



lt. Verteiler

Bearbeiter: Torsten Mietko  
Telefon: 0385/7412-139  
Fax: 0385/7412-100  
E-Mail: [tmietko@lrh-mv.de](mailto:tmietko@lrh-mv.de)

per E-Mail

Schwerin, 15. August 2017

## Rundschreiben Nr. 02/2017 des Landesrechnungshofes Mecklenburg-Vorpommern

### *Kommunales Forderungsmanagement*

#### **Allgemeines**

Der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern informiert in unregelmäßigen Abständen über Themen von über den Einzelfall hinausgehender Bedeutung durch Rundschreiben. Adressaten der Rundschreiben sind alle Stellen der öffentlichen Verwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, die durch den Landesrechnungshof geprüft werden können. Der Versand erfolgt ausschließlich elektronisch, die Rundschreiben werden auch auf der Homepage des Landesrechnungshofes zur Verfügung gestellt.

Der Landesrechnungshof wird die in seinen Rundschreiben mitgeteilten Wertungen und Empfehlungen seiner künftigen Prüfungstätigkeit zugrunde legen und als bei den geprüften Stellen bekannt voraussetzen. Er bittet deshalb die Empfänger, in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die Rundschreiben allen Beschäftigten bekannt gemacht werden.

#### **I. Vorbemerkungen**

Das Forderungsmanagement umfasst Handlungen mit den Zielen, zeitliche Verzögerungen bei der Realisierung von Forderungen oder deren Ausfall so gering wie möglich zu halten und die notwendige Liquidität der Kommune durch entsprechende Prozesse zu optimieren. Vor dem Hintergrund, dass der Kommunalhaushalt in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen ist<sup>1</sup>, kommt den Maßnahmen des kommunalen Forderungsmanagements eine besondere Bedeutung zu.

<sup>1</sup> Vgl. § 43 Abs. 6 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V).

Aufgrund der Rangfolge bei der Beschaffung der zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen<sup>2</sup> ist durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass Ansprüche der Kommune vollständig erfasst, rechtzeitig geltend gemacht und eingezogen werden.<sup>3</sup> Kredite sind hingegen ein nachrangiges Finanzierungsmittel.<sup>4</sup>

Ein effizientes und effektives Forderungsmanagement setzt eine verwaltungsweite Konzeption und Vorgehensweise voraus. Es umfasst die Prozesse in den anordnenden Fachbereichen, in der Zahlungsabwicklung und im Vollstreckungsbereich.

Der Landesrechnungshof hat das Forderungsmanagement im Rahmen einer Querschnittsprüfung bei 16 Kommunen (Landkreise, kreisfreie Städte, amtsfreie Kommunen und Ämter) geprüft. Diese Ergebnisse sind, neben weiteren Prüfungserfahrungen, in die nachfolgenden Darstellungen eingeflossen.

## **II. Rechtsgrundlagen**

Rechtsgrundlagen, welche den Rahmen des Forderungsmanagements bilden, finden sich u. a. in

- der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V),
- der Abgabenordnung (AO),
- der Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik),
- der Gemeindekassenverordnung-Doppik (GemKVO-Doppik),
- dem Kommunalabgabengesetz Mecklenburg-Vorpommern (KAG) und
- dem Verwaltungsverfahren-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommerns (VwVfG M-V).

## **III. Gestaltung des Forderungsmanagements**

Nachfolgend werden wesentliche Anforderungen an die Gestaltung des Forderungsmanagements dargestellt und Empfehlungen zu deren Umsetzung sowie zur gezielten Eigenkontrolle der Kommunen gegeben.

---

<sup>2</sup> Vgl. § 44 Abs. 2 KV M-V zu folgender Rangfolge:

1. Sonstige Erträge und Einzahlungen (Zuweisungen, Zuschüsse, Mieten, Pachten u. a.)
2. Entgelte für erbrachte Leistungen (Gebühren und Beiträge)
3. Steuern.

<sup>3</sup> Vgl. § 19 Abs. 6 Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik (GemHVO-Doppik).

<sup>4</sup> Vgl. § 44 Abs. 3 KV M-V.

