichen Erhebungen fanden von September 2020 bis März 2021 statt. Die Prüfer führten ein strukturiertes Interview und ein Aktenstudium durch. Diese fanden zunächst in der jeweiligen Gemeinde vor Ort statt. Aufgrund steigender Covid bedingter Infektionszahlen führte der Rechnungshof die Prüfung ab November 2020 in Form von Telefoninterviews durch. Die Unterlagen ließ er sich per E-Mail oder Datenaustauschplattform übersenden. Folgende Unterlagen standen zur Verfügung:

- auszugsweise Jahresrechnungen einschließlich Anlagen,
- Schlussberichte der Prüfungen der Jahresrechnungen des jeweiligen örtlichen Rechnungsprüfungsamts,
- Dienstanweisungen und Satzungen,
- Listen über Stundungen, Niederschlagungen und Erlass,
- Einzelfälle zu Stundungen, Niederschlagungen und Erlass,
- Beschlüsse der Ratsgremien und der Ausschüsse,
- Buchungsnachweise und Belege der Kasse⁶,
- Genehmigungen und Schriftverkehr mit der RAB.

Zur Abgrenzung des Prüfungsgegenstands werden im Abschnitt 2 das Forderungsmanagement und wichtige Fachbegriffe definiert und ein grundsätzlicher, vereinfachter Ablauf dargestellt. In Abschnitt 3 folgen die zentralen Erkenntnisse aus der Auswertung der Fragebögen. Die Ergebnisse der örtlichen Erhebungen sind in den besonderen Feststellungen enthalten (Abschnitt 4). Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse gibt der Rechnungshof im Abschnitt 5 Empfehlungen und Hinweise für eine verbesserte Forderungsverwaltung.

2 Definitionen, Grundlagen und Ablaufschema Forderungsmanagement

Als kommunales Forderungsmanagement definiert der Rechnungshof sämtliche Arbeitsschritte und -prozesse, die darauf abzielen, die der Gemeinde zustehenden Geldleistungen zu erhalten und deren Ausfälle zu verringern. Das Managen von Forderungen beginnt somit bereits, wenn diese entstehen. Der gemeindliche Anspruch beruht dabei entweder auf öffentlichem Recht, bspw. Steuern, Gebühren und Beiträgen, oder auf einem privatrechtlichen Schuldverhältnis (z. B. Miete, Pacht).

Bei einer Stundung schiebt die Gemeinde die Fälligkeit ihres Anspruchs hinaus. Stundet sie öffentlich-rechtliche Forderungen, ist dies ein einseitig rechtsgestaltender Verwaltungsakt.⁷ Stundet sie privatrechtliche Forderungen, regelt sie dies durch Vertrag. Häufig erfolgt die Stundung durch Einräumung von Teilzahlungen. Für Stundungen fallen (Stundungs-)Zinsen an. Ein gestundeter Anspruch kann nicht vollstreckt werden, unterbricht aber die Zahlungsverjährung des Anspruchs.⁸

⁵ Sog. Tiefenprüfung.

⁶ Aus Gründen der Lesbarkeit verzichtet der Rechnungshof auf die Bezeichnung Gemeindekasse bzw. Stadtkasse.

⁷ BFH vom 8. Juli 2004 – VII R 55/03, BStBl. II 2005, 7 [9]; st. Rspr.

⁸ Vgl. Loose in Tipke/Kruse: Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung Kommentar, Erl. zu § 222 AO Rz. 2, Lfg. 155 Februar 2019.

Durch einen Erlass verzichtet die Gemeinde auf ihren Anspruch.⁹ Der Erlass öffentlich-rechtlicher Forderungen ist ein einseitig begünstigender Verwaltungsakt, während der Erlass privatrechtlicher Forderungen vertraglich zu regeln ist. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit zum Erlass geschaffen, um unbillige Härten auszugleichen. So ist ein Erlass angezeigt, wenn die beim Schuldner aufgetretene Härte auf Fallkonstellationen beruht, die der Gesetzgeber nicht vorhergesehen hatte. Vorübergehende Zahlungsschwierigkeiten dagegen rechtfertigen keinen Erlass.¹⁰

Mit der Niederschlagung stellt die Gemeinde ihren fälligen Anspruch befristet oder unbefristet zurück, ohne auf ihn zu verzichten.¹¹ Es handelt sich dabei um eine verwaltungsinterne Maßnahme.

Die Bestimmungen der AO gelten für Stundung, Erlass und Niederschlagung entsprechend.¹²

Unter Beitreibung ist die Vollstreckung von Verwaltungsakten, mit denen eine öffentlich-rechtliche Geldleistung gefordert wird (Leistungsbescheide), zu verstehen.¹³ Die Vollstreckung setzt voraus, dass die Forderung fällig ist und der Schuldner aufgefordert wurde, innerhalb einer bestimmten Frist von mindestens einer Woche seit Bekanntgabe zu leisten.¹⁴

Die Gemeinden können nicht frei entscheiden, ob und wie sie ihr Forderungsmanagement betreiben. Vielmehr ist ihnen ein gesetzlicher Rahmen vorgegeben. Innerhalb dieses Rahmens können sie die Abläufe individuell und zweckmäßig gestalten und müssen dies grundsätzlich wirtschaftlich umsetzen. Dazu sind die Zuständigkeiten eindeutig zu regeln und entsprechende Dienstanweisungen zu erlassen.

Idealerweise beginnt eine Gemeinde mit dem Forderungsmanagement bereits, wenn die Forderung¹⁵ entsteht, da sie verpflichtet ist, ihre Einnahmen rechtzeitig und vollständig einzuziehen sowie ihren Eingang zu überwachen.¹⁶ Die Forderung ist daher mittels Annahmeanordnung¹⁷ unverzüglich zum Soll zu stellen. Dies kann je nach interner Zuständigkeit unmittelbar im Fachamt oder in der Kasse erfolgen.

Die Gemeinde kann das Ermitteln von Ansprüchen und von Zahlungsverpflichtungen, das Vorbereiten der entsprechenden Kassenanordnungen, die Kassengeschäfte und das Rechnungswesen ganz oder zum Teil von einer Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgen lassen, wenn die ordnungsgemäße und sichere Erledigung und die Prüfung nach den für die Gemeinde geltenden Vorschriften gewährleistet sind. Die Bestimmungen des Thüringer Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit und die §§ 46 bis 52 ThürKO bleiben unberührt. Dies gilt entsprechend auch für die Vollstreckung von privatrechtlichen Forderungen der Gemeinden. Die Übertragung hat die Gemeinde der RAB vorher anzuzeigen.¹⁸

Ist die Forderung zum Soll gestellt, ist der Zahlungseingang zu überwachen. Dies erfolgt nach Fälligkeitstermin über einen regelmäßigen Mahnlauf in der Kasse.

⁹ Vgl. § 87 Nr. 11 ThürGemHV.

¹⁰ BFH, Beschluss vom 14. Januar 2002 – XI B 146/00 –, juris.

¹¹ Vgl. § 87 Nr. 25 ThürGemHV.

¹² Vgl. § 32 Abs. 1 Satz 1 ThürGemHV.

¹³ Vgl. § 33 Abs. 1 ThürVwZVG.

¹⁴ Der Rechnungshof verweist darauf, dass die „Thüringer Verordnung über die Beitreibung von Geldforderungen des bürgerlichen Rechts“ den Gemeinden weitgehende Möglichkeiten gibt, diese Forderungen ebenfalls nach den Bestimmungen des ThürVwZVG zu vollstrecken.

¹⁵ Es ist zunächst unerheblich, ob es sich um eine öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Forderung handelt.

¹⁶ Vgl. § 25 ThürGemHV.

¹⁷ Vgl. §§ 37 ff. ThürGemHV.

¹⁸ Vgl. § 79 Abs. 1 ThürKO.

Stellt die Gemeinde fest, dass Einnahmen nicht rechtzeitig eingegangen sind, sind diese systematisch zu verfolgen. Dabei ist das weitere Vorgehen auch davon abhängig, ob

- der Schuldner eine Stundung oder einen Erlass beantragt hat oder
- nicht reagiert oder unvollständig gezahlt hat.

Der erste Fall setzt eine enge Abstimmung mit dem Fachamt voraus, da dieses nicht nur die Hauptforderung festsetzt, sondern auch über deren etwaige Stundung oder Erlass entscheidet.¹⁹ Dabei sind die Voraussetzungen und Rechtsfolgen einer Stundung bzw. eines Erlasses gesetzlich geregelt.²⁰ Stundungen hat das Fachamt der Kasse unverzüglich schriftlich mitzuteilen.²¹ Die Soll-Stellung ist anzupassen und Zahlungseingänge sind fortlaufend zu überwachen. Bleiben Zahlungen aus, ist eine erneute Abstimmung mit dem Fachamt erforderlich.²² Ggf. ist dann ein weiteres Vorgehen wie im folgenden Fall erforderlich.

Im zweiten Fall hat die Kasse zu mahnen.²³ Dies bedeutet, die Kasse fordert den Schuldner durch ein verschlossenes Schreiben, in elektronischer Form oder durch einen Postnachnahmeauftrag, auf, innerhalb einer bestimmten Frist von mindestens einer Woche seit Bekanntgabe zu leisten. Bei regelmäßig wiederkehrenden öffentlich-rechtlichen Geldleistungen kann die Mahnung durch ortsübliche öffentliche Bekanntmachung erfolgen.²⁴ Mit der Mahnung kündigt die Kasse auch die Vollstreckung an. Darüber hinaus ist gemäß § 42 Abs. 2 ThürGemHV die Kasse neben der Mahnung der Hauptforderung auch für die Festsetzung, die Stundung, die Niederschlagung und den Erlass von Mahngebühren, Vollstreckungskosten sowie Nebenforderungen²⁵ zuständig, soweit in anderen Vorschriften nichts anderes bestimmt oder nicht eine andere Stelle damit beauftragt ist.

Begleitet der Schuldner trotz Mahnung die Forderung nicht, hat die Kasse unverzüglich die Vollstreckung einzuleiten oder zu veranlassen. Davon kann sie zunächst absehen, wenn zu erkennen ist, dass

1. die Vollziehung des der Annahmeanordnung zugrundeliegenden Bescheids ausgesetzt wird oder
2. eine Stundung, eine Niederschlagung oder ein Erlass in Betracht kommt.²⁶

Das weitere Verfahren ist dann davon abhängig, ob die Gemeinde über eigene Vollstreckungsbeamte verfügt oder der Landkreis diese Aufgabe wahrnimmt.²⁷ In jedem Fall ist ein Vollstreckungsauftrag zu erteilen.

Bei erfolgreicher Vollstreckung ist die offene Forderung beglichen. „Soll“ und „Ist“ im Haushalt sind ausgeglichen. Wird dem Schuldner im Vollstreckungsverfahren eine Stundung gewährt, ist diese zu überwachen.

Bleibt die Vollstreckung erfolglos und besteht keine Aussicht, die Forderung zeitnah betreiben zu können, hat die Gemeinde eine Niederschlagung zu prüfen. Diese kommt auch in Betracht, wenn die Kosten der Einziehung und die Forderungshöhe in keinem angemessenen Verhältnis stehen. Zu beachten ist hierbei, dass eine Einziehung ggf. aus grundsätzlichen Erwägungen²⁸ geboten sein kann. Vorrangig ist dabei, immer befristet niederzuschlagen und darauf zu achten, dass die Forderung nicht verjährt. Die Gemeinde muss die Forderungen daher regelmäßig prüfen und ggf. erneut betreiben.

¹⁹ Vgl. § 32 Abs. 2 Satz 3 ThürGemHV.

²⁰ Vgl. § 32 ThürGemHV i. V. m. AO.

²¹ Vgl. § 32 Abs. 2 Satz 2 ThürGemHV.

²² Der Rechnungshof legte daher auf die Abstimmungsprozesse zwischen Kasse und Fachämtern einen Prüfungsschwerpunkt. Er geht hierauf in Tn. 4.3 ein.

²³ Der Rechnungshof verzichtet an dieser Stelle darauf, das zivilrechtliche Verfahren darzustellen.

²⁴ Vgl. § 33 Abs. 2 Nr. 3 ThürVwZVG.

²⁵ Zinsen und Säumniszuschläge.

²⁶ Vgl. § 52 Satz 2 Nr. 1 und 2 ThürGemHV.

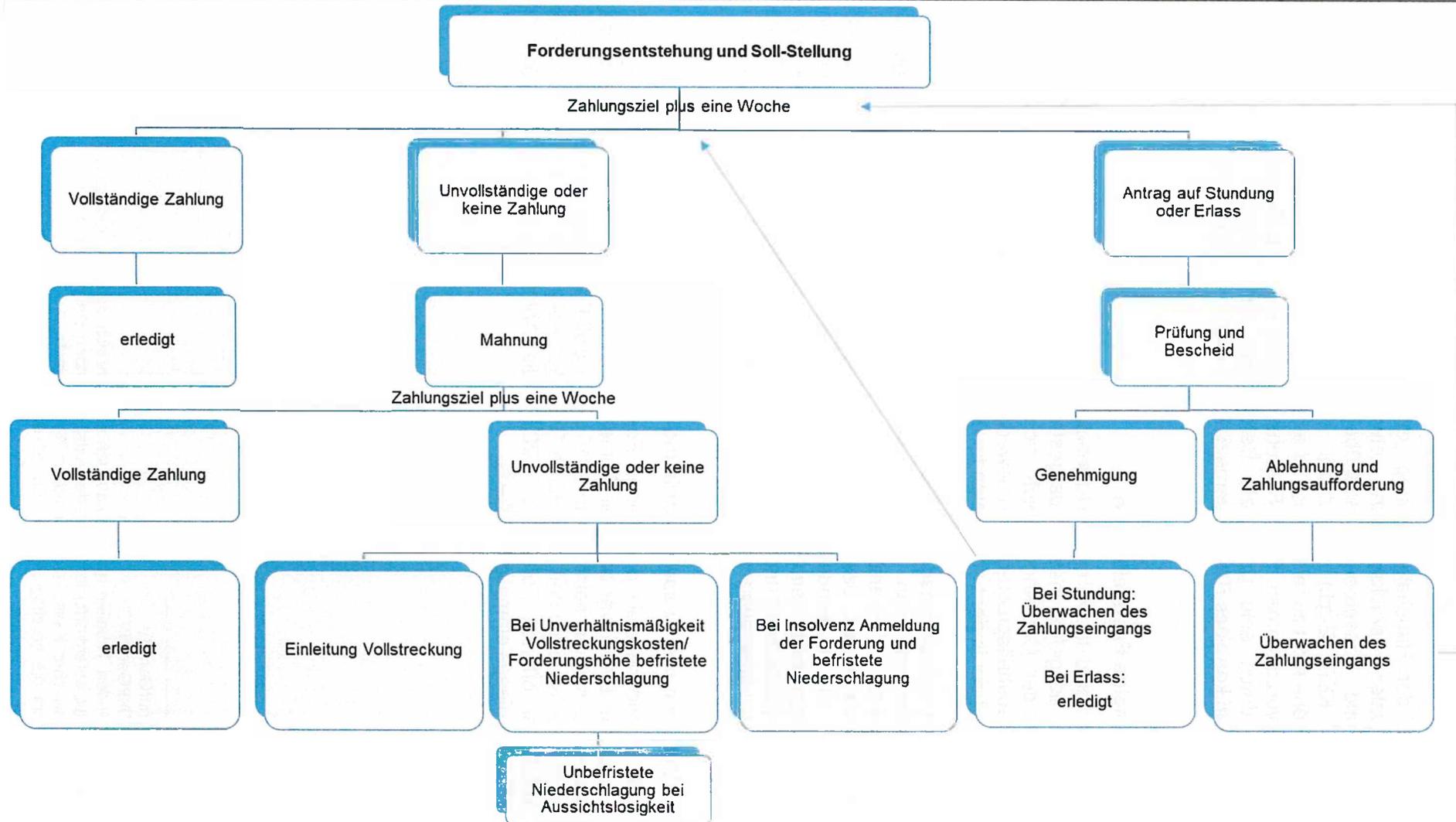
²⁷ Vgl. § 36 ThürVwZVG.

²⁸ Vgl. VV Nr. 7.1 zu § 33 ThürGemHV, z.B. Geldstrafen, Geldbußen und Zahlungen mit strafähnlichem Charakter.

Eine unbefristete Niederschlagung kommt vor allem dann in Betracht, wenn keine Aussicht (mehr) besteht, die Forderung betreiben zu können. Dies kann z. B. der Fall bei abgeschlossenen Insolvenzverfahren sein.

Nachfolgend ist das Ablaufschema zum Forderungsmanagement dargestellt.

Abbildung 1 Ablaufschema Forderungsmanagement



Ansprüche auf Geldleistungen, welche die Gemeinde im Laufe des Jahres nicht betreiben konnte, fließen als KER in die Jahresrechnung ein. Dabei hat die Gemeinde zur Feststellung des Ergebnisses der Haushaltsrechnung „die Soll-Einnahmen den Soll-Ausgaben des Haushaltsjahrs unter Berücksichtigung etwaiger Haushaltsreste und Abgänge auf Haushaltsreste und Kassenreste gegenüberzustellen“.²⁹ Dies erfordert eine genaue Überprüfung der KER. Ergibt sich dabei, dass mit dem Eingang der Reste in der ausgewiesenen Höhe nicht zu rechnen ist, ist eine Restebereinigung in Form einer vorläufigen Niederschlagung vorzunehmen. Diese Restebereinigung kann die Gemeinde für jeden Rest gesondert oder durch eine pauschale Bereinigung durchführen.³⁰ Nur so kann die Jahresrechnung ein korrektes Bild der gemeindlichen Finanzen vermitteln.

3 Allgemeine Feststellungen

In diesem Abschnitt sind die wichtigsten Ergebnisse aus dem Fragebogen, den die Gemeinden mit ihren Daten ausgefüllt haben, dargestellt. Bei Auswertung der Fragebögen und Rücksprachen mit den Gemeinden zeigte sich, dass nicht alle Gemeinden die benötigten Daten aus ihren Haushaltsprogrammen auswerten konnten. Eine Gemeinde sah sich aufgrund ihrer Neugliederung nur in der Lage, Daten für 2019 zu melden. Daraus ergeben sich partielle Auswertungsdifferenzen in diesem Abschnitt.³¹

Einige Gemeinden meldeten negative Werte. Diese ergaben sich einerseits aus mangelnder Abstimmung zwischen den Fachämtern und andererseits aufgrund geänderter Steuermessbescheide der Finanzämter.³²

Insgesamt war festzustellen, dass die Abfrage der Daten den Gemeinden Schwierigkeiten bereitete. Obwohl alle Gemeinden grundsätzlich Forderungsmanagement in irgendeiner Art und Weise betrieben, hatte keine einen vollständigen und realistischen Überblick über den Stand, die Zusammensetzung und Abarbeitung der offenen Forderungen. In keiner Gemeinde bildete das Forderungsmanagement einen Arbeitsschwerpunkt. Sie erledigten es nach eigenen Angaben oftmals nebenbei oder „wenn Zeit ist“.

3.1 Volumen und Zusammensetzung der offenen Forderungen

Die folgende Abbildung stellt die offenen Forderungen³³ und deren Entwicklung bei den 37 Gemeinden dar. Dabei war bei einer Gemeinde ein einmaliger Effekt zu berücksichtigen: Die KER dieser Gemeinde beinhalteten 2015 einen Soll-Fehlbetrag von rund 14 Mio. EUR. Diesen deckte sie im folgenden Jahr durch Bedarfszuweisungen. Es ergab sich daher ein starker Abfall der offenen Forderungen 2016. Die Abbildung enthält die Werte ohne Berücksichtigung dieses einmaligen Effekts.

²⁹ Vgl. § 79 Abs. 3 ThürGemHV.

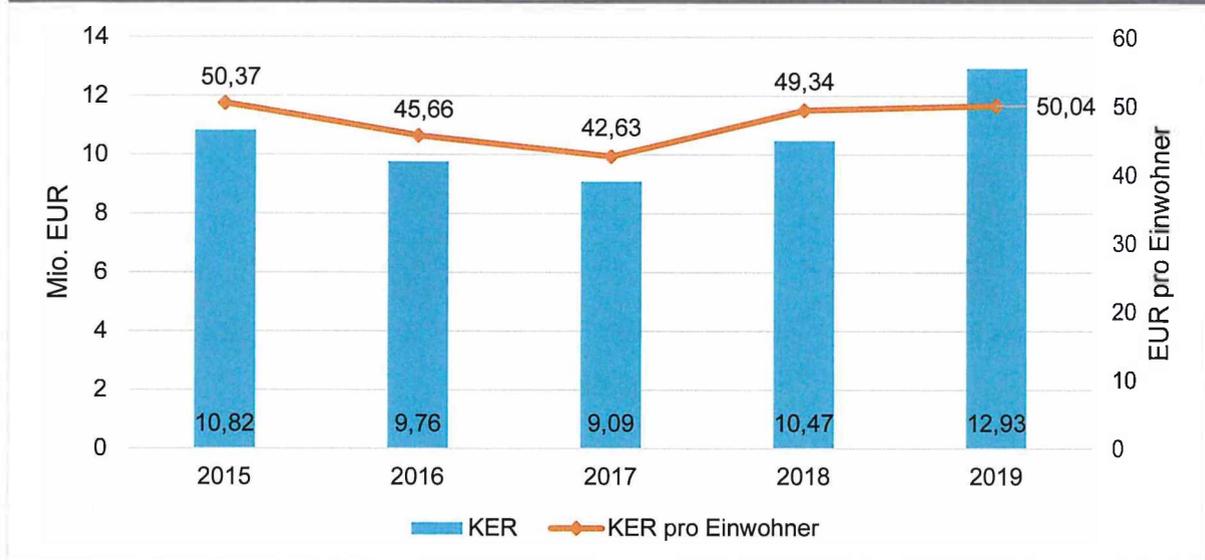
³⁰ VV Nr. 5 zu § 79 ThürGemHV.

³¹ Bei den nachfolgenden Tabellen und Abbildungen ergeben sich daher oft geringere Gemeindezahlen. Der Rechnungshof weist, sofern erforderlich, an den entsprechenden Stellen darauf hin.

³² Zur Abstimmung zwischen Kasse und Fachämtern Näheres in Tn. 4.3

³³ Es handelt sich um die bereinigten KER. Soweit eine Gemeinde keine Bereinigung vornahm, liegen die unbereinigten Werte zu Grunde.

Abbildung 2 Offene Forderungen in Mio. EUR und je Einwohner 2015 bis 2019



Wie der Abbildung zu entnehmen ist, konnten die Gemeinden ihre offenen Forderungen bis 2017 verringern. Danach stiegen diese wieder an und erreichten 2019 einen höheren Stand als 2015 (ohne Einmaleffekt).

Dagegen sanken die offenen Forderungen je Einwohner 2019 im Vergleich zu 2015, da die Einwohnerzahl der geprüften Gemeinden 2019 um rund 44.000 höher lag als 2015. D. h. die offenen Forderungen verteilten sich sowohl durch Neugliederung als auch durch natürliches Bevölkerungswachstum auf mehr Einwohner. Dieser Wert sank folglich nicht durch aktives Handeln der Gemeinden.

Für 2019 betrachtete der Rechnungshof den Forderungsbestand näher und teilte diesen abhängig von seiner Höhe in fünf Kategorien ein, wie die nachfolgende Tabelle zeigt:

Tabelle 1 Forderungsbestand 2019 nach Kategorien

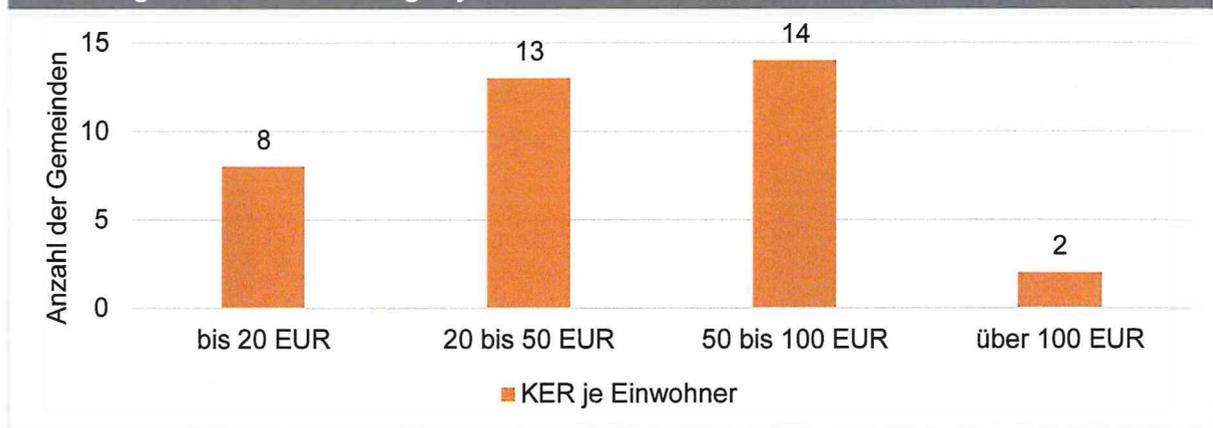
Kategorie	Forderungen von	bis	Anzahl der Gemeinden	Forderungsbestand gesamt je Kategorie	Durchschnitt Forderungsbestand
A	0,00	100.000,00	6	432.472,06	72.078,68
B	100.000,01	200.000,00	9	1.476.305,16	164.033,91
C	200.000,01	400.000,00	14	4.132.822,65	295.201,62
D	400.000,01	700.000,00	4	1.861.945,41	465.486,35
E	700.000,01		3	2.539.356,01	846.452,00

* In EUR.

Die größte Gruppe bildete dabei Kategorie C mit 14 Gemeinden, die einen Forderungsbestand zwischen 200.000,01 EUR und 400.000 EUR aufwiesen. Der Gesamtforderungsbestand war in dieser Kategorie am höchsten. Der Durchschnitt des Forderungsbestands lag an dritter Stelle. Die Kategorie E wies den zweithöchsten Forderungsbestand auf, jedoch gehören ihr mit drei die wenigsten Gemeinden an. Sie wiesen im Durchschnitt den höchsten Forderungsbestand auf.

Der Rechnungshof betrachtete den Bestand der Forderungen 2019 auch je Einwohner und teilte ihn wiederum in Kategorien ein. Es ergab sich dabei folgendes Bild:

Abbildung 3 Offene Forderungen je Einwohner 2019



In 14 Gemeinden lagen die KER zwischen 50 und 100 EUR je Einwohner, dicht gefolgt von 13 Gemeinden, bei denen sie zwischen 20 und 50 EUR lagen. Dies ist weniger als der Bundesdurchschnitt. Dieser betrug 2019 rund 147 EUR je Einwohner.³⁴

Bei den KER im geprüften Zeitraum handelte es sich überwiegend um öffentlich-rechtliche Forderungen aus Gewerbe- und Grundsteuern, Straßenausbaubeiträgen und Bußgeldern, aber auch um privatrechtliche Forderungen z. B. aus Mieten, Pachten und Entgelten. Elternbeiträge für die Kindertageseinrichtungen fielen je nach Organisationsform unter öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Forderungen.

Für 2018 betrachtete der Rechnungshof die Zusammensetzung der Forderungen genauer: So waren rund 75 % der Forderungen öffentlich-rechtlicher Art. Den größten Anteil daran hatten Forderungen wegen Gewerbesteuern mit 39,38 %, gefolgt von Grundsteuern (20 %) und Straßenausbaubeiträgen (19,2 %). Im privatrechtlichen Bereich fielen rund 25 % der Forderungen an. Dieser Bereich fällt aufgrund der Finanzierungsstruktur der Gemeinden grundsätzlich geringer aus. Zudem nutzten die Gemeinden auch die hier vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten: So kann die Gemeinde z. B. bei Pacht- oder Mietverträgen die Kündigung androhen oder einen Neuabschluss ablehnen. Im Bereich der Kindertageseinrichtungen haben einzelne Gemeinden vorgesehen, dass die Kinder vom Besuch der Kindertageseinrichtung ausgeschlossen werden, wenn Eltern den Beitrag trotz Mahnung für z. B. zwei aufeinanderfolgende Monate nicht bezahlt haben.³⁵

3.2 Entwicklung des Forderungsbestands³⁶

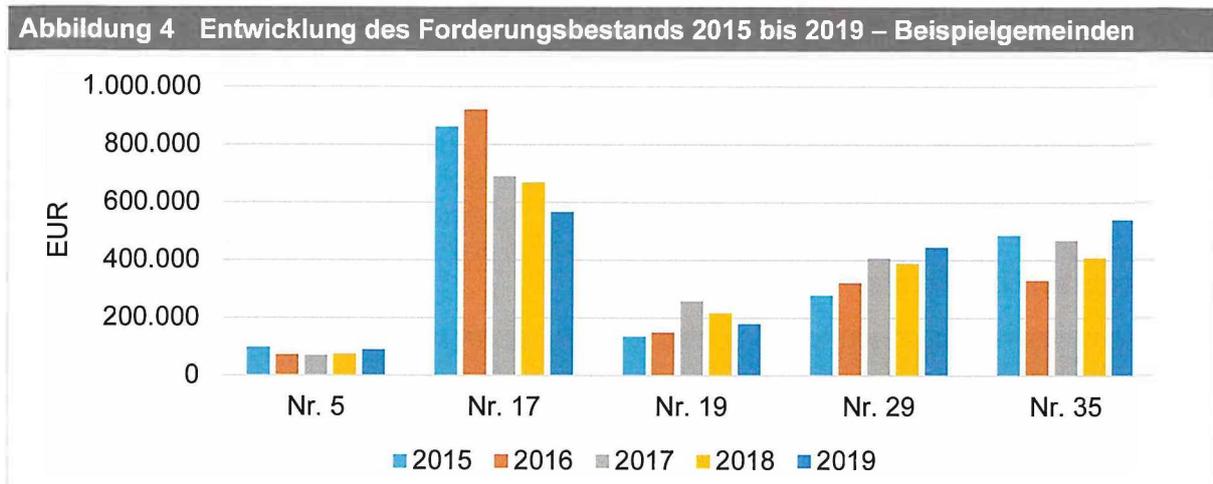
Der Rechnungshof wertete unter verschiedenen Gesichtspunkten aus, wie sich der Forderungsbestand im geprüften Zeitraum entwickelte. Dieser schwankte bei allen Gemeinden jedoch unterschiedlich stark. Dabei wies keine Gemeinde eine durchgängig positive oder negative Entwicklung auf. Einzelne Gemeinden wiesen jedoch konstant niedrige Werte auf, andere konstant hohe. Bei 22 Gemeinden stiegen die offenen Forderungen im Vergleich von 2015 zu 2019 an. Mehrere dieser Gemeinden haben sich dabei im geprüften Zeitraum neu gegliedert. Überwiegend stieg der Forderungsbestand bei diesen

³⁴ Diese Berechnung basiert auf statistischen Daten des TLS zum Finanzvermögen öffentlicher Haushalte und der Bevölkerung. Sie beinhaltet Forderungen gegenüber dem nichtöffentlichen Bereich und berücksichtigt die Zahlen zum 31. Dezember 2019.

³⁵ Der Rechnungshof weist auf den Beschluss des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 3. April 2017 – 3 EO 66/17 –, juris, hin. Leitsatz: „Bei einer behördlichen Ermessensentscheidung, ob auf der Grundlage einer Kita-Benutzungssatzung ein Kind von dem Besuch einer Kindertagesstätte wegen Zahlungsverzugs von Gebühren dauerhaft ausgeschlossen werden darf, der gesetzmäßige Betreuungsanspruch eines Kindes als Belang einzustellen und dabei ggf. einzubeziehen, ob vorrangig andere Maßnahmen der Durchsetzung des Gebührenanspruchs greifen, bevor auf dieses schwerwiegende Mittel zurückgegriffen wird.“

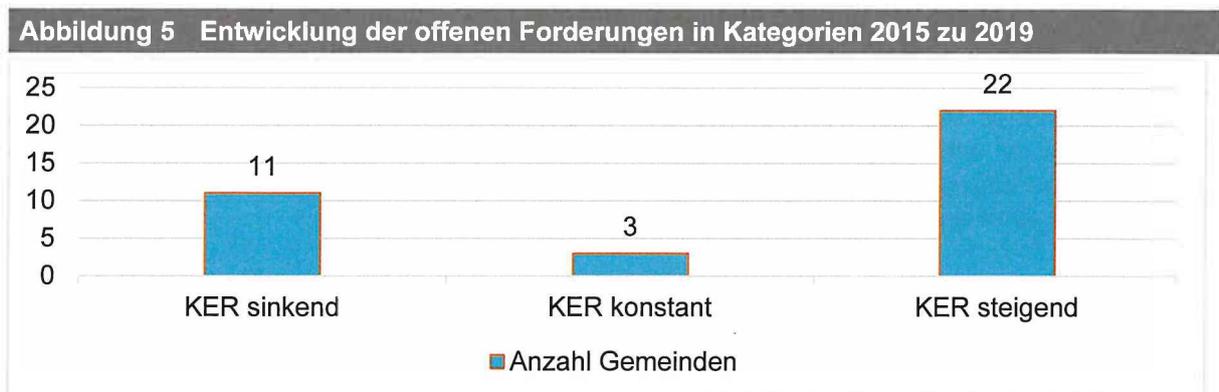
³⁶ Unberücksichtigt ist die Gemeinde, die nur Daten für 2019 melden konnte.

Gemeinden, jedoch unterschiedlich stark.³⁷ Die Entwicklung der offenen Forderungen aller Einzelgemeinden ist in Anlage 1 dargestellt.³⁸ Beispielhaft stellt die nachfolgende Abbildung die Entwicklung der offenen Forderungen bei fünf Gemeinden dar:



Während die offenen Forderungen der Gemeinde Nr. 5 auf niedrigem Niveau blieben und 2019 im Vergleich zu 2015 geringfügig sanken, schwankten die der Gemeinde Nr. 35 im geprüften Zeitraum deutlich. Sie erreichten 2019 einen höheren Stand als 2015. Gemeinde Nr. 17 konnte ihren Forderungsbestand 2019 gegenüber 2015 zwar reduzieren, er verblieb aber auf vergleichsweise hohem Niveau. Der Forderungsbestand der Gemeinde Nr. 29 stieg bis auf 2018 an und erreichte 2019 seinen Höchststand. Gemeinde Nr. 19 fiel dadurch auf, dass sie ihren Forderungsbestand 2019 trotz Neugliederung im Vergleich zum Vorjahr abbauen konnte.

Zudem verglich der Rechnungshof den Bestand der offenen Forderungen 2015 mit 2019. Hierfür bildete er drei Kategorien: Gemeinden mit sinkendem, mit eher konstantem und mit steigendem Forderungsbestand. Den Forderungsbestand betrachtete er innerhalb einer Schwankungsbreite von +/-10 % als konstant, bei einem Abbau um mehr als 10 % als sinkend und steigend bei einer Zunahme von mehr als 10 %. Dies veranschaulicht die nachfolgende Abbildung.



Elf Gemeinden bauten ihren Forderungsbestand um mehr als 10 % ab. Drei Gemeinden hielten ihn konstant. Bei 22 Gemeinden erhöhte sich hingegen der Forderungsbestand.

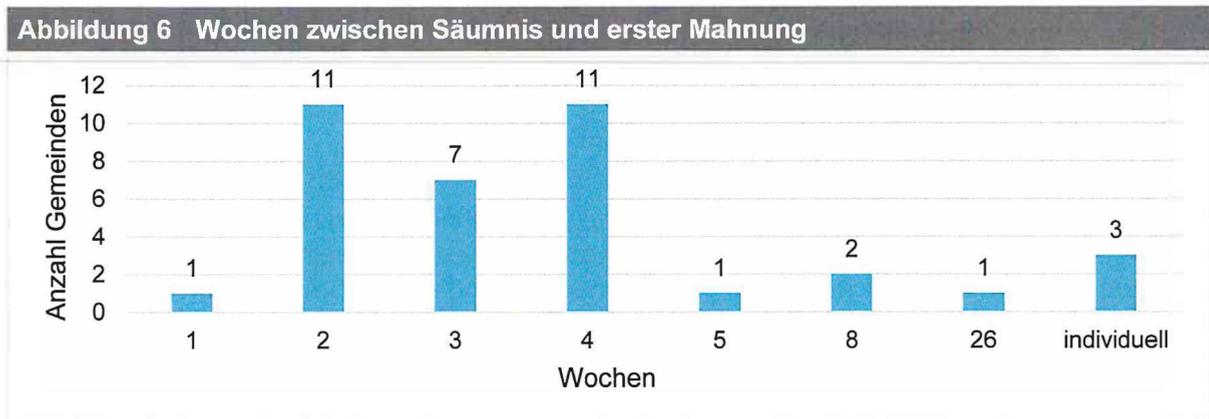
³⁷ Der Rechnungshof untersuchte nicht, ob und welche weiteren Effekte neben der Neugliederung eine Rolle spielten.

³⁸ Den Einmaleffekt bei einer Gemeinde berücksichtigte der Rechnungshof dabei nicht.

Der Rechnungshof analysierte auch, ob bestimmte Forderungshöhen mit steigenden bzw. sinkenden KER zusammenhängen.³⁹ Dies war nicht der Fall. Der Rechnungshof untersuchte darüber hinaus, inwieweit eine bestimmte Höhe der KER mit der Veränderung der KER im Zeitablauf zusammenhängen. Eine hinreichende Korrelation hierfür lag nicht vor.

3.3 Beitreibung

Die Beitreibung stellte einen Prüfungsschwerpunkt sowohl im Fragebogen als auch bei den örtlichen Erhebungen dar. Alle Gemeinden versuchten, offene Forderungen beizutreiben, jedoch nicht immer zeitnah und zielstrebig. Dies zeigte sich bereits bei der Frage, nach wie vielen Wochen ab Säumnis die erste Mahnung erfolgte. Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die Angaben der Gemeinden. Sofern sie Zeitspannen angaben, legte der Rechnungshof den kleinsten Wert zugrunde.