## **1. Erlass und Anwendung einer Dienstanweisung**

Um die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben des Forderungsmanagements sicherzustellen, ist eine Dienstanweisung unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten zu erlassen.<sup>5</sup> Bestehende Dienstanweisungen sind fortlaufend zu überprüfen, ob sie der geltenden Rechtslage entsprechen und die örtlichen Gegebenheiten ausreichend berücksichtigen.

Die tatsächlichen Verfahrensabläufe und Zuständigkeiten sollten den Dienstanweisungen entsprechen.

## **2. Ordnungsgemäße Aktenführung**

Das Gebot der Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns wird aus dem allgemeinen Rechtsstaatsgebot<sup>6</sup> abgeleitet. Die Verpflichtung zur Führung ordnungsgemäßer Akten folgt aus dem Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung und aus dem in Rechtsvorschriften normierten Recht der Akteneinsicht bzw. -prüfung.<sup>7</sup>

Vollstreckungsverfahren sind belastende Verwaltungsverfahren, in denen die Kommune hoheitlich tätig wird und in Rechte des Schuldners eingreift. Legt ein Schuldner Rechtsbehelfe ein, muss anhand der Akte die Ordnungs- und Rechtmäßigkeit des Verfahrens belegt werden. Zudem sind die Verfahren oftmals sehr umfangreich und vielschichtig. Die Kommune ist deshalb besonders auf eine ordnungsgemäße Aktenführung angewiesen, welche die Vorgänge und Ergebnisse des Verwaltungshandelns systematisch aufzeichnet.

Den Vollstreckungsakten sind regelmäßig die Begründungen zu Zahlungen, Stundungen, Niederschlagungen und anderem Verwaltungshandeln zu entnehmen. Gemäß § 29 Abs. 2 GemHVO-Doppik sind sie deshalb wie begründende Unterlagen mindestens sechs Jahre aufzubewahren.

Damit Verwaltungshandeln nachvollziehbar ist, sollten Vollstreckungsakten mit einem Aktenvorblatt versehen, vollständig und für einen Schuldner jeweils zusammengefasst geführt werden.

---

<sup>5</sup> Vgl. § 28 Abs. 1 GemHVO-Doppik.

<sup>6</sup> Vgl. Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG), Art. 70 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

<sup>7</sup> Vgl. § 29 VwVfG M-V.

### **3. Einsatz von Forderungsübersichten**

In der Forderungsübersicht sind die Forderungen der Kommune nachzuweisen.<sup>8</sup> Neben Gesamtbeträgen zum Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres und der vorgeschriebenen Unterteilung nach Restlaufzeiten sind auch die auf die Forderungen vorgenommenen Wertberichtigungen bei jedem Posten anzugeben.<sup>9</sup>

Die Forderungsübersicht kann sowohl unterjährig als auch im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten zur Analyse und Optimierung des Forderungsbestandes und der Bestimmung potentieller Forderungsausfälle dienen. Sie ist damit für die zielgerichtete Ausgestaltung des Forderungsmanagements unabdingbar.

Die Forderungsübersichten der Kommunen müssen dazu belastbar, d. h. nicht nur vorläufig, sein. Deren Verwendung ist zudem nur sinnvoll, wenn uneinbringliche Forderungen regelmäßig zeitnah sowie im Zuge der Jahresabschlussarbeiten ausgebucht und Wertberichtigungen durchgeführt werden.

Die Kommunen sollten technisch in der Lage sein, Forderungsübersichten kurzfristig mittels ihrer HKR-Verfahren zu erstellen.

### **4. Aufbau eines Beschwerde-/Informationsmanagements**

Beschwerdemanagement im Zusammenhang mit dem Forderungsmanagement ist die Gesamtheit aller systematischen Maßnahmen, die eine Kommune bei artikulierter Unzufriedenheit des Zahlungspflichtigen mit dem Vorgehen der Kommune (Bescheid, Zahlungsaufforderung, Mahnung, Vollstreckung u. a.) ergreift. Ziele eines effektiven Beschwerdemanagements sind die zügige Lösung des Anliegens, die Wiederherstellung der Zufriedenheit und die Vermeidung von Folge- und Beschwerdekosten.<sup>10</sup>

Nach Entscheidungen zum Sachverhalt auf Grund von Beschwerden sind eventuell notwendige (Korrektur-)Buchungen unverzüglich vorzunehmen. Damit werden ungerechtfertigte Mahnungen/Vollstreckungshandlungen ausgeschlossen, welche wiederum zu Beschwerden führen. Die damit verbundenen Folge- und Beschwerdekosten sind zu vermeiden.