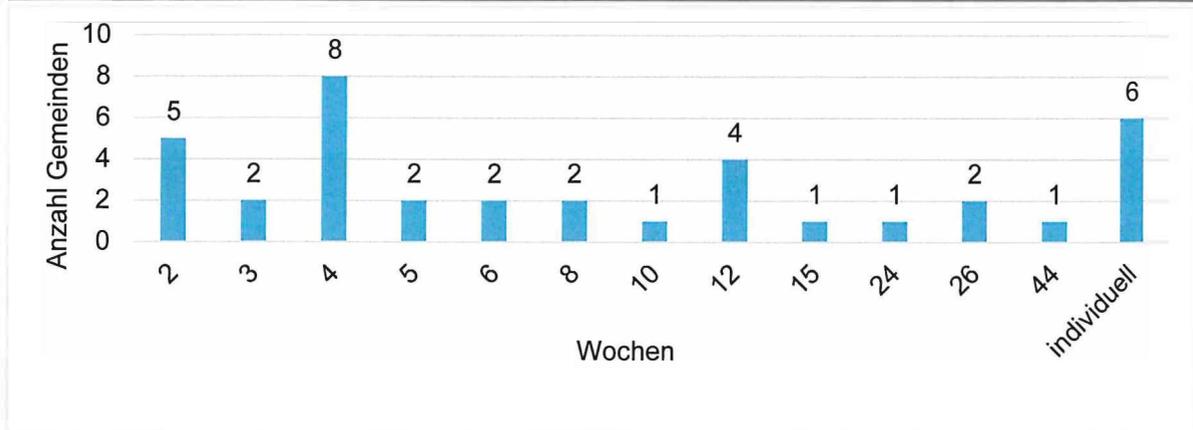
Lediglich eine Gemeinde mahnte innerhalb einer Woche und orientierte sich somit an § 33 Abs. 2 Nr. 3 ThürVwZVG. 30 Gemeinden dagegen mahnten innerhalb von vier Wochen nach Säumnis. Von den drei Gemeinden, die „individuell“ angaben, schickte eine Gemeinde nach zwei Wochen eine Zahlungserinnerung an den Schuldner, eine andere führte nur einmal im Jahr einen Mahnlauf durch. Die dritte Gemeinde führte dies nicht näher aus.

Erfolgt trotz Mahnung keine Zahlung, ist die Vollstreckung einzuleiten. Dies taten sechs Gemeinden. Die anderen 31 Gemeinden mahnten mehr als einmal, bevor sie die Vollstreckung einleiteten. Bei 15 dieser Gemeinden erfolgte dies automatisiert, bei den 16 anderen individuell.

Durch mehrfaches Mahnen verloren die Gemeinden Zeit. Dies zeigt auch die nachfolgende Abbildung. In ihr wird dargestellt, wie viele Wochen zwischen erster Mahnung und einem Vollstreckungsauftrag vergingen. Sofern die Gemeinden wieder Zeitspannen angaben, legte der Rechnungshof auch hier den kleinsten Wert zugrunde.

³⁹ Der Rechnungshof berechnete hierzu den Korrelationskoeffizienten. Der Korrelationskoeffizient ist eine statistische Rechengröße, die darstellt, ob ein linearer Zusammenhang zwischen zwei Merkmalen besteht.

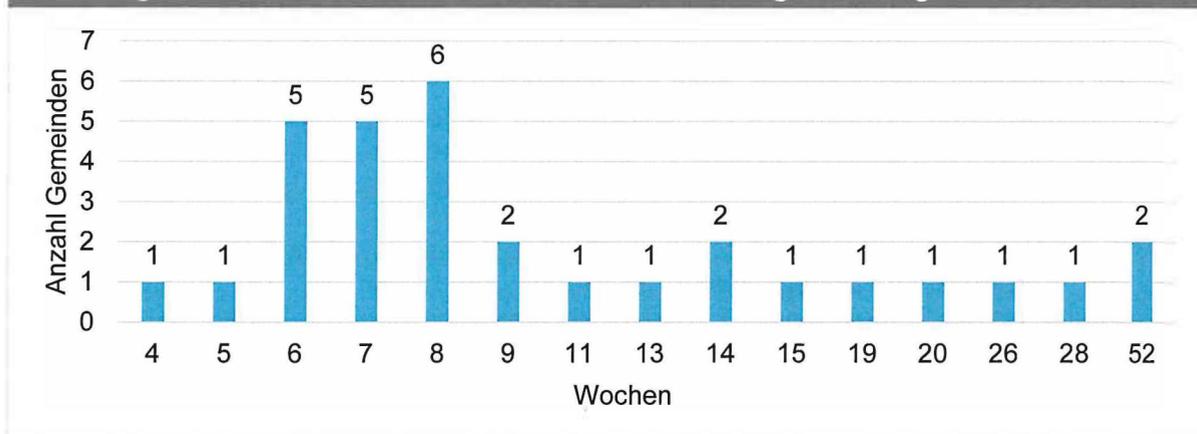
Abbildung 7 Wochen zwischen erster Mahnung und Vollstreckungsauftrag



Deutlich erkennbar ist, dass die Gemeinden die Vollstreckungseinleitung sehr unterschiedlich handhabten. Bei den Gemeinden, die „individuell“ angaben, waren zwei Gemeinden, die im Durchschnitt erst ein Jahr nach der ersten Mahnung einen Vollstreckungsauftrag erstellten. Beide Gemeinden mahnten dabei mehrfach.

Der Rechnungshof addierte bei den Gemeinden, die konkrete Daten meldeten, jeweils die Wochen zwischen Säumnis, erster Mahnung und Vollstreckungseinleitung. Rund 60 % dieser Gemeinden erteilten innerhalb eines Vierteljahres nach Säumnis einen Vollstreckungsauftrag. Die nachfolgende Abbildung zeigt, wie viele Wochen zwischen Säumnis und Vollstreckungseinleitung vergingen.

Abbildung 8 Wochen zwischen Säumnis und Vollstreckungseinleitung

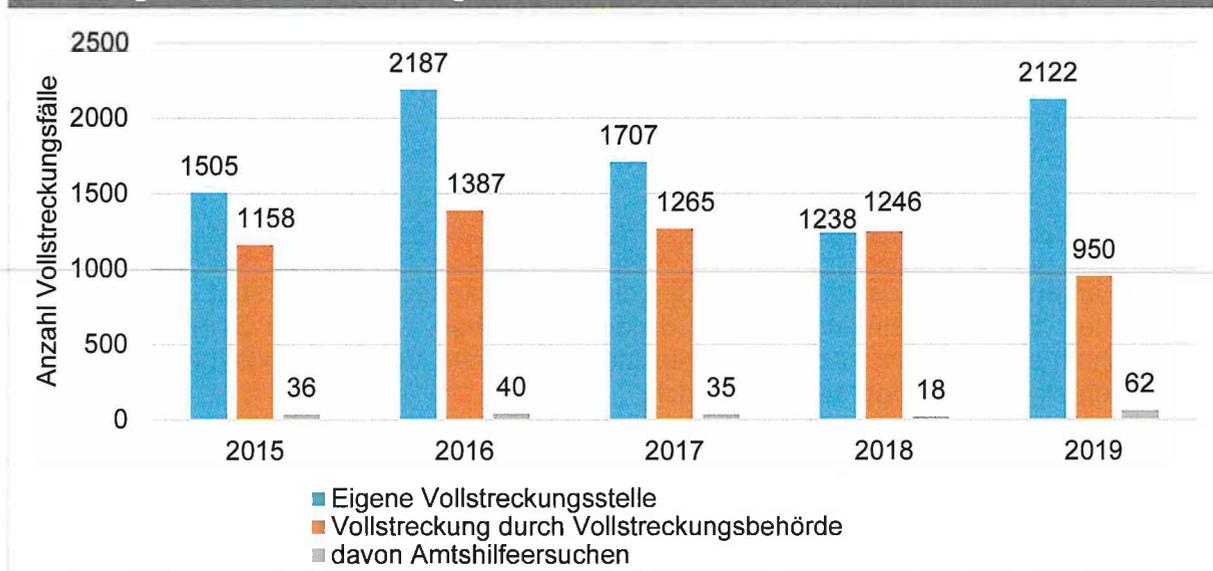


Unter den Gemeinden, bei denen bis zu acht Wochen zwischen Säumnis und Vollstreckungseinleitung vergingen, befanden sich fünf der einmal mahnenden Gemeinden. Überraschender Weise mahnte die Gemeinde, bei der lediglich vier Wochen vergingen, ein zweites Mal. Drei der vier Gemeinden, bei denen mehr als ein halbes Jahr verging, mahnten relativ zügig, ließen jedoch viele Wochen bis zum Vollstreckungsauftrag vergehen. Die andere Gemeinde benötigte bereits für die erste Mahnung über ein halbes Jahr. Insgesamt mahnten die Gemeinden schneller, als dass sie die Vollstreckung einleiteten.

Sieben der befragten Gemeinden verfügten über eine eigene Vollstreckungsstelle mit Vollstreckungsaußendienst. Organisatorisch war diese jeweils der Kasse zugeordnet. Vier dieser Gemeinden erbrachten auch für Dritte, wie z. B. Handwerkskammer, Beitragsservice des MDR, Landesärztekammer oder öffentlich bestellte Vermesser, Leistungen. Die anderen befragten Gemeinden gaben die Vorgänge zur Vollstreckung an die Kasse des jeweiligen Landkreises ab. Die nachfolgende Abbildung zeigt, wie viele Fälle die befragten Gemeinden selbst vollstreckten und wie viele sie zur Vollstreckung an die zuständige

Vollstreckungsbehörde des Landkreises abgaben. Dabei konnten zwei Gemeinden mit eigener Vollstreckungsstelle keine Angaben zu den Fallzahlen machen. Die Vollstreckung durch die Vollstreckungsbehörden beinhaltet auch Amtshilfeersuchen der Gemeinden mit eigener Vollstreckungsstelle. Es handelt sich dabei ausnahmslos um Fälle, in denen der Schuldner nicht (mehr) im Zuständigkeitsbereich wohnhaft war.

Abbildung 9 Anzahl Vollstreckungsfälle und ausführende Stelle 2015 bis 2019



Wie der Abbildung zu entnehmen ist, gaben die Gemeinden mehr Fälle an die eigenen Vollstreckungsstellen ab als an die Vollstreckungsbehörden. Als Grund hierfür nannten die Gemeinden die bei der Abgabe anfallenden Ausgaben je Vollstreckungsversuch. Hat die Gemeinde eine eigene Vollstreckungsstelle, fallen keine zusätzlichen Ausgaben an. Vielmehr muss die Gemeinde darauf achten, dass die anfallenden Personal- und Sachausgaben in einem angemessenen Verhältnis zu den vollstreckten Forderungen stehen. Eine Gemeinde mit eigener Vollstreckungsstelle meldete für 2018 im Vergleich zu den anderen Jahren sehr wenige Vollstreckungsfälle. Grund war, dass die Stelle fast das ganze Jahr unbesetzt war.

Das Vollstreckungsvolumen wies eine sehr große Bandbreite auf: Einige Gemeinden gaben nichts zur Vollstreckung, andere gaben in einem Jahr mehr als 0,5 Mio. EUR in die Vollstreckung. Da die Gemeinden an die eigene Vollstreckungsstelle mehr Fälle abgaben, war das Volumen in diesem Bereich in der Folge auch höher. Jedoch gab es einzelne Gemeinden, die Vollstreckungsfälle im niedrigen sechsstelligen Bereich an die Vollstreckungsbehörden abgaben.

Der Rechnungshof berechnete anhand der gemeldeten Daten für den geprüften Zeitraum, wie hoch der Anteil des Vollstreckungsvolumens an den KER war. Dabei spielte keine Rolle, ob der KER im selben Jahr der Vollstreckung oder bereits davor entstand. Nicht alle Gemeinden konnten das Vollstreckungsvolumen beziffern. Die nachfolgende Tabelle umfasst daher lediglich 29 Gemeinden.

Tabelle 2 Anteil des Vollstreckungsvolumens an den KER 2015 bis 2019 in %

Anteil des Vollstreckungsvolumens an den KER	2015	2016	Anzahl Gemeinden 2017	2018	2019
Unter 5 %	8	7	5	6	12
Zwischen 5 % und 10 %	7	4	4	7	3
Zwischen 10 % und 20 %	6	6	6	6	3
Zwischen 20 % und 30 %	4	2	4	4	3
Zwischen 30 % und 50 %	2	2	3	4	4
Zwischen 50 % und 75 %	1	4	3	1	0
Mehr als 75 %	1	4	4	1	4

Durchschnittlich rund 75 % der Gemeinden gaben bis zu 30 % der Forderungen, die sie in den KER auswiesen, in die Vollstreckung. Es handelte sich hierbei auch um Gemeinden mit eigener Vollstreckungsstelle. Dies bedeutet, eine eigene Vollstreckungsstelle bringt keine Vorteile, wenn die Fälle nicht an diese abgegeben werden.

Der Rechnungshof wollte wissen, wie hoch die Erfolgsquote der Vollstreckung war und ob ein Unterschied zwischen Vollstreckung durch die eigene Vollstreckungsstelle bzw. durch die Vollstreckungsbehörde erkennbar ist. Er berechnete daher, wie hoch der Anteil des Vollstreckungsvolumens war, das sich durch Zahlung erledigte. Die nachfolgende Tabelle stellt die Gemeinden mit eigener Vollstreckungsstelle dar:

Tabelle 3 Durch Zahlung erledigtes Vollstreckungsvolumen 2015 bis 2019 in % bei eigener Vollstreckungsstelle

Erledigtes Vollstreckungsvolumen	2015	2016	Anzahl Gemeinden 2017	2018	2019
Unter 5 %	0	0	0	1	0
Zwischen 5 % und 10 %	0	0	0	0	0
Zwischen 10 % und 20 %	0	0	0	0	0
Zwischen 20 % und 30 %	0	0	0	0	0
Zwischen 30 % und 50 %	1	0	1	0	1
Zwischen 50 % und 75 %	1	0	0	0	3
Mehr als 75 %	2	4	3	3	0

Bei den Gemeinden ohne eigene Vollstreckungsstelle bzw. Amtshilfeersuchen stellte sich der Sachverhalt wie folgt dar:

Tabelle 4 Durch Zahlung erledigtes Vollstreckungsvolumen 2015 bis 2019 in % bei Vollstreckung durch Vollstreckungsbehörde

Erledigtes Vollstreckungsvolumen	2015	2016	Anzahl Gemeinden 2017	2018	2019
Unter 5 %	3	2	0	2	5
Zwischen 5 % und 10 %	0	2	2	1	2
Zwischen 10 % und 20 %	4	0	3	3	3
Zwischen 20 % und 30 %	3	3	2	1	2
Zwischen 30 % und 50 %	2	2	6	2	4
Zwischen 50 % und 75 %	7	8	5	5	4
Mehr als 75 %	7	9	9	12	6

Die Streuung bei den Gemeinden ohne eigene Vollstreckungsstelle ist wesentlich breiter, da es mehr als sechsmal so viele Gemeinden sind. Die Erfolgsquote beträgt bei mehr als der Hälfte dieser Gemeinden 50 % und mehr.

Betrachtet man das durch Zahlung erledigte Vollstreckungsvolumen in EUR, ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 5 Durch Zahlung erledigtes Vollstreckungsvolumen 2015 bis 2019 in EUR

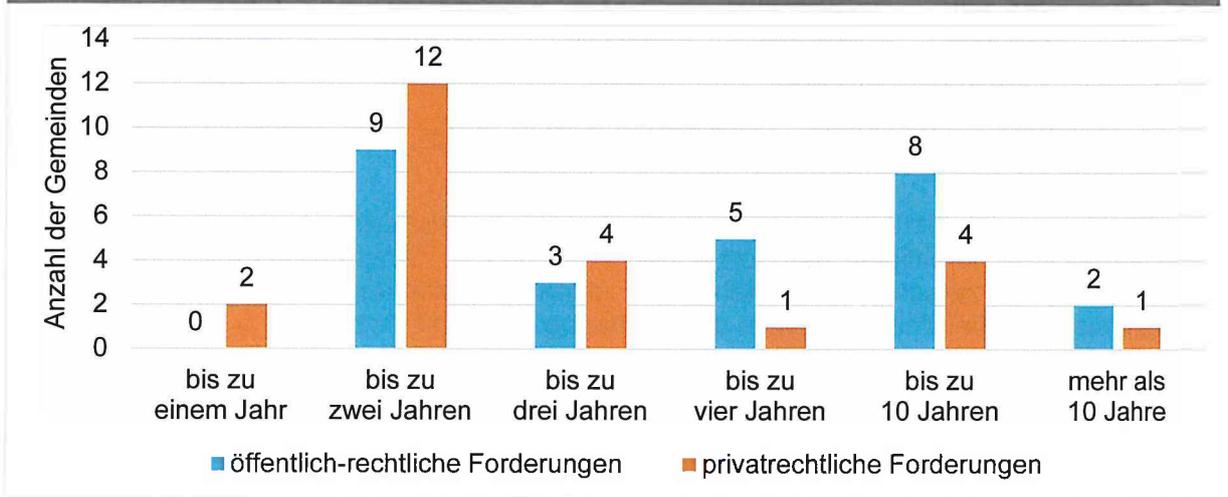
Vollstreckungsvolumen	2015	2016	2017	2018	2019	
Eigene Vollstreckungsstelle	insgesamt	294.026,58	692.144,23	383.205,32	314.797,58	895.404,86
	durch Zahlung erledigt	191.441,88	593.515,18	281.605,61	246.547,68	382.266,81
	Erledigungsquote in %	65,11	85,75	73,49	78,32	42,69
An Vollstreckungsbehörde abgegeben	insgesamt	508.167,40	845.806,61	974.942,75	806.977,6	952.704,21
	durch Zahlung erledigt	319.633,07	471.756,77	401.767,76	524.064,64	527.726,13
	Erledigungsquote in %	62,90	55,78	41,21	64,94	55,39

Angaben in EUR, soweit nicht anders angegeben.

Hier zeigt sich eine höhere Erledigungsquote bei den eigenen Vollstreckungsstellen. Aber auch bei den abgegebenen Vollstreckungsverfahren zeigte sich bis auf 2017 eine Erledigungsquote von über 50 %. Der Rechnungshof kann daher nicht nachvollziehen, weshalb durchschnittlich rund 75 % der Gemeinden lediglich bis zu 30 % der KER in die Vollstreckung gaben. Die mehrfach getätigte Aussage, man gebe nichts in die Vollstreckung, weil dies nicht sehr erfolversprechend sei, lässt sich angesichts dieser Zahlen nicht bestätigen. Die Abgabe an die zuständige Vollstreckungsbehörde erfolgte danach eher zu selten.

Ein weiterer zu untersuchender Aspekt war neben dem Erfolg die Dauer des Verfahrens, welche die Gemeinden benötigten, um ihre Forderungen beizutreiben. Keine der befragten Gemeinden legte verbindlich fest, wie lange die Bearbeitung eines Vollstreckungsauftrags höchstens dauern soll. Keine Gemeinde konnte angeben, wie lange die Beitreibung im Durchschnitt dauerte. Der Rechnungshof berechnete unter der Annahme, dass der Anteil der beglichenen Forderungen auch zukünftig gleich bleibt, anhand der für 2018 gemeldeten Zahlen die wahrscheinliche Dauer der Forderungsrealisierung. Dabei berücksichtigt diese Berechnung nicht das Entstehungsjahr der Forderung.

Abbildung 10 Dauer der Forderungsrealisierung



Wie die Abbildung zeigt, dauert es rechnerisch überwiegend bis zu zwei Jahre, bis die Gemeinden ihre offenen Forderungen realisieren können. Der Median⁴⁰ lag dabei im Bereich der öffentlich-rechtlichen Forderungen bei 1.116 Tagen bzw. 3,06 Jahren, bei privatrechtlichen Forderungen bei 717,27 Tagen bzw. 1,82 Jahren.

Eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Vollstreckung über Amtshilfeersuchen hinaus fand in keiner der befragten Gemeinden statt. Jedoch arbeiteten fünf Gemeinden mit privaten Inkassounternehmen zusammen. Leistungen nahmen die Gemeinden dabei in verschiedenen Bereichen, wie z. B. bei Kleinstbeträgen oder privatrechtlichen Forderungen, in Anspruch.

3.4 (Interne) Bereinigung des Forderungsbestands

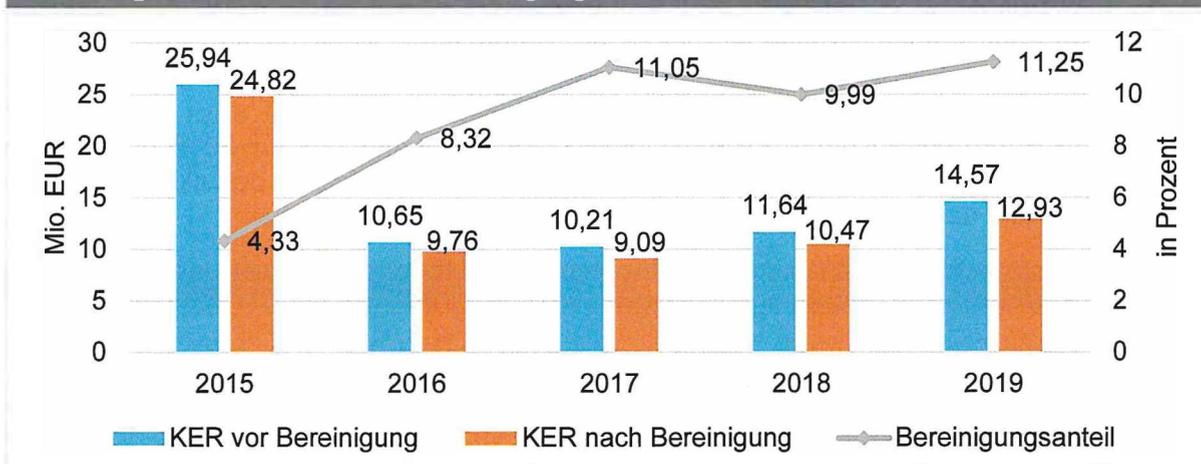
Der Rechnungshof stellte bei Auswertung der Fragebögen fest, dass die Gemeinden die Restebereinigung, ob pauschal oder Einzelwertberichtigung, sehr unterschiedlich handhabten. So führten nicht alle Gemeinden am Jahresende eine Bereinigung ihrer offenen Forderungen durch und/oder bereinigten im Jahresverlauf. Acht geprüfte Gemeinden gaben keine Bereinigungen an, drei weitere bereinigten nur in einzelnen Jahren. Bei einigen Gemeinden gab es große Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Bereinigung in den einzelnen Jahren, aber auch, ob sie pauschale und/oder Einzelfallbereinigungen durchführten. Als Grund hierfür gaben sie u. a. Eingemeindungen und fehlendes Personal an. Es fiel weiterhin auf, dass die Gemeinden sehr unterschiedlich mit Insolvenzen der Schuldner umgingen. Nicht alle schlugen diese Forderungen befristet nieder und bereinigten die KER entsprechend.

Die KER zum Jahresende und deren Bereinigung⁴¹ stellten sich im geprüften Zeitraum wie folgt dar:

⁴⁰ „In der Statistik ist der Median – auch Zentralwert genannt – ein Mittelwert und Lageparameter. Der Median der Messwerte einer Urliste ist derjenige Messwert, der genau „in der Mitte“ steht, wenn man die Messwerte der Größe nach sortiert.“ Aus Wikipedia.

⁴¹ Soweit eine Gemeinde keine Bereinigung vornahm, sind die unbereinigten Werte zugrunde gelegt.

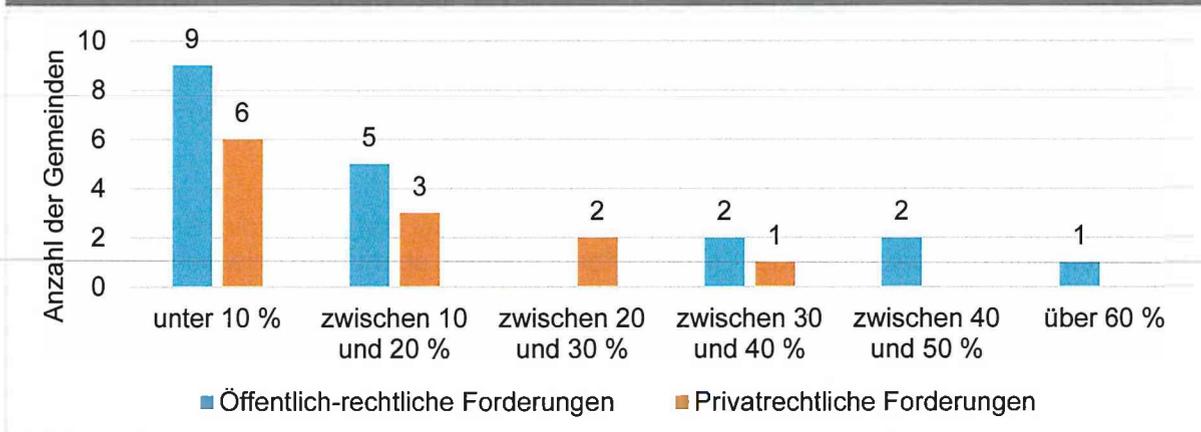
Abbildung 11 KER vor und nach Bereinigung 2015 bis 2019 in EUR⁴²



Die Abbildung zeigt: 2019 lag die prozentuale Bereinigung fast dreimal so hoch wie 2015. Am umfangreichsten bereinigten die Gemeinden 2017 und 2019 mit jeweils über 11 %. Einen Zusammenhang zwischen der Höhe der offenen Forderungen und der Höhe der vorgenommenen Bereinigung konnte der Rechnungshof nicht feststellen.

Um sich ein genaueres Bild über die Bereinigungen zu machen, fragte der Rechnungshof die offenen Forderungen 2018 vor/nach Bereinigung und getrennt nach Forderungsarten ab. Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Forderungen führten demnach 19 Gemeinden eine Restebereinigung am Jahresende durch. Diese betrug zwischen 0,3 % und 68 % des Forderungsbestands.⁴³ Bei den privatrechtlichen Forderungen waren es 12 Gemeinden, die 2018 bereinigten. Die Quoten betragen hier zwischen 0,5 % und 30 %.⁴³ Bei beiden Forderungsbereichen überwogen die Gemeinden, deren pauschale Restebereinigung unter 10 % lag. Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht dies:

Abbildung 12 Gemeinden mit pauschaler Restebereinigung



3.5 Personal

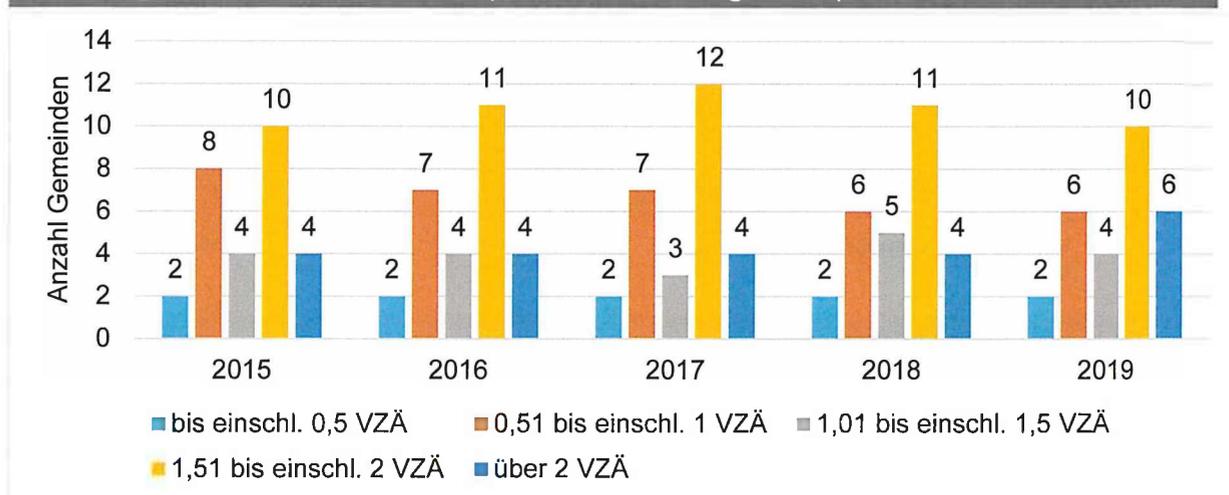
Elf der 37 Gemeinden teilten mit, sie hätten Schwierigkeiten, den Fragebogen auszufüllen. Ihnen stünde nicht das Personal zur Verfügung, um diese Arbeiten zu erledigen. Zudem habe man wegen personeller Probleme im geprüften Zeitraum viele Arbeiten im Forderungsmanagement nicht erledigen können. Vier Gemeinden benötigten allein wegen personeller Probleme eine Fristverlängerung. Als Gründe gaben sie längerfristige Erkrankungen und Arbeitsüberlastung des Personals an.

⁴² Der Wert 2015 beinhaltet den unter Tn. 3.1 erläuterten Einmaleffekt.

⁴³ Soweit anhand der gemeldeten Daten ermittelbar.

Alle Gemeinden benötigen Personal in der Kasse, um u. a. zu mahnen und die Vollstreckung einzuleiten. Darüber hinaus wird, soweit eine eigene Vollstreckungsstelle existiert, weiteres Personal benötigt. Um die Daten vergleichen zu können, fragte der Rechnungshof die VZÄ getrennt für beide Bereiche ab.⁴⁴

Abbildung 13 Personal in der Kasse (ohne Vollstreckungsdienst) 2015 bis 2019



Rund ein Drittel der Gemeinden beschäftigte zwischen 1,51 und 2 VZÄ in der Kasse, rund ein Fünftel zwischen 0,51 und 1 VZÄ.

Bei den sieben Gemeinden, die selbst vollstreckten und damit neben dem Personal in der Kasse weiteres Personal für den Vollstreckungsinnen- und -außendienst vorhalten, stellten sich die Angaben wie folgt dar⁴⁵:

⁴⁴ Nicht alle Gemeinden gaben die VZÄ in der Kasse an. Die nachfolgende Abbildung enthält daher nur die Gemeinden, die Angaben machten.

⁴⁵ Eine Gemeinde konnte keine schlüssigen Angaben zu den Personalausgaben machen. Diese sind daher nicht in der Tabelle enthalten.

Tabelle 6 Personal der eigenen Vollstreckungsstelle

Gemeinde		2015	2016	2017	2018	2019
1	VZÄ Vollstreckungsaußendienst	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
	VZÄ Vollstreckungsinendienst	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
	VZÄ Vollstreckung insgesamt	1	1	1	1¹	1¹
	Personalausgaben für Vollstreckung in EUR	44.649	46.053	48.962	4.258	33.466
2	Vollstreckungsaußendienst VZÄ	0,025	0,025	0,025	0,025	0,025
	Vollstreckungsinendienst VZÄ	0,925	0,925	0,925	0,925	0,925
	Vollstreckung insgesamt VZÄ	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95
	Personalausgaben für Vollstreckung in EUR	39.536	41.241	43.850	45.108	50.142
3	VZÄ Vollstreckungsaußendienst	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
	VZÄ Vollstreckungsinendienst	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
	VZÄ Vollstreckung insgesamt	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Personalausgaben für Vollstreckung in EUR	24.243	24.109	25.786	26.593	28.506
4	VZÄ Vollstreckungsaußendienst	0,25	0,05	0,05	0,05	0,05
	VZÄ Vollstreckungsinendienst	0,25	0,85	0,85	0,85	0,62
	VZÄ Vollstreckung insgesamt	0,5	0,9	0,9	0,9	0,67
	Personalausgaben für Vollstreckung in EUR	23.884	42.622	45.185	46.612	31.723
5	VZÄ Vollstreckung insgesamt	0,875	0,875	0,875	0,875	0,875
	Personalausgaben für Vollstreckung in EUR	45.014	47.201	47.042	46.975	52.429
6	VZÄ Vollstreckungsaußendienst	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
	VZÄ Vollstreckungsinendienst	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	VZÄ Vollstreckung insgesamt	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
	Personalausgaben für Vollstreckung in EUR	35.330	35.705	36.490	37.473	42.140
7	VZÄ Vollstreckungsaußendienst	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	VZÄ Vollstreckungsinendienst	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	VZÄ Vollstreckung insgesamt	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

1 Keine ganzjährige Besetzung.

Der Anteil des im Vollstreckungsinendienst eingesetzten Personals überwog. Lediglich in einer Gemeinde war der VZÄ-Anteil im Außendienst höher. Die anfallenden Personalausgaben fielen entsprechend unterschiedlich aus. Gemeinde 1 konnte die vorhandene Stelle 2018 und 2019 nicht ganzjährig besetzen. Die Personalausgaben dieser Jahre fielen daher geringer aus.

Im Übrigen überwogen Ausgaben zwischen 35.000 EUR und 45.000 EUR. Bei Vorhandensein einer eigenen Vollstreckungsstelle fielen die Zahlungen an andere Vollstreckungsbehörden geringer aus bzw. entfielen ggf. vollständig.

3.6 Interne Regelungen und Abläufe

Die internen Regelungen und Abläufe wiesen ebenfalls eine große Bandbreite auf. So erließen 19 der 37 Gemeinden eine Dienstanweisung für das Forderungswesen. 18 der 37 Gemeinden erließen weitere innerdienstlichen Regelungen für die Kasse und die Vollstreckung. Es handelte sich nicht in allen Fällen um die Gemeinden mit einer Dienstanweisung für das Forderungswesen.

Bei 21 Gemeinden entschied über Niederschlagungen/Stundungen/Erlasse zentral die Vollstreckung/Kasse, bei 12 dezentral die Fachämter und bei zwei Gemeinden je nach Betrag der/das Bürgermeister/HFA/Ratsgremium. 31 Gemeinden prüften niedergeschlagene Forderungen regelmäßig auf Realisierbarkeit. Sechs Gemeinden taten dies nicht.

Der Vollstreckungsdienst/die Kasse tauschte sich bei 23 Gemeinden regelmäßig mit den betreffenden leistungsgewährenden Fachämtern über eine gemeinsame/abgestimmte Vorgehensweisen bei wiederholt säumigen Schuldnern aus. 14 Gemeinden taten dies nach eigenen Angaben nicht.

Wo es ihnen möglich gewesen wäre, beugten die Gemeinden offenen Forderungen somit nicht vor. Eine konsequente Überwachung/Verfolgung der offenen Forderungen war dadurch nicht gewährleistet.

27 Gemeinden machten von der Kleinbetragsregelung Gebrauch, wonach sie Ansprüche von weniger als 50 EUR nicht vollstrecken. 27 Gemeinden nutzten ein EC-Cash-Verfahren.

3.7 Berichtswesen

Drei von 37 Gemeinden gaben an, regelmäßig über Ausgaben, Leistungen und Ergebnisse der Vollstreckung zu berichten. Eine Gemeinde verfügte über eine Statistik zu Effektivität und Effizienz der Vollstreckung. Damit lagen Daten zum Forderungsmanagement bis auf wenige Ausnahmen ausschließlich über die Pflichtangaben der Jahresrechnung vor.⁴⁶ Der Rechnungshof fragte daraufhin bei allen örtlich geprüften und einigen weiteren Gemeinden nach, weshalb sie keine Berichte erstellen. Neben Zeit- und Personalmangel gaben diese Gemeinden an, weder der Bürgermeister noch das Ratsgremium hätten Interesse an entsprechenden Berichten. Zudem könne das HKR-Programm entsprechende Auswertungen nicht automatisch erzeugen.

Vergleiche mit der Vollstreckung anderer Gemeinden nahm keine Gemeinde vor.

4 Besondere Feststellungen

Der Rechnungshof wertet in diesem Abschnitt die örtlichen Erhebungen aus.

4.1 Regelungen und Dienstanweisungen

Während der örtlichen Erhebungen stellte der Rechnungshof fest, dass alle Gemeinden das Forderungsmanagement über ihre Geschäftsordnung, die Hauptsatzung und Dienstanweisungen regelten. Teilweise lagen in den Gemeinden mehrere Dienstanweisungen vor. In zwei Gemeinden bestanden Regelungslücken bzw. widersprüchliche Regelungen. Dies entstand dadurch, dass Gemeinden Regelungen nicht oder in unterschiedlichen Quellen trafen und Dienstanweisungen bzw. Geschäftsordnungen nachfolgend zu unterschiedlichen Zeiten

⁴⁶ Die Pflichtangaben in der Jahresrechnung beinhalten eine Wiedergabe der KER des gegenwärtigen und des Vorjahrs. Messgrößen zur Effektivität und Effizienz des Forderungsmanagements beinhalten sie nicht.

aktualisierten. In zwei Gemeinden waren die Dienstanweisungen aus 1998 bzw. 2004. Die Regelungsinhalte bezogen sich dabei teilweise noch auf DM-Beträge, so dass die Mitarbeiter jeden Einzelsachverhalt umrechnen mussten.

Die vorgelegten Regelungen waren vielfach nicht konkret oder stimmten nicht mit rechtlichen Vorgaben überein. Sie mussten für jeden Fall ausgelegt werden. So sollten Mitarbeiter bspw. die Vollstreckung „alsbald“ nach Fälligkeit einleiten, „uneinbringliche Steuern stunden“ oder Stundungen „in der Regel“ nur unter bestimmten Voraussetzungen gewähren.

Sieben Gemeinden berichteten, sie hätten bei Mitarbeiterwechseln bereits größere Informationsverluste erlitten und Arbeitsprozesse im Forderungsmanagement seien zum Erliegen gekommen. Vier Gemeinden hätten auch deshalb die nötigen Daten zum Forderungsmanagement nicht vorhalten und dem Rechnungshof vorlegen können. Für neue Mitarbeiter bestanden in keiner Gemeinde Arbeitsanleitungen, um im Forderungsmanagement zügig den Einstieg zu finden. Kein Bürgermeister traf belegte Vorsorge, damit sich derartige Informationsausfälle nicht wiederholen können.

Gemeinden sind nach § 1 Abs. 4 ThürKO verpflichtet, im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit für eine ordnungsgemäße Verwaltung zu sorgen. Dies erfordert den Erlass entsprechender Dienstanweisungen, auch für das Forderungsmanagement. Dienstanweisungen müssen hinreichend genau, aktuell und konkret sein, damit sie alle Mitarbeiter gleich verstehen und anwenden. Unkonkrete Dienstanweisungen führen zu zusätzlichen, aber vermeidbaren Abstimmungs- und Auslegungsarbeiten der Verwaltungsmitarbeiter. Das ist unwirtschaftlich und damit unzulässig.⁴⁷ Eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung im Forderungsmanagement ist dann nicht mehr gesichert.⁴⁸

Der Rechnungshof rät den Gemeinden, ihre internen Regelungen zu prüfen und ggf. zu aktualisieren. Er empfiehlt

- eine einheitliche Dienstanweisung, die alle Aspekte des Forderungsmanagements umfasst. Damit entfällt die Notwendigkeit, an vielen Stellen zu suchen und sie ggf. anzupassen. Dies entlastet die Mitarbeiter und gestaltet die Arbeit im Forderungsmanagement zielgerichtet.
- die Dienstanweisung regelmäßig zu aktualisieren und auf Anpassungsbedarf zu untersuchen. Dies sollte mindestens alle zwei Jahre geschehen.