---

<sup>8</sup> Vgl. § 51 Abs. 1 GemHVO-Doppik.

<sup>9</sup> Vgl. § 51 Abs. 2 GemHVO-Doppik.

<sup>10</sup> Das Beschwerdemanagement im Zusammenhang mit dem Forderungsmanagement greift somit deutlich weiter als die Reaktion der Kommune auf Beschwerden über die Tätigkeit einzelner Mitarbeiter.

Informationsmanagement bezeichnet den verwaltungsinternen Austausch von Informationen über den Zahlungspflichtigen zur Unterstützung der rechtmäßigen Erfüllung kommunaler Aufgaben unter Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen. Das Informationsmanagement soll zum einen zum reibungslosen Forderungseinzug beitragen (z. B. Informationsgewinnung zu Bankverbindung, Arbeitgeber, Wohnadresse, Vermögenswerten) und zum anderen bei Zahlungsrückständen dem Entstehen weiterer, nicht einziehbarer Forderungen entgegenwirken (z. B. Kündigung von Geschäftsbeziehungen, Initiierung von Vorauszahlungen).

Informationen sollten regelmäßig fachbereichsübergreifend verfügbar sein bzw. laufend ausgetauscht werden.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, ein Beschwerde- und Informationsmanagement als Beitrag zur Verbesserung des Forderungseinzugs zu konzipieren und durch klare Regelungen über Handlungsgebote und Zuständigkeiten umzusetzen.

## **5. Steuerung mittels Kennzahlen**

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR-MV) auf der Grundlage eines doppischen Rechnungssystems wurde neben der höheren Transparenz auch eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit des kommunalen Handelns durch wirkungsorientierte Steuerungsansätze beabsichtigt. Dazu bedarf es konkreter Ergebnisziele, welche durch Verwaltungsleitung und Kommunalvertretung zu bestimmen sind.

Der Landesrechnungshof hält es für unabdingbar, die Effektivität und Effizienz des Forderungsmanagements durch die Einführung geeigneter Kennzahlen zu steuern und zu optimieren. Die eingesetzten HKR- und Vollstreckungsverfahren müssen die notwendigen Kennzahlen bzw. zumindest die erforderlichen Grunddaten automatisiert liefern können. Entsprechende Grunddaten können auch der Forderungsübersicht (vgl. 3.) entnommen werden. Voraussetzung für aussagekräftige Kennzahlen ist eine regelmäßige Aktualisierung der Datenbestände.

Nachfolgend werden einschlägige Kennzahlen tabellarisch aufgeführt.

**Tabelle: Kennzahlen für das kommunale Forderungsmanagement**

| Bezeichnung der Kennzahl         | Definition  |
|----------------------------------|---|
| Einzugsquote                     | Verhältnis des Gesamtumfangs der angeordneten Einzahlungen (Summe aller Sollstellungen auch aus den Haushaltsvorjahren) zu den Ist-Einzahlungen des Haushaltsjahres   |
| Lastschrift- bzw. Abbucherquote  | Verhältnis der im Lastschriftverfahren eingezogenen Forderungen zu der Gesamtsumme aller Forderungen (bzw. der Summe einzelner Forderungsarten)   |
| Niederschlagungsquote            | Verhältnis der niederzuschlagenden Forderungen zu der Gesamtsumme aller Forderungen (bzw. der Summe einzelner Forderungsarten)  |
| Quote der Beitreibungshemmnisse  | Verhältnis der Forderungen, bei denen der Beitreibungsprozess (z. B. wegen Mahnsperren der Fachbereiche, Insolvenzen oder Aussetzung der Vollziehung) gehemmt ist, zu der Gesamtsumme aller Forderungen (bzw. der Summe einzelner Forderungsarten)                          |
| Mahnquote                        | Verhältnis der zu mahnenden Forderungen zu der Gesamtsumme aller Forderungen (bzw. der Summe einzelner Forderungsarten)   |
| Mahnerledigungsquote             | Verhältnis der Forderungen, die gemahnt und nicht in die Vollstreckung überführt wurden, zu den insgesamt gemahnten Forderungen   |
| Vollstreckungsquote              | Verhältnis der Forderungen, die nach erfolglosem Mahnverfahren in die Vollstreckung überführt werden, zu der Gesamtsumme aller Forderungen (bzw. der Summe einzelner Forderungsarten)   |
| Realisierungsquote Vollstreckung | Verhältnis der Forderungen, die in die Vollstreckung überführt worden sind und dort erfolgreich (d. h. durch vollständige Vereinnahmung) vollstreckt wurden, zu der Gesamtsumme der in die Vollstreckung überführten Forderungen (bzw. der Summe einzelner Forderungsarten) |