4.2 Bearbeitung von Haupt- und Nebenforderung in unterschiedlichen Fachämtern

In drei Gemeinden stellte der Rechnungshof fest, dass ausschließlich die Kasse über Niederschlagungen entschied. In anderen Gemeinden entschied sie darüber hinaus über weitere Aspekte wie Stundungen. Eine Gemeinde berichtete, dass bei ihr die Kasse über alle Aspekte des Forderungsmanagements stets allein entscheide. Ein früherer VG-Vorsitzender habe dies so veranlasst. Eine schriftliche Regelung existierte nicht.

Nach § 52 ThürGemHV sind die Fachämter für die Stundung, die Niederschlagung und den Erlass von Ansprüchen zuständig. Die zuständige Dienststelle soll, wenn die Vollstreckung bereits eingeleitet ist, eine Stundung allerdings nur im Benehmen mit der Kasse erteilen. § 32 Abs. 2 Satz 3 ThürGemHV bestimmt, dass die Kasse Stundungen der Hauptforderung nicht gewähren darf. Ihre Zuständigkeit beschränkt sich daher auf die Betrachtung der Nebenforderungen, wie Säumniszuschläge und Mahngebühren. Wenn die Kasse über Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse „in der Hauptsache“ entscheidet, missachtet sie die rechtlich festgelegte Zuständigkeit. Zudem wird so das Vier-Augen-Prinzip umgangen.

Der Rechnungshof fordert eine strikte Bearbeitungstrennung zwischen den zuständigen Fachämtern und der Kasse.

⁴⁷ Vgl. § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO.

⁴⁸ Vgl. § 43 Abs. 1 Nr. 1 ThürGemHV.

4.3 Verknüpfung zuständiger Verwaltungsbereiche

Fachämter und Kasse/Vollstreckungsstelle bemühten sich, Informationen auf kollegialer Basis auszutauschen. Keine Gemeinde stellte dabei sicher, dass sich Mitarbeiter regelmäßig und ausreichend austauschten und abstimmten. Dies betraf u. a. Mahn- und Vollstreckungsverfahren, Stundungen, Niederschlagungen und Erlass. Fehlende Abstimmungen zwischen Kasse und Fachämtern führten zu Fehlermeldungen und Dateninkonsistenzen.

Kein Bürgermeister regelte, wie Informationen weitergegeben werden sollen.

Alle örtlich geprüften Gemeinden teilten mit, bei ihnen schlossen mehrere Mitarbeiter und Fachämter Verträge bzw. erließen Bescheide.⁴⁹ Regelmäßig erstelle der Mitarbeiter mit dem Bescheid oder Vertrag die entsprechende Annahmeanordnung. Einzelne Verwaltungsbereiche seien aber bereits davon abgewichen. Eingehende Zahlungen habe die Kasse daher nicht zuordnen bzw. den Zahlungseingang mangels Kenntnis nicht überwachen können. Weiterhin könnten mehrere Verwaltungsmitarbeiter im HKR-Programm Personenkonten⁵⁰ mit den Stammdaten der Schuldner anlegen, verwalten und ändern. Keine Gemeinde regelte, dass andere Mitarbeiter automatisch darüber informiert werden. Teilweise ließ das HKR-Programm zu, dass die Mitarbeiter Zugriff auf die aktuellen Stammdaten haben.

§§ 32 Abs. 2 Satz 2 und 52 Satz 3 ThürGemHV fordern einen „unverzöglichen“ gegenseitigen Informationstransfer zwischen den beteiligten Fachämtern und der Kasse. Liegen der Kasse nicht alle Informationen vor, kann sie ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllen.⁵¹

Nach Wertung des Rechnungshofs bemühten sich die Mitarbeiter überwiegend, Informationen angemessen weiterzugeben. Teilweise geschah dies mit viel persönlichem Einsatz. Dies ersetzt aber nicht eindeutige, von der Verwaltungsspitze festzulegende Regeln. Nur diese sind sowohl für die Fachämter als auch für die Kasse verbindlich. Gerade den Kassenmitarbeitern fehlte es deshalb an Kapazitäten, um ihren Aufgaben im Bereich Mahnung und Vollstreckung effektiv nachzukommen. Angesichts der ohnehin problematischen Personalsituation im Forderungsmanagement ist dies von erheblicher Relevanz. Die ausschließlich auf kollegialem Austausch beruhende Informationsweitergabe im Forderungsmanagement ist daher unwirtschaftlich und zu vermeiden.⁵² Der Bürgermeister ist für einen adäquaten Informationstransfer verantwortlich.⁵³

Der Rechnungshof empfiehlt

- verbindliche Regeln zum Informationsaustausch in der Dienstanweisung zum Forderungsmanagement festzuschreiben,
- in dieser Dienstanweisung festzulegen, wer wann wen und wie oft zu informieren hat, damit das Forderungsmanagement reibungslos funktioniert,
- die Zahl der Mitarbeiter zu begrenzen, die Verträge abschließen und Personenkonten bearbeiten können.

4.4 Fristensetzung und Fristenkontrolle im Forderungsmanagement

Der in der Orientierungserhebung festgestellte Sachverhalt, dass keine Gemeinde

- verbindliche Fristen für das Forderungsmanagement festlegte,
- Fristen festlegte, wann Mahnläufe zu erfolgen haben und wann Vollstreckungen einzuleiten sind,
- Ziele festlegte, die sie im Forderungsmanagement erreichen will,

⁴⁹ Der Rechnungshof fragte nach „wesentlichen Verträgen“. Der Eintrittskartenverkauf im Freibad u. Ä. zählte nicht dazu.

⁵⁰ Personenkonten eines HKR-Programms beinhalten alle relevanten Daten zu einem Schuldner, insbesondere die Adresse sowie offene und beglichene Zahlungspflichten.

⁵¹ Vgl. § 43 Abs. 1 Nr. 1 ThürGemHV.

⁵² Vgl. § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO.

⁵³ Siehe § 29 Abs. 1 Satz 1 ThürKO.

bestätigte sich bei den örtlichen Erhebungen. Die fehlenden Fristen im Forderungsmanagement führten dazu, dass die Mitarbeiter das Forderungsmanagement oft nachrangig bearbeiteten. Folgendes stellte der Rechnungshof fest:

- Eine Gemeinde gab an, sie sei nicht in der Lage, regelmäßig die einschlägigen Portale nach Insolvenzfällen abzusuchen, bei denen sie Ansprüche anmelden könnte.
- Keine Gemeinde konnte durch eigene Bemühungen sicherstellen, dass sich in ihren Forderungsbeständen nicht bereits verjährte Forderungen befinden.
- Drei Gemeinden teilten mit, aufgrund Erkrankung des Personals oder wegen Personalabgängen habe es für längere Zeit⁵⁴ keine Mahnung und keine Abgaben an die Vollstreckungsstelle gegeben.
- Sieben Gemeinden beklagten eine gesunkene Zahlungsmoral ihrer Schuldner.

Alle Gemeinden teilten mit, sie hätten kein Interesse an verbindlichen Fristen für das Forderungsmanagement, da sie diese wegen Personalmangels ohnehin nicht einhalten könnten. In Bezug auf einen kleinen Teil Bußgelder im Forderungsbestand gaben sie mehrfach an, sie investierten für deren Einbringung aus Erziehungsgründen viel Zeit. Weiterhin stünden die Mitarbeiter aktuell nicht unter Rechtfertigungsdruck. In keinem Fall der örtlichen Erhebung drang der Bürgermeister oder das Ratsgremium auf eine zügigere Bearbeitung.

Das Arbeiten ohne verbindliche Fristen im Forderungsmanagement ist unwirtschaftlich. Es missachtet zudem die Vorgabe des § 52 ThürGemHV, nach erfolgloser Mahnung unverzüglich die Vollstreckung einzuleiten, und die von § 33 Abs. 2 Nr. 3 ThürVwZVG dafür festgelegte Frist von einer Woche nach erfolgloser Mahnung. Das Arbeiten ohne Fristen führt dazu, dass keine verbindlichen Ziele bestehen, an denen sich die Mitarbeiter messen können und an denen der Erfolg des gemeindlichen Forderungsmanagements überprüft werden kann. Damit bleiben auch Verbesserungsmöglichkeiten unerkannt und ungenutzt.

Dass die Gemeinden ein zumindest teilweises Verjähren wesentlicher Forderungen nicht verhindern und sie sich dessen auch bewusst sind, verletzt die Pflicht zur Einnahmebeschaffung.⁵⁵ Ausnahmen können sich hier lediglich im Rahmen des § 33 ThürGemHV und der dort genannten Beträge ergeben. Zudem entsteht der Gemeinde ein konkreter wirtschaftlicher Schaden. Ihr entgehen finanzielle Mittel, die anderenfalls für die gemeindliche Aufgabenerfüllung, bspw. im Bereich freiwilliger Leistungen, hätten sinnvoll genutzt werden können.

Die gemeldeten langen Fristen im Bereich Mahnung und Vollstreckung tragen dazu bei, dass die Zahlungsmoral sinkt. Säumige Schuldner bemerken, dass kein Vollstreckungsdruck besteht. Dies bestärkt sie darin, ihr schlechtes Zahlungsverhalten fortzuführen.

Aus diesem Grund sollte eine zügige Bearbeitung offener Forderungen ein wichtiges Anliegen der Bürgermeister und der Ratsgremien der geprüften Gemeinden sein. Die Bürgermeister sind dafür verantwortlich, dass ihre Gemeinden die ihnen zustehenden Geldleistungen zeitnah und umfänglich erhalten.

Der Rechnungshof erachtet es als notwendig, dass

- die Gemeinden offene Forderungen konsequent und unverzüglich nach Überschreiten des Zahlungsziels mahnen,
- die Vollstreckung unverzüglich gemäß § 33 Abs. 2 Nr. 3 ThürVwZVG eingeleitet wird, wenn danach keine Zahlung eingeht,
- diese Vorgaben und verbindliche Fristen in der Dienstanweisung zum Forderungsmanagement festgeschrieben werden,
- Kämmerer und Bürgermeister deren Einhaltung regelmäßig überprüfen,
- die Bürgermeister die organisatorischen und personellen Voraussetzungen schaffen, damit die Mitarbeiter diese Abläufe einhalten können.

⁵⁴ Die Gemeinden gaben Zeiten von einem halben bis zu einem Jahr an.

⁵⁵ Vgl. § 54 Abs. 1 und 2 ThürKO.

4.5 Selbstschutz der Gemeinde als Gläubigerin

Fünf der örtlich geprüften Gemeinden versuchten, mit wiederholt säumigen Schuldnern keine neuen Leistungsverbindungen einzugehen, wo dies möglich war. So bemühte sich eine Verwaltung bspw. einen Mietvertrag über ein gemeindliches Objekt mit einem bekannt säumigen Schuldner entweder nicht oder nur gegen Vorkasse abzuschließen. Die Kassenmitarbeiter versuchten dabei, die Fachämter entsprechend zu informieren. Sie gaben allerdings an, ihnen gelänge dies nicht immer rechtzeitig. Zwei Gemeinden teilten mit, sie schlossen wiederholt säumige Schuldner auch dort nicht von weiteren Leistungen aus, wo dies möglich sei.

Keine Gemeinde hatte Regeln, die wiederholt säumige Schuldner sicher von neuen Leistungen ausschlossen oder dort Vorkasse einforderten. Zwei Gemeinden gaben an, sie leiteten wegen datenschutzrechtlicher Bedenken derartige Informationen innerhalb der Verwaltung nicht weiter.

Gemeinden können wiederholt säumige Schuldner in bestimmten Bereichen von der Fortgewährung ihrer Leistungen ausschließen. Dies betrifft – wegen der Vertragsfreiheit – regelmäßig den gesamten privatrechtlichen Bereich und teilweise den öffentlichen-rechtlichen Bereich. Die Möglichkeit, Leistungen gegen vorherige Bezahlung zu erbringen, liegt grundsätzlich vor. Gemeinden sind gesetzlich verpflichtet, sich die ihnen zustehenden Einnahmen zu verschaffen.⁵⁶ Dem läuft es zuwider, wenn sie, sofern eine Leistungsverweigerung möglich ist, Leistungen trotzdem erbringen, obwohl sie annehmen müssen, dass der Schuldner entweder nicht oder nur unzureichend bezahlen wird. Diejenigen Gemeinden, die bekannt säumigen Schuldnern Leistungen ausschließlich gegen Vorkasse erbracht haben, zeigen, dass ein Schutz möglich ist.

Die Bürgermeister haben dafür Sorge zu tragen, dass sich ihre Gemeinden vor absehbaren Zahlungsausfällen aktiv schützen. Sie haben daher für den Erlass entsprechender Regelungen zu sorgen.

Zu dem Einwand, Gemeinden leiteten wegen datenschutzrechtlicher Bedenken derartige Informationen innerhalb der Verwaltung nicht weiter, verweist der Rechnungshof auf § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 ThürDSG. Danach ist die Verarbeitung personenbezogener Daten zu anderen Zwecken, als zu denen sie erhoben wurden, zulässig, wenn sie zur Sicherung des Kosten-, Steuer- und Zollaufkommens erforderlich ist. Damit ist es möglich, Namen von wiederholt säumigen Schuldnern aus der Kasse an andere Fachämter und Leistungsbereiche innerhalb einer Verwaltung weiterzugeben. Datenschutzrechtlich Bedenken tragen innerhalb einer Verwaltung nicht. Die Informationen sind auf das notwendige Maß zu beschränken.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass

- die Gemeinden ihre Schuldner auf die Möglichkeit von Einzugsermächtigungen hinweisen und sie zu deren Nutzung anhalten,
- die Gemeinden Leistungen grundsätzlich nur gegen Vorkasse erbringen,
- im Falle bekannt säumiger Schuldner nach Möglichkeit ausschließlich Vorkasse gefordert wird.

4.6 Unterstützung des Forderungsmanagements durch IT-Lösungen

Fünf Gemeinden konnten in der Orientierungserhebung nicht mitteilen, welche offenen Forderungen bei bestimmten Forderungsarten⁵⁷ 2018 durch Zahlung beglichen wurden. Sie teilten mit, ihre Software lasse keine derartige Auswertung zu. Eine Gemeinde konnte trotz eigenem Vollstreckungsaußendienst nicht mitteilen, welchen Anteil der offenen Forderungen sie vollstreckte. Sie verfüge über keine Vollstreckungssoftware und arbeite manuell.

⁵⁶ Vgl. § 54 Abs. 2 Satz 1 ThürKO.

⁵⁷ Dies betraf Gewerbesteuern, Grundsteuern, Benutzungsgebühren für Kindertageseinrichtungen, Mieten und Pachten.

Alle örtlich geprüften Gemeinden stießen die Mahnläufe manuell an und übergaben die Fälle manuell an die Vollstreckung. Informationen zum Forderungsmanagement mussten sie manuell aus dem HKR-Programm ermitteln. Dies betraf z. B. die Anzahl der abgelaufenen Mahnfristen und die Anzahl offener Forderungen je Schuldner. In keiner Gemeinde unterstützte das HKR-Programm somit das Forderungsmanagement umfassend automatisiert. Keine Gemeinde verfügte über ein DMS⁵⁸.

Vier Gemeinden gaben ein und demselben Schuldner mehrere Personenkonten. Diese legten sie für unterschiedliche Forderungsarten, wie z. B. Steuern und Benutzungsgebühren für Kindertageseinrichtungen an. Drei der betroffenen Gemeinden berichteten, dies verringere die Übersichtlichkeit. Es sei deswegen bereits zu Abstimmungsproblemen gekommen. In der Folge verzögerte sich der Mahnprozess.

Der Rechnungshof wertet die beschriebene Nutzung und Einrichtung der HKR-Systeme als unwirtschaftlich. Sofern Mitarbeiter bei Auswertungen manuell tätig werden, besteht ein erhöhtes Risiko für Fehler und Manipulation. Zudem behindert ein überwiegend manuelles Arbeiten einen effektiven Arbeitsfortschritt im Forderungswesen. Es wird dort Arbeitszeit der Mitarbeiter benötigt, wo IT-Lösungen automatisiert und ohne zusätzlichen Aufwand Informationen liefern könnten. Angesichts der ohnehin problematischen Personalsituation in den Gemeinden ist dies relevant.⁵⁹ Die Gemeinden sind nach § 33 Abs. 1 Satz 1 ThürKO verpflichtet, fachlich geeignetes Personal einzusetzen und dieses durch geeignete Maßnahmen regelmäßig fortzubilden.

Sollten die Gemeinden feststellen, dass sie nicht alle Möglichkeiten ihrer HKR-Programme nutzen und dies auf mangelnde Kenntnisse bzw. Schulung zurückzuführen ist, müssen sie hier nachbessern.

4.7 Unterstützung des Forderungsmanagements durch die Bürgermeister und Ratsgremien – Berichtswesen

Keine Gemeinde erstellte über den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit oder andere Daten des Forderungswesens einen Bericht. Weder das Ratsgremium noch der Bürgermeister verlangte solche. Ein nachhaltiges Interesse am Forderungsmanagement und seiner Beschleunigung sei nach Angabe von acht Gemeinden bislang nicht vorhanden gewesen. Eine Gemeinde führte dazu aus, das Forderungsmanagement „sei das Stiefkind der Verwaltung“. Eine andere erklärte, aufgrund der geringen Höhe vorgenommener Niederschlagungen habe das Ratsgremium kaum Berührung mit dem Forderungsmanagement. Eine weitere berichtete, ihr Bürgermeister wolle nicht, dass niedergeschlagen werde. Er befürchtete Nachfragen aus dem Ratsgremium, warum nicht alle Forderungen einbringlich seien. Drei Gemeinden teilten mit, die Bürgermeister wirkten eher auf eine Verlangsamung des Forderungsmanagements hin. So sei die Verwaltung aufgefordert, aus Bürgerfreundlichkeit mehrfach zu mahnen oder Mahnverfahren langsam anzugehen. Ein weiterer Grund sei, dass Bürgermeister der Aussetzung der Vollziehung der Gewerbesteuer zustimmten und damit Rücksicht auf Gewerbetreibende übten. Eine Gemeinde berichtete, dass Ortsteilbürgermeister sich gelegentlich über säumige Schuldner ihres Ortsteils informierten und diese dann aufsuchten.

Die Bürgermeister sind verpflichtet, für einen ordnungsgemäßen Gang der laufenden Angelegenheiten zu sorgen.⁶⁰ Sie müssen die Voraussetzungen für eine sichere Einnahmebeschaffung ihrer Gemeinden schaffen. Die Mitglieder der Ratsgremien sind verpflichtet, ihr Ehrenamt sorgfältig und gewissenhaft auszuüben.⁶¹ Dies können sie aber im Bereich des Forderungsmanagements nicht, wenn ihnen das Wissen über den dort erzielten Erfolg oder Nichterfolg sowie die Wirtschaftlichkeit fehlt.

⁵⁸ DMS (Dokumentenmanagementsystem) bezeichnet ein digitales System, um Dokumente zu verwalten und zu bearbeiten. Es gewährleistet die papierlose Aufgabenerledigung durch mehrere Mitarbeiter.

⁵⁹ Siehe Tn. 4.15.

⁶⁰ Vgl. § 29 Abs. 2 ThürKO.

⁶¹ Vgl. § 12 Abs. 3 Satz 1 ThürKO.

Wenn Bürgermeister darüber hinaus auf eine zusätzliche Verlangsamung des Forderungsmanagements hinwirken, ist dies eine Dienstpflichtverletzung und keine Bürgerfreundlichkeit. Sie benachteiligt die Bürger, die ihre Zahlungen pflichtgemäß leisten. Ein Aufsuchen der Schuldner mag im Einzelfall wirksam sein, entspricht aber nicht den hergebrachten Verwaltungsgrundsätzen, wie Nachvollziehbarkeit, eindeutige inhaltliche Bestimmtheit und Schriftlichkeit.⁶²

Der Rechnungshof empfiehlt den Gemeinden, jährliche Berichte zum Forderungsmanagement für den Bürgermeister und das Ratsgremium zu erstellen. Diese sollten

- die Summe der offenen Forderungen,
- den Anteil der vollstreckten Forderungen und
- den dort realisierten Erfolgsanteil sowie
- den Umfang der nicht einbringlichen Forderungen, bspw. durch Insolvenzen, enthalten.

4.8 Vorbeugung strafbarer Handlungen

Drei der neun örtlich geprüften Gemeinden verzeichneten bereits verwaltungsinterne Betrugsfälle.⁶³ Die Mitarbeiter der ersten Gemeinde überarbeiteten daraufhin die internen Abläufe im Rechnungswesen. Von Seiten der Verwaltungsspitze erfolgten keine diesbezüglichen Maßnahmen. Die zweite Gemeinde veranlasste nichts. Sie gab an, künftig aufmerksam und vorbeugend tätig sein zu wollen. Die dritte Gemeinde kündigte in erster Linie den verantwortlichen Mitarbeitern.

Keine der örtlich geprüften Gemeinden konnte im Forderungsmanagement ein Vier-Augen-Prinzip lückenlos umsetzen. Die Gemeinden führten insbesondere Personalmangel als Schlüsselproblem an. Dieser verstärkte sich bei sechs der örtlich geprüften Gemeinden durch längerfristige Erkrankungen oder Ausscheiden einzelner Mitarbeiter. In acht der neun Gemeinden entschieden einzelne Mitarbeiter durchgängig allein über den Zeitpunkt der Mahnung bzw. Vollstreckung. Es war in keinem Fall sichergestellt, dass alle Schuldner einer Gemeinde bei gleichen Sachverhalten gleichbehandelt wurden. Dabei spielte es eine Rolle, dass bei allen Gemeinden der jeweilige Arbeitsanfall darüber entschied, wann und wie oft Mitarbeiter Mahnläufe durchführten und bearbeiteten. Es kam vor, dass die Kasse bspw. einen Schuldner später mahnte als andere oder von Vollstreckungsmaßnahmen ganz oder teilweise absah. Nicht in allen Gemeinden war sichergestellt, dass bei identischen Sachverhalten die identische Bemessungsgrundlage bzw. Entgelthöhe angewandt wird. In fünf örtlich geprüften Gemeinden gaben Mitarbeiter im Mahn- und Vollstreckungsbereich dem Rechnungshof gegenüber an, ihnen seien Schuldner persönlich bekannt. Eine Vollstreckungsbeamtin habe mangels Vertretung bereits gegenüber ihren Verwandten Vollstreckungsmaßnahmen durchsetzen müssen. Die Gemeinde setzte bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keinen weiteren Vollstreckungsbeamten ein.

Alle Gemeinden führten aus, dass sie ihren Mitarbeitern grundsätzlich vertrauten und vertrauen müssten. Die Verwaltungsgröße lasse keine andere Vorgehensweise zu.

§ 43 Abs. 1 Nr. 1 ThürGemHV verpflichtet die Gemeinde, die Kasse so einzurichten, dass sie ihre Aufgaben ordnungsgemäß erledigen und strafbaren Handlungen bestmöglich vorbeugen kann. Da Teile des Forderungsmanagements auch die Fachämter betreffen, erstreckt sich diese Pflicht auch dahin. Sie ist besonders relevant, da durch strafbare Handlungen beträchtlicher Schaden für eine Gemeinde entstehen kann und zwar sowohl durch den finanziellen Verlust als auch durch den Vertrauensschaden innerhalb und außerhalb der Verwaltung.

⁶² Vgl. § 37 Abs. 1 und 2 ThürVwVfG, § 57 ThürVwVfG.

⁶³ Ein Fall betraf eine eingemeindete Gemeinde. Ein Fall betraf eine Gemeinde zweimal. Sowohl über die Kernverwaltung der Ursprungsgemeinde, als auch über eine eingemeindete Gemeinde. Die dritte Gemeinde war direkt in der Kernverwaltung betroffen.

Nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürVwVfG ist es unzulässig, dass ein Beschäftigter in einem (Vollstreckungs-)Verfahren tätig wird, wenn er beteiligt oder Angehöriger eines Beteiligten ist. Dem Beteiligten steht gleich, wer durch seine Tätigkeit oder seine Entscheidung einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil erlangen kann. Der Beschäftigte hat den Bürgermeister über diese Umstände zu informieren.⁶⁴ Der Bürgermeister ist nach § 29 Abs. 1 Satz 1 ThürKO verpflichtet, bei Vorliegen von Angehörigen- oder sonstigen Befangenheitsfällen einen anderen Beschäftigten einzusetzen, damit die Kasse ihre Aufgaben ordnungsgemäß erledigen kann. Das dafür benötigte Personal ist anzustellen.⁶⁵

Der Rechnungshof sieht im Bereich des Forderungsmanagements besondere Gefahren, dass die Ordnungsmäßigkeit nicht immer eingehalten werden kann. In der hier geprüften Größenklasse ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass Vollstreckungsmitarbeiter mit ortsansässigen Schuldnern verwandt bzw. über die örtlichen Strukturen verbunden sind. Der Anreiz, hier bspw. auf das Aufschieben von Vollstreckungsmaßnahmen oder Ähnliches hinwirken zu wollen und ggf. sogar darauf einzugehen, ist gegeben. Da in den örtlich geprüften Gemeinden ganz oder überwiegend nur ein Mitarbeiter im Forderungsmanagement über die Einleitung von Mahn- und Vollstreckungsverfahren entschied, beugten die Gemeinden strafbaren Handlungen nicht wirksam vor. Insbesondere ein fehlendes Vier-Augen-Prinzip schaffte und schafft Bereiche, die verstärkt korruptionsgefährdet⁶⁶ sind, da keine Kontrolle über etwaige Manipulationen, Gegenleistungen und Gefälligkeiten ausgeübt werden kann.

Der Rechnungshof fordert die Gemeinden auf, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Er erachtet es als notwendig, dass

- das Vier-Augen-Prinzip konsequent eingehalten wird, ggf. unter Hinzuziehung weiterer Verwaltungsmitarbeiter.
- die Gemeinden die einschlägigen Hinweise der VV zur ThürGemHV nutzen. Der Rechnungshof hebt dabei die unbare Entgegennahme von Zahlungsmitteln hervor.⁶⁷
- die Gemeinden die vielfältigen technischen Möglichkeiten, die HKR-Systeme und DMS bieten, nutzen, um trotz geringer Personalstärke ein Vier-Augen-Prinzip umzusetzen. Hilfreich sind bspw. automatisierte Kontrollen und Kontrollberichte.
- der Bürgermeister oder der mit der Durchführung der örtlichen Kassenprüfungen Beauftragte die Gleichbehandlung aller Schuldner bei gleichen Sachverhalten mit prüft.

4.9 Stundung

Alle neun örtlich geprüften Gemeinden gewährten Stundungen offener Forderungen.⁶⁸ 2019 belief sich der Gesamtbetrag aller neu gewährten Stundungen auf 68.937,47 EUR. Eine Gemeinde ließ sich ausführliche Angaben der Schuldner vorlegen. Sie forderte eine Gegenüberstellung seines Einkommens und Vermögens sowie seiner regelmäßigen Ausgaben. Zusätzlich hatte der Schuldner auszuführen, ob es möglich sei, einen Kredit aufzunehmen. Alle vorgelegten Anträge waren durch entsprechende Nachweise, wie z. B. Rentenbescheide, Lohnzettel und Bankauskünfte, belegt. Die anderen acht Gemeinden verfahren nicht so: Fünf Gemeinden ließen sich die Angaben der Schuldner, mit denen diese die Stundung beantragten, nie belegen. Sie gaben mehrfach an, sie hätten Stundungen gewährt, weil der Antragsteller sonst immer pünktlich gezahlt habe oder plötzlich erkrankt sei. Drei Gemeinden konnten nur in wenigen Fällen Nachweise für die Angaben der Schuldner vorweisen. Eine dieser Gemeinden führte aus, sie lasse sich nur bei größeren Beträgen und unregelmäßiger Nachweise der Schuldner vorlegen.

⁶⁴ Vgl. § 21 Abs. 1 ThürVwVfG.

⁶⁵ § 33 Abs. 1 ThürKO.

⁶⁶ Siehe auch Richtlinie zur Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung des Freistaats Thüringen vom 18. Dezember 2018. Die Richtlinie wird nach Nr. 1.2 Abs. 4 den kommunalen Gebietskörperschaften zur Anwendung empfohlen.

⁶⁷ Die VV zu § 43 ThürGemHV sehen die Einhaltung von Vorsichtsmaßnahmen vor.

⁶⁸ Diese prüfte der Rechnungshof in Stichproben. Straßenausbaubeiträge bezog er nicht ein.

Der Rechnungshof stellte weiterhin fest, dass Gemeinden

- auf mündliche Anträge der Schuldner verwiesen, für die aber keine Niederschriften vorlagen.
- Schreiben an die Schuldner versendeten, in denen sie ausführten, eine Stundung setze grundsätzlich eine erhebliche Härte für den Antragsteller voraus, die durch Belege nachzuweisen sei und „in Ihrem Einzelfall auf die Nachweise verzichtet“ werde.
- über ein Antragsformular für Stundungsanträge verfügten, wonach eine Sicherungshypothek für einen aufgrund Ratenzahlung geschuldeten Betrag vorgesehen ist. Sie gewährten jedoch alle Stundungsanträge, ohne dass ein Schuldner eine Sicherungshypothek einräumte.⁶⁹
- die Stundung per Bescheid bewilligten und zusätzlich einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit dem Schuldner abschlossen, weil sie sich davon eine bessere Zahlungsmoral der Schuldner erhofften.
- den gestundeten Restbetrag nicht vollständig restfällig stellten, obwohl der Schuldner mit mehreren Stundungsraten in Rückstand war und sie für diesen Fall die sofortige Restfälligkeit und Vollstreckung angekündigt hatten.
- nach den gemeindlichen Regelungen und den dort festgesetzten Wertgrenzen Beschlüsse des Ratsgremiums zwar einholten, diese auch vorlagen, aber regelmäßig keine ausführlichen Erläuterungen zum konkreten Stundungsantrag enthielten.⁷⁰

Gemäß § 222 Satz 1 AO kann die Gemeinde einen Anspruch ganz oder teilweise stunden, wenn die Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint. Gemeinden haben somit bei der Entscheidung über Stundungsanträge einen Ermessensspielraum. Um ihr Ermessen fehlerfrei auszuüben, müssen sie jedoch alle Tatbestandsvoraussetzungen prüfen. So liegt eine erhebliche Härte regelmäßig dann vor, wenn der Schuldner aufgrund seiner wirtschaftlichen Situation zeitweilig nicht in der Lage ist zu leisten.⁷¹ Stundungswürdig ist nur, wer aus von ihm nicht zu vertretenden Gründen in eine schlechte wirtschaftliche Lage geraten ist.⁷² Damit das Vorliegen einer erheblichen Härte geprüft und der Anspruch der Gemeinde gesichert werden kann, soll die Stundung in der Regel nur auf Antrag gewährt werden.⁷³ Der Antrag muss derart untersetzt sein, dass die Gemeinde in der Lage ist, eine ausreichende Prüfung vorzunehmen. Insbesondere muss sie eine Prognoseentscheidung über die künftige Entwicklung der Liquidität des Schuldners treffen. Damit dies möglich ist, muss der Antrag eine Gegenüberstellung der regelmäßigen Einnahmen und Ausgaben des Schuldners sowie des kurzfristig liquidierbaren Vermögens beinhalten. Treten bei der Liquiditätsprüfung Zweifel auf oder sollen größere Beträge langfristig gestundet werden, ist die Stundung nur gegen ausreichende Sicherheitsleistung vorzunehmen.⁷⁴

Die acht Gemeinden, die sich keine oder nur ungenügende Belege vorlegen ließen, konnten nicht prüfen, ob eine sofortige Fälligkeit für den Schuldner eine erhebliche Härte darstellte. Weiterhin konnten sie so nicht sicherstellen, dass ihr Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet ist. Die Gemeinden riskierten damit durch die Stundungen ihre Einnahmen und beeinträchtigten damit ihre künftige Liquidität und Leistungsfähigkeit. Dass ein Schuldner sonst immer pünktlich gezahlt hatte, ist eine sachfremde Erwägung, die nicht die Voraussetzungen des § 222 AO erfüllt. Die Krankheit eines Schuldners kann hingegen seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beschränken. Hier ist jedoch ein Nachweis erforderlich. Acht der neun örtlich geprüften Gemeinden beachteten bei der Gewährung von Stundungen die

⁶⁹ Es war nicht dokumentiert warum.

⁷⁰ Nachfragen des Rates gab es nicht.

⁷¹ Loose in Tipke/Kruse: Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung Kommentar, Erl. zu § 222 AO Rz. 21, 22, Lfg. 155 Februar 2019.

⁷² Loose in Tipke/Kruse: Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung Kommentar, Erl. zu § 222 AO Rz. 38, 42, Lfg. 155 Februar 2019.

⁷³ Vgl. § 222 Satz 2 AO.

⁷⁴ Loose in Tipke/Kruse: Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung Kommentar, Erl. zu § 222 AO Rz. 39, 40 Lfg. 155 Februar 2019.

rechtlichen Voraussetzungen nicht. Sie übten folglich ihr Ermessen fehlerhaft aus. Die darauf beruhenden Verwaltungsakte sind daher rechtswidrig. Ebenso übte diejenige der acht Gemeinden, die alle Stundungsanträge mit dem schriftlichen Hinweis genehmigte, dass sie ohne Prüfung vom Vorliegen der Voraussetzungen ausgehe, ihr Ermessen fehlerhaft aus.

Stundungen werden nach pflichtgemäßem Ermessen regelmäßig unter dem Vorbehalt des Widerrufs⁷⁵ genehmigt.⁷⁶ Dies ermöglicht es der Gemeinde, einen rechtmäßigen begünstigenden Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft zu widerrufen.⁷⁷ Genehmigt eine Gemeinde eine Stundung mit Widerrufsvorbehalt, handelt dann jedoch bei ausbleibenden Zahlungen nicht, erweckt dies den Eindruck, der Schuldner habe keine Konsequenzen zu befürchten. Das Ziel, dass der Schuldner offene Forderungen begleicht, wird somit nicht wirksam erreicht. Die Gemeinde, die Ratenzahlung vereinbarte und den Restbetrag nicht sofort fällig stellte, als diese nicht fristgerecht eingingen, handelte nicht konsequent und schlüssig. Sinn und Zweck eines Widerrufsvorbehalts verkannte sie. Vielmehr gefährdete die Gemeinde ihre Einnahmen. Mündliche Anträge zur Stundung sind zulässig. Sie müssen jedoch zur Niederschrift genommen und durch entsprechende Unterlagen des Schuldners belegt werden.⁷⁸ Dort, wo die Niederschrift fehlte, lag ein weiterer Rechtsverstoß vor.

Die von einer Gemeinde vorgesehene Sicherungshypothek kann dann sinnvoll sein, wenn Zweifel an der künftigen Liquidität des Schuldners bestehen. Da die Gemeinde diese Notwendigkeit aber nie prüfte und wo erforderlich einforderte, missachtete sie § 222 AO. Eine Stundung stellt einen Verwaltungsakt dar, der für seine Wirksamkeit keiner weiteren vertraglichen Legitimation bedarf. Ein zusätzlicher Vertrag ist bei öffentlich-rechtlichen Forderungen nicht erforderlich. Die betreffende Gemeinde erhöhte dadurch ihren Arbeitsaufwand. Dies ist unwirtschaftlich und unzulässig.⁷⁹

In den Fällen, in denen Ratsgremien Stundungen zustimmten, ohne dass die Voraussetzungen ihres Wissens nach vorlagen, nahmen sie ihre gesetzliche Sorgfaltspflicht nach § 12 Abs. 3 Satz 1 ThürKO nicht wahr.

Die Vorgehensweise der geprüften Gemeinden gefährdet die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns und die Abwehr von Vorteilsnahmen. Wenn ohne Prüfung von Voraussetzungen Stundungen vorgeschlagen und vom Bürgermeister bzw. Rat bestätigt werden, dann liegt ein breiter Raum für Gestaltungen zulasten der Einnahmen der Gemeinden vor.

Der Rechnungshof schlägt vor, dass

- die Gemeinden ein einheitliches Antragsformular für Stundungen entwickeln, das alle Schuldner füllen müssen. Dies erleichtert die folgende Bearbeitung der Anträge und vereinheitlicht diese.
- dieses Formular alle notwendigen Informationen abfragt, um die rechtlichen Voraussetzungen einer Stundung prüfen zu können. Die Vorlage entsprechender Nachweise ist vorzusehen und einzufordern.
- die Gemeinden das Formular möglichst digital abrufbar für den Bürger zur Verfügung stellen.
- die festgestellten rechtlichen Unsicherheiten durch Schulungen der Mitarbeiter und der Ratsgremien beseitigt werden.

⁷⁵ Vgl. § 120 Abs. 2 Nr. 3 AO.

⁷⁶ Die Rspr. bestätigt diese Vorgehensweise seit Langem: BFH, Urteil vom 12. Oktober 1965 – I 385/62 U –, juris.

⁷⁷ Vgl. § 131 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 AO.

⁷⁸ Vgl. § 64 ThürVwVfG.

⁷⁹ Vgl. § 53 Abs. 2 Satz 1 ThürKO.

4.10 Erlass

Acht Gemeinden gewährten im geprüften Zeitraum Erlasse offener Forderungen. Der Rechnungshof stellte fest:

- Zwei Gemeinden erließen Forderungen bei Insolvenz des Schuldners.
- Mehrere Gemeinden erließen Forderungen, wenn der Schuldner ihnen vortrug, seine wirtschaftliche Lage oder sein Gesundheitszustand seien schlecht.
- Mehrere Gemeinden betrachteten einen Erlass als internen Vorgang. Sie nahmen ihn vor, um uneinbringliche Forderungen und unbefristete Niederschlagungen aus ihrem Rechnungswesen auszubuchen. Sie sahen sich technisch nicht anders dazu in der Lage.
- Eine Gemeinde bezeichnete alle ihre uneinbringlichen Forderungen und vorgenommenen Niederschlagungen als Erlasse.
- Keine Gemeinde bezog in die Prüfung eines Erlasses die Haushaltslage der Gemeinde mit ein.
- Sofern nach den gemeindlichen Regelungen und den dort festgesetzten Wertgrenzen Beschlüsse des Ratsgremiums einzuholen waren, lagen diese vor. Die Beschlussvorlagen enthielten regelmäßig keine ausführlichen Erläuterungen zum konkreten Erlass. Nachfragen des Rates gab es nicht.

Die Gemeinden können gemäß § 227 AO Forderungen ganz oder zum Teil erlassen, wenn deren Einziehung nach Lage des Einzelfalls unbillig wäre. Unter den gleichen Voraussetzungen können bereits entrichtete Beträge erstattet oder angerechnet werden. Die Einziehung von Forderungen ist unbillig, wenn dies den Geboten der Gleichheit und des Vertrauensschutzes, den Grundsätzen von Treu und Glauben, dem Erfordernis der Zumutbarkeit oder dem der gesetzlichen Regelung zugrunde liegenden Zweck widerspräche.⁸⁰ Vorübergehende Zahlungsschwierigkeiten rechtfertigen keinen Erlass.⁸¹ Eine Kreditaufnahme oder eine Teilliquidation von Vermögen kann für den Schuldner zumutbar sein.⁸² Bei einem Erlass ist das Interesse des Schuldners gegen das Interesse des Gläubigers abzuwägen. Daher ist die Haushaltslage einer Gemeinde in die Prüfung eines Erlassantrags explizit einzubeziehen.⁸³ Gemeinden haben somit bei der Entscheidung über Erlasse einen Ermessensspielraum. Um ihr Ermessen fehlerfrei auszuüben, müssen sie jedoch alle Tatbestandsvoraussetzungen prüfen. Insolvenzen von Schuldnern verpflichten die Gemeinden, ihre Forderungen befristet niederzuschlagen. Sie sind kein Grund, eine Forderung zu erlassen. Das Gleiche gilt, wenn Schuldner erkrankt oder in schlechter wirtschaftlicher Lage sind. Die Gemeinde kann in diesen Fällen auf Antrag des Schuldners eine Stundung prüfen. Ein Grund für einen Erlass liegt dennoch nicht vor. Die Gemeinden beachteten in den o. g. Fällen die Voraussetzungen für den Erlass nicht. Sie übten in der Folge ihr Ermessen fehlerhaft aus. Die darauf beruhenden Verwaltungsakte sind daher rechtswidrig.

Weiterhin sind Gemeinden gesetzlich verpflichtet, sich die ihnen zustehenden Einnahmen zu verschaffen.⁸⁴ Indem die Gemeinden ohne die entsprechenden Voraussetzungen einen Erlass gewährten, verzichteten sie auf mögliche Einnahmen.

Die interne Bereinigung und Niederschlagung von Forderungen bzw. Ausbuchungen als Erlass zu bezeichnen, geht aufgrund des rechtlichen Charakters eines Erlasses inhaltlich fehl. In den Fällen, in denen Ratsgremien Erlasse zustimmten, ohne dass die Voraussetzungen ihres Wissens nach vorlagen bzw. der Sachverhalt einschlägig war, nahmen sie ihre gesetzliche Sorgfaltspflicht nach § 12 Abs. 3 Satz 1 ThürKO nicht wahr. Die Ratsmitglieder

⁸⁰ Loose in Tipke/Kruse: Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung Kommentar, Erl. zu § 227 AO Rz. 42, Lfg. 149 Juli 2017.

⁸¹ BFH, Beschluss vom 14. Januar 2002 – XI B 146/00 –, juris.

⁸² Finanzgericht Baden-Württemberg, Urteil vom 28. März 1995 – 6 K 30/92 –, juris.

⁸³ Loose in Tipke/Kruse: Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung Kommentar, Erl. zu § 227 AO Rz. 29, Lfg. 149 Juli 2017.

⁸⁴ Vgl. § 54 Abs. 2 ThürKO.

sind verpflichtet, sich über die rechtlichen Grundlagen dessen, was sie entscheiden, angemessen zu informieren.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Gemeinden

- den Bedarf an rechtlichen Schulungen für Mitarbeiter, Bürgermeister und Ratsgremien überprüfen und ggf. Schulungen durchführen bzw. eine Teilnahme ermöglichen,
- Schulungen und Anpassungen des HKR-Systems durchführen, soweit sie unbefristete Niederschlagungen bisher als Erlass buchten,
- die im HKR-Programm vorgenommenen Buchungen prüfen und ggf. korrigieren.

4.11 Niederschlagung

Eine Gemeinde gab an, es sei politisch nicht gewollt, offene Forderungen niederzuschlagen. Bei acht Gemeinden stand die Niederschlagung immer am Ende des Beitreibungsprozesses. Eine dieser Gemeinden meldete ihren Angaben nach offene Forderungen im Insolvenzverfahren an und schlug diese dann befristet nieder. Sie buchte sowohl unbefristet als auch befristet niedergeschlagene Forderungen immer aus dem Haushalt aus. Die anderen Gemeinden schlugen Forderungen nicht oder nur vereinzelt nieder. Mehrere Gemeinden gaben an, sie würden nicht niederschlagen, weil sonst der Haushaltsausgleich erschwert oder unmöglich gemacht werde. Dies betraf auch Forderungen, über die ein Insolvenzverfahren eröffnet war. Sie buchten befristet niedergeschlagene Forderungen teilweise nicht aus. Die Gemeinden begründeten ihr Vorgehen damit, dass z. B.

- die Gemeinde bestrebt sei, alle Forderungen beizutreiben,
- es einfacher sei, nicht niederzuschlagen,
- die Forderung sonst vergessen werde oder
- das Insolvenzverfahren abgewartet werde.

Die Höhe solcher im Haushalt enthaltenen Forderungen konnten vier Gemeinden beziffern. Sie betragen insgesamt rund 175.000 EUR.

Sechs Gemeinden prüften regelmäßig, mindestens einmal jährlich, die Niederschlagungslisten auf drohende Verjährung. Eine Gemeinde gab an, sie wolle diese künftig jährlich prüfen. Keine Gemeinde konnte nach eigenen Angaben sicherstellen, dass Forderungen nicht verjähren.

Ansprüche dürfen gemäß § 261 AO niedergeschlagen werden, wenn zu erwarten ist, dass die Erhebung keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Erhebung außer Verhältnis zu dem zu erhebenden Betrag stehen werden. Ist eine Forderung momentan nicht einziehbar, ist sie zunächst befristet niederzuschlagen. Dies ist z. B. nach erfolglosen Vollstreckungsversuchen oder bei eröffneten Insolvenzverfahren der Fall, wenn die Gemeinde die Forderungen angemeldet hat. Nach Abschluss des Insolvenzverfahrens ist der Anspruch gegenüber dem Schuldner nicht erloschen. Er kann in der Praxis aber oft nicht mehr durchgesetzt werden. Die Forderung ist dann unbefristet niederzuschlagen. Ein Erlass ist nicht vorzunehmen.⁸⁵ Indem die Gemeinden Forderungen, über die ein Insolvenzverfahren eröffnet wurde, nicht niedergeschlagen haben, beachteten sie die Rechtslage nicht.

Nach dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit⁸⁶ sind Einnahmen nur in Höhe der im Haushaltsjahr zu erwartenden Beträge zu veranschlagen. Die Gemeinde, die keine Niederschlagungen vornahm, missachtete diesen Grundsatz. Aber auch die Gemeinden die Forderungen, über die ein Insolvenzverfahren eröffnet war, nicht befristet niederschlugen und/oder ausbuchten, missachteten diesen. Die Gemeinden wussten hier, dass mit den Einnahmen nicht, zumindest aber nicht in voller Höhe zu rechnen ist. Die Folge ist, dass der Haushalt ein beschönigtes, nicht den Tatsachen entsprechendes Bild zeigte. Die Gemeinden stell(t)en ihre finanzielle Lage besser dar, als sie ist. Hier besteht die Gefahr, dass Ratsgremien und RAB Entscheidungen auf unzutreffender Grundlage treffen. Einnahmen sind rechtzeitig

⁸⁵ Siehe Tn. 4.11.

⁸⁶ § 7 Abs. 1 ThürGemHV.

und vollständig einzuziehen.⁸⁷ Dies beinhaltet, Ansprüche nicht verjähren zu lassen. Mögliche Ausnahmen sind gesetzlich geregelt. Die Gemeinden müssen daher regelmäßig, in angemessenen Abständen niedergeschlagene Forderungen prüfen. Sie haben rechtzeitig verjährungsunterbrechende Maßnahmen durchzuführen.⁸⁸

Der Rechnungshof fordert die Gemeinden auf, Niederschlagungen in allen einschlägigen Fällen vorzunehmen. Vorrangig ist dabei, befristet niederzuschlagen. Durch geeignete Maßnahmen ist sicherzustellen, dass die Mitarbeiter rechtzeitig verjährungsunterbrechende Maßnahmen vornehmen.

Niederschlagungslisten oder -verzeichnisse sollten daher Angaben zur Verjährung enthalten. Entsprechende Wiedervorlagen sind von den Sachbearbeitern zu verfügen. Die Gemeinden sollten entsprechende Funktionen des HKR-Programms nutzen. Wenn dies nicht möglich ist, sollten sie Niederschlagungslisten zumindest digital führen. Dies vereinfacht u. a. die Überwachung befristeter Niederschlagungen.

4.12 Werthaltigkeit des Forderungsbestands in der Jahresrechnung

Die Orientierungserhebung ergab, dass viele Gemeinden ihre Forderungsbestände nicht bereinigten. Die örtlichen Erhebungen bestätigten das. Sieben Gemeinden nahmen am Jahresende keine pauschale Bereinigung der KER vor. Als Gründe gaben sie u. a. an, es sei

- zu ungenau,
- ungerecht,
- nicht zweckmäßig oder
- immer im Einzelfall zu entscheiden.

Zwei Gemeinden nutzen neben der ganzjährigen Einzelbereinigung die pauschale Bereinigung am Jahresende, z. B. im Bereich der Säumniszuschläge und Steuern. Aufgrund von Erfahrungswerten stellten sie einen pauschalen Anteil dieser KER in Abgang und buchten sie zu Beginn des neuen Haushaltsjahres wieder ein.

Gemäß § 77 Abs. 1 ThürGemHV umfasst die Jahresrechnung den kassenmäßigen Abschluss und die Haushaltsrechnung. In der Haushaltsrechnung sind als Soll-Einnahmen und Soll-Ausgaben des Haushaltsjahres alle Beträge nachzuweisen, die bis zum Ende des Haushaltsjahres fällig geworden oder darüber hinaus nicht länger als drei Jahre, bei Beiträgen nach § 7 ThürKAG in der jeweils geltenden Fassung und Erschließungsbeiträgen nach § 127 BauGB nicht länger als bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres gestundet worden sind. Niedergeschlagene oder erlassene Beträge dürfen nicht als Soll-Einnahmen oder Soll-Ausgaben nachgewiesen werden.⁸⁹ Nach der VV Nr. 5 zu § 79 ThürGemHV ist zur Feststellung des Rechnungsergebnisses eine genaue Überprüfung der KER erforderlich. Ergibt sich dabei, dass mit dem Eingang der Reste in der ausgewiesenen Höhe nicht zu rechnen ist, ist eine Restebereinigung in Form einer vorläufigen Niederschlagung vorzunehmen. Diese Restebereinigung kann für jeden Rest gesondert durchgeführt werden. Bei einem umfangreicheren Finanzwesen empfiehlt sich eine pauschale Bereinigung. Die Gemeinden kamen ihren gesetzlichen Pflichten bei der Aufstellung der Jahresrechnung nicht immer in ausreichendem Maß nach. Insbesondere führte die fehlende bzw. inkonsequente Restebereinigung dazu, dass die Gemeinden ihre Einnahmesituation nicht richtig darstellten.

Die Gemeinden verkannten teilweise Sinn und Zweck der pauschalen Bereinigung. Diese soll und kann die unterjährige Einzelbereinigung, z. B. bei Niederschlagung, nicht ersetzen. Sie

⁸⁷ Vgl. § 25 ThürGemHV.

⁸⁸ Zur Verjährung siehe insbesondere §§ 228 bis 232 AO bzw. §§ 194 bis 218 BGB.

⁸⁹ § 80 Abs. 1 ThürGemHV.

findet nur im Rahmen der Haushaltsrechnung statt. Die vorgebrachten Einwendungen können daher nicht überzeugen.

Der Rechnungshof fordert die Gemeinden auf, das Rechnungsergebnis ordnungsgemäß zu ermitteln. KER sind genauer auf Realisierbarkeit zu prüfen und eine Restebereinigung ist vorzunehmen. Die Gemeinden sollten dabei die Möglichkeit der pauschalen Restebereinigung in einzelnen Bereichen in Erwägung ziehen.

4.13 Vollstreckungseinleitung

Acht Gemeinden mahnten ein zweites Mal, wenn öffentlich-rechtliche Forderungen nach der ersten Mahnung nicht eingingen. Bei geringer Forderungshöhe erinnerten sie teilweise noch weitere Male an die Zahlung. Vier Gemeinden kündigten mit der ersten Mahnung die Vollstreckung an. Die anderen taten dies mit der zweiten Mahnung bzw. Zahlungserinnerung. Die mehrfach mahnenden Gemeinden, darunter eine mit eigenem Vollstreckungsaußendienst, gaben an, sie hätten gute Erfahrungen mit mehrfachen Mahnungen gemacht. Insgesamt sei die Zahlungsmoral aber gesunken. Teilweise äußerten sie auch, die Gemeinde wolle bürgerfreundlich sein und mahne daher mehrfach. Der Bürger habe die Zahlung vielleicht nur vergessen. Die Gemeinden ohne eigene Vollstreckungsstelle gaben zudem an, eine sofortige Vollstreckung sei aufgrund der anfallenden Gebühren häufig unwirtschaftlich.

Sieben Gemeinden machten von der Kleinbetragsregelung Gebrauch. Ausnahme bildeten hier die Buß- und Ordnungsgelder, in deren Bereich sie die Kleinbetragsregelung nicht anwendeten.

Die Vollstreckung eines Verwaltungsakts, mit dem eine Geldleistung gefordert wird, setzt u. a. voraus, dass die Gemeinde den Schuldner gemahnt hat.⁹⁰ Gehen Einnahmen nicht rechtzeitig ein und sind erfolglos angemahnt, hat die Kasse unverzüglich die Vollstreckung einzuleiten oder zu veranlassen (§ 52 ThürGemHV). Sie kann hiervon zunächst absehen, wenn zu erkennen ist, dass

1. die Vollziehung des der Annahmeanordnung zugrundeliegenden Bescheids ausgesetzt wird oder
2. eine Stundung, eine Niederschlagung oder ein Erlass in Betracht kommt.

In diesen Fällen hat sie unverzüglich die Entscheidung der zuständigen Dienststelle herbeizuführen. Unverzüglich bedeutet ohne schuldhaftes Zögern. Indem die Kasse mehrfach mahnt bzw. an die Zahlung erinnert, missachtet sie dies. Dabei kann der Rechnungshof dem Argument der Bürgerfreundlichkeit nicht folgen. Sofern ein Schuldner zahlungswillig ist und nur vergessen hat zu zahlen, wird er dies auch nach einmaliger Zahlungsaufforderung tun. Zudem lassen die Gemeinden außer Acht, dass sie durch mehrfaches Mahnen und spätes Vollstrecken die Zahlungsunwilligkeit des Bürgers fördern. Warum sollte der Bürger pünktlich zahlen, wenn außer mehreren Schreiben lange Zeit nichts passiert? Die Kasse gewährt durch wiederholtes Mahnen vielmehr eine Stundung, für die sie nicht zuständig ist.⁹¹

Ein wiederholtes Mahnen ist rechtlich weder vorgesehen noch erforderlich. Mit der ersten und einzigen Mahnung ist gleichzeitig die zwangsweise Einziehung anzukündigen. Diese ist dann umgehend einzuleiten, wenn keine Zahlung erfolgt. Aus Gründen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sollten die Gemeinden die Kleinbetragsregelung (§ 33 ThürGemHV) anwenden. Da es sich um eine Kann-Bestimmung handelt, sollten sie deren Anwendung regeln. So kann die Gemeinde eine Gleichbehandlung aller Schuldner sicherstellen. Darüber hinaus ist mehrfaches Mahnen grundsätzlich unwirtschaftlich. Neben den anfallenden Sach- und Personalausgaben kann die Gemeinde nur einmal Mahngebühren je Forderung

⁹⁰ Vgl. § 33 ThürVwZVG.

⁹¹ Dieter Käß: Kommentar „Kommunales Haushalts- und Wirtschaftsrecht Thüringen“, Erl. Nr. 2 zu § 52 ThürGemHV.

erheben.⁹² Mehrfaches Mahnen und schleppendes Einleiten der Vollstreckung verzögert die Beitreibung.

Der Rechnungshof fordert die Gemeinden auf, nur einmal zu mahnen und gleichzeitig die Vollstreckung anzukündigen. Die erforderlichen internen Regelungen sind zu treffen.

4.14 Beauftragung eines privaten Inkassounternehmens

Da fünf Gemeinden im Fragbogen angaben, mit einem privaten Inkassounternehmen zusammenzuarbeiten, prüfte der Rechnungshof zwei dieser Gemeinden auch örtlich. Beide schlossen 2005 mit einem Inkassounternehmen Verträge, welche sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Forderungen umfassten. Die Gemeinden zahlten einen jährlichen Mitgliedsbeitrag. Das Inkassounternehmen erhielt im Erfolgsfall eine Provision, deren Höhe von der Forderungshöhe abhing. Nach erfolgloser Mahnung gaben die Gemeinden ausgewählte Einzelfälle an das Inkassounternehmen ab.

Die eine Gemeinde nahm nur Leistungen im Bereich der Wohnungsmieten-Altfälle in Anspruch. Derzeit nehme die Gemeinde keine Leistungen des Inkassounternehmens mehr in Anspruch. Sie habe das Inkassounternehmen eingeschaltet, da die Kreiskasse die Vollstreckungsaufträge zurückgegeben habe. Das Inkassounternehmen habe, soweit erforderlich, auch die gerichtliche Beitreibung veranlasst.

Die andere Gemeinde beauftragte ein Inkassounternehmen unabhängig von der Forderungsart für Kleinbeträge. Sie teilte dem Inkassounternehmen nur die Höhe der Haupt- und Nebenforderung, nicht aber den Grund der Forderung mit. Das Inkassounternehmen forderte den Schuldner u. a. schriftlich zur Zahlung auf, holte Informationen ein und schloss ggf. Vereinbarungen über Ratenzahlungen. Bei erfolglosen Bemühungen gab es den Fall an die Gemeinde zurück, welche ggf. die Vollstreckung durch die Vollstreckungsbehörde einleitete. Keine der beiden Gemeinden zeigte die Verträge der RAB an.

Gemäß § 79 Abs. 1 Satz 1 ThürKO⁹³ kann die Gemeinde das Ermitteln von Ansprüchen und von Zahlungsverpflichtungen, das Vorbereiten der entsprechenden Kassenanordnungen, die Kassengeschäfte und das Rechnungswesen ganz oder zum Teil von einer Stelle außerhalb der Gemeindeverwaltung besorgen lassen, wenn die ordnungsgemäße und sichere Erledigung und die Prüfung nach den für die Gemeinde geltenden Vorschriften gewährleistet sind. Zu den Kassengeschäften gehört u. a. die Einleitung der Vollstreckung.⁹⁴ Dies gilt entsprechend für die Vollstreckung von privatrechtlichen Forderungen der Gemeinden. Für die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Forderungen ist gemäß § 79 Abs. 1 Satz 4 ThürKO i. V. m. § 36 Abs. 1 ThürVwZVG immer die Kasse zuständig. Zudem ist im Bereich der öffentlich-rechtlichen Forderungen das Steuergeheimnis nach § 30 AO zu wahren. Daten aus einem Steuerschuldverhältnis dürfen grundsätzlich nicht an Dritte, insbesondere den nichtöffentlichen Bereich, weitergegeben werden. Dies wäre jedoch erforderlich, da eine registrierte Person, die Inkassodienstleistungen erbringt, mit der ersten Geltendmachung einer Forderung gegenüber einer Privatperson u. a. den Forderungsgrund, bei Verträgen unter konkreter Darlegung des Vertragsgegenstands und des Datums des Vertragsschlusses klar und verständlich übermitteln muss.⁹⁵ Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 ThürDSG ist die Verarbeitung personenbezogener Daten zu anderen Zwecken, als zu denen sie erhoben wurden, zulässig, wenn Dritte, an die die Daten übermittelt werden, ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft darlegen und die betroffene Person kein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat.

Ein berechtigtes Interesse sieht der Rechnungshof hier nicht. Die Inkassounternehmen bieten eine Dienstleistung an. Es besteht für die Gemeinden aber keine zwingende Notwendigkeit,

⁹² Die Höhe der Mahngebühr berechnet sich nach der ThürVwZVGKostO.

⁹³ In der Fassung vom 23. Juli 2013, gültig ab 31. Juli 2013.

⁹⁴ Vgl. § 42 Abs. 2 ThürGemHV.

⁹⁵ § 11a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 RDG.

diese in Anspruch zu nehmen. Die Gemeinden sind befugt, öffentlich-rechtliche Forderungen zu mahnen und zu vollstrecken. Auch die wesentlichen privatrechtlichen Forderungen können nach den Bestimmungen des ThürVwZVG begetrieben werden.⁹⁶ Der Einsatz eines Inkassounternehmens als Verwaltungshelfer für reine Hilfstätigkeiten, wie z. B. Adressermittlungen oder Einholung von Auskünften, ist unter Beachtung des Datenschutzes denkbar. Hier waren die Inkassounternehmen jedoch befugt, Ratenzahlungen mit dem Schuldner zu vereinbaren. Dies entspricht einer Stundung. Die Gewährung einer Stundung ist nicht nur an rechtliche Voraussetzungen geknüpft, sondern hat auch rechtliche Folgen, z. B. hinsichtlich der Verjährung.⁹⁷ Es handelt sich dabei nicht um vorbereitende oder unterstützende Hilfstätigkeiten. Dies ist rechtlich unzulässig.

Eine Gemeinde gab u. a. an, die Provision bei erfolgreichem Inkasso sei geringer als die Kosten der Vollstreckungsbehörde. Auch diesem Argument kann der Rechnungshof nicht folgen. Die erfolgsabhängige Provision mag im Einzelfall unter der Vollstreckungsgebühr liegen, es fallen aber weitere zu berücksichtigende Kosten an. Neben dem von der Gemeinde jährlich gezahlten Mitgliedsbeitrag entsteht ein erhöhter Abstimmungs- und Koordinierungsbedarf zwischen der Gemeinde und dem Inkassounternehmen, aber auch mit dem Schuldner selbst. Insbesondere, wenn Fragen zu der Forderung selbst bestehen, verweist das Inkassounternehmen an die Gemeinde. Dies steht einer effektiven Erledigung der offenen Forderungen entgegen. Ist das Inkasso nicht erfolgreich, zahlt die Gemeinde keine Provision, sie muss den Vorgang dennoch weiterbearbeiten und letztendlich in die Vollstreckung geben. Der Bearbeitungsaufwand und die aufgewendete Zeit sind somit höher als wenn gleich die Vollstreckung eingeleitet worden wäre.

Die Übertragung von Kassen- und Rechnungsgeschäften ist nach § 79 Abs. 1 Satz 5 ThürKO der RAB vorher anzuzeigen.⁹⁸ Keine Gemeinde ist dieser Pflicht nachgekommen bzw. zeigte nach Rechtsänderung die Übertragung an.

Der Rechnungshof erachtet den Einsatz privater Inkassounternehmen in der praktizierten Form daher als rechtswidrig. Zudem ist er unnötig und unwirtschaftlich, da lediglich ein Einsatz als Verwaltungshelfer in sehr engem Rahmen rechtlich möglich wäre. Die Gemeinden sollten stattdessen interne Abläufe optimieren und Vollstreckungen schneller einleiten. Die Gemeinden haben es teilweise selbst in der Hand, ob Schuldner eine Mahnung mit Ankündigung der Vollstreckung ernst nehmen oder aufgrund vielfacher Mahnung und fehlender Vollstreckungseinleitung ignorieren.

4.15 Personal

Während der örtlichen Erhebungen bestätigten sich die in der Orientierungserhebung angegebenen personellen Probleme. Alle neun Gemeinden gaben an, es stünde zu wenig Personal zur Verfügung, um die Aufgaben im Forderungsmanagement adäquat und vollständig erfüllen zu können. In Folge verzögerten sich insbesondere die Überwachung offener Forderungen, die Mahnläufe und Kontrollaufgaben. Die Gemeinden machten mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung folgende weitere Angaben zur Personalsituation:

- Schwächung der Personaldecke durch viele Krankheitsfälle,
- allgemein zu geringe Personalstärke in den Bereichen Kasse und Kämmerei,
- dadurch Überlastung des Personals,
- altersbedingtes Ausscheiden von Personal ohne adäquaten Ersatz,
- Schwierigkeit, qualifiziertes neues Personal zu gewinnen,
- Weggang von Personal in andere Kommunen, die ein höheres Entgelt zahlen können,
- zusätzliche Aufgaben für das Personal durch Eingemeindungen.

⁹⁶ Thüringer Verordnung über die Beitreibung von Geldforderungen des bürgerlichen Rechts im Verwaltungsvollstreckungsverfahren vom 25. Januar 1995, zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. März 2010.

⁹⁷ Siehe Tn. 4.9.

⁹⁸ § 79 ThürKO in der Fassung vom 28. Januar 2003, gültig bis 30. Juli 2013; sah eine Genehmigungspflicht vor.

Ein Drittel der Gemeinden gab darüber hinaus an, sie konnten wegen gänzlich fehlendem Personal ein halbes oder ein ganzes Jahr lang keinerlei offene Forderungen zur Vollstreckung geben. Eine Gemeinde führte aus, sie konnte wegen zu geringer Personaldecke keine Vollstreckung einleiten.

Gemäß § 33 Abs. 1 ThürKO haben Gemeinden ausreichend fachlich geeignetes Personal anzustellen, das den ordnungsgemäßen Gang der Geschäfte gewährleistet. Nach § 29 Abs. 1 ThürKO trägt der Bürgermeister die Verantwortung für die Organisation und den adäquaten Personaleinsatz. Zudem haben die Gemeinden gegenüber ihrem Personal eine Fürsorgepflicht. Diese ergibt sich für Angestellte und Beamte u. a. aus § 618 Abs. 1 BGB bzw. § 45 BeamtStG. Die Gemeinden hielten dort, wo es aufgrund zu geringer Personalausstattung zur Überlastung des vorhandenen Personals kam oder eine solche absehbar war, ihre Fürsorgepflicht nicht ein. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Beschäftigte nach § 16 Abs. 1 ArbSchG verpflichtet sind, jede erhebliche Gefahr für die Gesundheit unverzüglich an den Arbeitgeber bzw. den zuständigen Vorgesetzten zu melden. Sind Beschäftigte aufgrund konkreter Anhaltspunkte der Auffassung, dass die dann getroffenen Maßnahmen nicht ausreichen und hilft der Arbeitgeber dem nicht ab, können sich die Beschäftigten gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 ArbSchG direkt an die zuständige Behörde wenden.

Die anhaltend hohen Forderungsbestände und die geringen Vollstreckungsquoten (siehe Tn. 3) machen deutlich, wie erheblich die Folgen dieser unzureichenden Personalausstattung sind. Die Gemeinden haben die ihnen entgangenen Einnahmen aufgrund der unzureichenden Personalausstattung in hohem Maß selbst zu verantworten.

4.16 Örtliche Rechnungsprüfung

Während der örtlichen Erhebungen bat der Rechnungshof auch um den aktuellsten Schlussbericht der Prüfung der Jahresrechnung des jeweiligen örtlichen Rechnungsprüfungsamts. Die KER waren ein Thema in allen Prüfungsberichten. Sie und das Forderungsmanagement stellten in keinem Prüfungsbericht einen Schwerpunkt dar.

Die Rechnungsprüfungsämter sind bei der Durchführung ihrer Prüfungen unabhängig.⁹⁹ Inhalt der Rechnungs- und Kassenprüfungen regelt § 84 ThürKO.

Aufgrund der in dieser Prüfung gewonnenen Erkenntnisse empfiehlt der Rechnungshof den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern, insbesondere bei sehr hohen bzw. bei konstant hohen KER das Forderungsmanagement als Prüfungsschwerpunkt in Betracht zu ziehen.

4.17 Rechtsaufsichtsbehörden

In keiner Gemeinde gab es Hinweise von der RAB das Forderungsmanagement betreffend. Die Gemeinden nahmen teilweise ihre kommunalrechtlichen Pflichten nicht wahr und baten die RAB nicht um Hilfestellung.

Gemäß § 116 ThürKO sollen die Aufsichtsbehörden die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beraten, fördern und unterstützen, ihre Rechte schützen und sie in ihrer Entschlusskraft und Selbstverwaltung stärken. Die Gemeinden müssen daher die RAB in den vorgeschriebenen Fällen einbinden, sollten aber auch deren Beratungsfunktion nutzen.

Der Rechnungshof rät den Gemeinden dringend, die rechtlichen Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten durch die RAB zu nutzen.

⁹⁹ § 81 Abs. 3 ThürKO.

5 Aufforderung, Empfehlungen und Hinweise

Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen, die geprüften Gemeinden verfügten bei der Verwaltung offener Forderungen über kein internes Kontrollsystem (IKS).

Der Verordnungsgeber hat die Gemeinden in § 43 Abs. 1 Nr. 1 ThürGemHV dazu verpflichtet, ihre Kassen so einzurichten, dass sie ihren Aufgaben ordnungsgemäß nachkommen können. Das IKS als strukturiertes Ordnungsprinzip hat die Aufgabe, die gesamten Arbeitsschritte innerhalb einer Organisation, hier der Kommunalverwaltung, zu sichern und zu überwachen. Es soll u. a.

- das Vermögen und die Finanzen sichern und vor Verlusten bewahren,
- genaue, aussagefähige und zeitnahe Aufzeichnungen gewährleisten und
- die Effektivität der Verwaltungsprozesse kontinuierlich verbessern.¹⁰⁰

Das IKS umfasst somit grundsätzlich sämtliche Instrumente der Aufbau- und Ablauforganisation. Es ist prozessorientiert. Schwerpunkte liegen bei der Organisation und den Regeln, dem Sicherstellen der Rechtmäßigkeit, der Mitarbeiterführung und der automatisierten Datenverarbeitung. Dies erfasst auch das Forderungsmanagement.

Je funktionaler und umfassender ein IKS aufgebaut ist, umso sicherer kommen die Arbeitsprozesse einer Verwaltung zu validen und rechtssicheren Ergebnissen. Je geringer ein IKS ausgeprägt ist, umso fehleranfälliger sind sämtliche Tätigkeiten und damit auch das Forderungsmanagement.

Der Rechnungshof fordert die Gemeinden auf, ein IKS einzurichten.

Er sieht weiterhin zwei wesentliche Aufgabenfelder, in denen die Kommunen tätig werden müssen:

1. Sie müssen ihr Forderungsmanagement künftig aktiv, stringent und rechtskonform betreiben. Aktiv bedeutet, sie dürfen Forderungsmanagement nicht nur nebenbei erledigen, sondern müssen es zielgerichtet und ergebnisorientiert betreiben. Dazu gehören, Rechtsnormen einzuhalten, Forderungen konsequent und zügig beizutreiben und regelmäßig auf Realisierbarkeit zu überprüfen. Forderungsmanagement darf nicht an Personalmangel scheitern.
2. Sie müssen künftig mit ihrem Forderungsbestand arbeiten. Forderungen sind in einschlägigen Fällen befristet oder unbefristet niederzuschlagen und zu bereinigen. Sonst zeigen die Haushalte beschönigte Einnahmepositionen. Die Gemeinden verschleiern damit ihre tatsächliche Finanzlage.

Damit die Gemeinden diese Ziele erreichen können, empfiehlt der Rechnungshof,

- wie grundsätzlich rechtlich vorgesehen nur einmal zu mahnen und dabei gleich die Vollstreckung anzukündigen. Dies reduziert den Verwaltungsaufwand.
- den Mahnschreiben bei wiederkehrenden Forderungen einen Vordruck für eine Einzugsermächtigung beizulegen. Jede erteilte Einzugsermächtigung kann neue offene Forderungen verhindern, da der Schuldner die Zahlung nicht vergessen kann.
- dass sie nach erfolgloser Mahnung unverzüglich die Vollstreckung einleiten. Dies kann säumige Schuldner erziehen und Einnahmen verschaffen.
- im Amtsblatt an fällig werdende Steuern zu erinnern. Dies kann bei jährlich fälligen Steuern die Anzahl der säumigen Schuldner, die keine Einzugsermächtigung erteilt haben, verringern.
- dass sie sich einen Überblick über die Erfolgsquote der Vollstreckung verschaffen. Dies macht den möglichen Erfolg der Vollstreckung sichtbar.

¹⁰⁰ Vgl. auch www.wirtschaftslexikon.gabler.de, Abrufdatum 25. Februar 2020.

- dass sie die einzelnen Arbeitsschritte im Forderungsmanagement identifizieren und eindeutig mit rechtskonformen Fristen in einer Dienstanweisung definieren. Dies schafft klare Geschäftsprozesse und erleichtert das Arbeiten.
- die Verfahren zu verkürzen, indem sie auch intern Fristen für Mahnläufe setzen. Dies erhöht die Wirtschaftlichkeit und verringert die Gefahr der Verjährung.
- die Software so einzusetzen, dass sie das Forderungsmanagement automatisiert. Entsprechende Schulungen der Mitarbeiter sind zu ermöglichen.
- durch geeignete Maßnahmen, wie ein konsequentes Vier-Augen-Prinzip, die Ordnungsmäßigkeit des Forderungsmanagements sicherzustellen und strafbaren Handlungen vorzubeugen. Dies erhöht den Vertrauensschutz in die gemeindliche Verwaltungstätigkeit und schützt vor Verlusten.
- die Stundungen nur noch unter Beachtung gesetzlicher Vorschriften zu genehmigen und ausbleibende Ratenzahlungen zu sanktionieren. Nur so sichern die Gemeinden ihre Einnahmen und vermeiden nachhaltig Zahlungsausfälle.
- Informationen zum Forderungsmanagement innerhalb der Verwaltung transparent und zeitnah weiterzuleiten. Dies beschleunigt das Beitreiben offener Forderungen und verhindert vermeidbare Forderungsausfälle.
- die konsequente Niederschlagung uneinbringlicher und insbesondere insolvenzbehäfteter Forderungen. Wie rechtlich vorgegeben, sind die Forderungsbestände zu bereinigen. Nur so wird die Finanzlage zutreffend dargestellt und die Arbeit im Forderungsmanagement übersichtlich gestaltet. Dies hilft zudem, einbringliche von nicht mehr einbringlichen Forderungen zu unterscheiden.
- eine Forderungsinventur durchzuführen. Sie kann helfen, einen Überblick über die Werthaltigkeit des Forderungsbestands herzustellen. Dies erleichtert das künftige Forderungsmanagement und steigert damit die Wirtschaftlichkeit.
- geordnete und vollständige Datenbestände zu gewährleisten und diese zu pflegen. Das Forderungsmanagement wird damit zielgerichteter.
- auf mehrere Personenkonten für einen Schuldner zu verzichten. Dies schafft Übersicht und spart zusätzliche Kontrollen.
- Kennzahlen zu errechnen, bspw. für den Vollstreckungsanteil offener Forderungen. Dies hilft, Arbeitskräfte sinnvoll einzusetzen.
- die Kasse ständig auf Rückstände zu kontrollieren, Aufrechnungsmöglichkeiten und die Einhaltung von Ratenzahlungen zu prüfen. Dies sichert die kommunalen Interessen auch im Kleinen und stärkt die Basis des Forderungsmanagements.
- die Bürgermeister und Ratsgremien mindestens jährlich über die konkreten Ergebnisse des Forderungsmanagements zu informieren. Die Berichte sollten neben der Summe der offenen Forderungen den Anteil der vollstreckten Forderungen und den dort realisierten Erfolgsanteil sowie den Umfang der uneinbringlichen Forderungen beinhalten.

Der Rechnungshof weist auf folgende einschlägigen Musterdienstanweisungen und weiterführende Literatur hin, welche die Gemeinden bei der Umsetzung dieser Empfehlungen unterstützen können:

- Musterdienstanweisungen des Thüringer Gemeinde- und Städtebunds für das Finanz- und Kassenwesen, abzurufen über den Mitgliederbereich der Homepage,
- Behnke-Hahne: Forderungsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Prozesse, Optimierung, Trends, 1. Auflage 2016, Haufe-Gruppe,
- Reckinger: Handbuch für das Kassen- und Rechnungswesen, Herausgeber: Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V., 25. Ergänzungslieferung, Stand August 2020,
- Reckinger: Handbuch für das Verwaltungszwangsverfahren, Herausgeber: Fachverband der Kommunalkassenverwalter e. V., 76. Ergänzungslieferung, Stand Januar 2021,

- https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Spending_Reviews/2019-10-07-spending-review-abschlussbericht-Forderungsmanagement.pdf?__blob=publicationFile&v=2,
- <https://kassenverwalter.de/wp-content/uploads/2015/08/gesamtstudie.pdf>,
- https://www.derneuekaemmerer.de/fileadmin/pdf/odkt/2013/Optimierung_des_Forderungsmanagements.pdf,
- <https://kassenverwalter.de/wp-content/uploads/2015/08/qualitaetsstandards.pdf>,
- https://landesrechnungshof-sh.de/file/pm16982012_lrh.pdf,
- <https://www.rechnungshof.sachsen.de/ JB2008.pdf>, S. 335 ff. und
- <https://rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/kommunalberichte/kommunalbericht-2011/nr-5-vollstreckung-von-geldforderungen/>.

6 Fazit

Ein funktionierendes Forderungsmanagement einzurichten und aufrechtzuhalten, stellt eine Herausforderung für die Gemeinden der geprüften Größenklasse dar. Dies wird auch durch die vielfach problematische Personalsituation erschwert. Dass es dennoch möglich ist, mit einigen Verbesserungen und Anpassungen viel zu erreichen, zeigt diese Prüfung. Der Rechnungshof erachtet es als notwendig, dass die Gemeinden dem Forderungsmanagement mehr Aufmerksamkeit schenken. Sie dürfen nicht aus falsch verstandener Bürgerfreundlichkeit auf Einnahmen und eine konsequente Beitreibung der Forderungen verzichten. Gerade der im Bereich der Ordnungswidrigkeiten und Bußgelder vorgebrachte Erziehungsgedanke der Schuldner scheint in dem Bereich des Forderungsmanagements vergessen. Die Bürgermeister und Ratsgremien sollten dem Forderungsmanagement mehr Aufmerksamkeit und Interesse schenken und bedenken: Eine erhöhte Beitreibung offener Forderungen kann die Einnahmen steigern und damit das gemeindliche Leben auskömmlicher finanzieren.

Klaus Behrens
Vorsitzender des Senats

Dr. Annette Schuwirth
Mitglied des Senats

Beglaubigt:

Kämmer
Birgit Kämmer
Tarifbeschäftigte