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: Bericht aus der Vergleichsarbeit Forderungsmanagement - Erfolgsfaktor Kennzahlen, Nr. 1/2016, Köln, S. 9 f.

Unabhängig davon können weitere Kennzahlen zur Steuerung und Optimierung sowie zur Information der Kommunalvertretung oder Verwaltungsleitung verwandt werden.

## 6. Gestaltung des Bescheides

Durch geeignete Maßnahmen ist sicherzustellen, dass Ansprüche der Kommune rechtzeitig geltend gemacht und eingezogen werden.<sup>11</sup> Dies erfolgt grundsätzlich durch entsprechende Bescheide der Kommune, welche in der Regel Verwaltungsakte sind und in diesen Fällen den geltenden rechtlichen Anforderungen<sup>12</sup> genügen müssen.

### 6.1 Inhalt und Form

Um Forderungen rechtzeitig realisieren zu können, bedarf es der eindeutigen Information des Zahlungspflichtigen über

<sup>11</sup> Vgl. § 19 Abs. 6 GemHVO-Doppik.

<sup>12</sup> Vgl. z. B. § 37 VwVfG M-V.

- den zu zahlenden Betrag und
- dessen Fälligkeit,
- den Zahlungsgrund/Verwendungszweck sowie
- die Bankverbindung.

Für die Zuordnung der Einzahlungen ist der Verwendungszweck ausreichend. Zur Vermeidung von Übertragungsfehlern sollte dieser auf das dazu erforderliche Minimum an Zeichen begrenzt werden.

Die für die Einzahlung relevanten Daten sollten in der Darstellung vereinheitlicht und optisch hervorgehoben werden.

Dabei sollten Bescheide

- übersichtlich gestaltet und
- verständlich formuliert sein sowie
- auf die Rechtsfolgen bei Zahlungsverzug hinweisen.

Die Verwendung von verwaltungseinheitlichen Muster-Bescheiden zur Sicherstellung dieser Anforderungen wird empfohlen.

## **6.2 Festsetzung kürzestmöglicher Fälligkeiten**

Mit der Festsetzung der Fälligkeit wird der Beginn des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens bestimmt. Der Zeitpunkt der Fälligkeit einer Forderung ergibt sich aus Gesetzen, Satzungen und anderen Rechtsvorschriften. Soweit dort nicht anders geregelt, wird ein Anspruch regelmäßig mit seiner Entstehung fällig. Da die Fälligkeit gleichzeitig den Beginn der zwangsweisen Einziehungsmaßnahmen bestimmt, ist der Zeitpunkt der Fälligkeit so kurz wie möglich zu setzen, um einen schnellstmöglichen Einzug der Forderung zu gewährleisten. Die Fälligkeiten sollten daher im Einzelnen geprüft und der Zahlungszeitraum in den einschlägigen Regelungen im rechtlich zulässigen Rahmen entsprechend verkürzt werden. Ortssatzungen sind ggf. anzupassen.

Abweichungen von den vorgenannten Grundsätzen mit der Begründung der Bürgerfreundlichkeit sind nicht gerechtfertigt.

Die Fälligkeit ist mit konkretem Datum und nicht mittels abstrakter Zeiträume festzusetzen.

## **7. Anordnungsverfahren für Einzahlungen**

Eine wesentliche Voraussetzung für den rechtzeitigen Einzug von Forderungen ist eine zeitnahe, vollständige und korrekte Anordnung der Forderungen im HKR-Verfahren.

### **7.1 Zeitpunkt**

Zahlungsanordnungen sind unverzüglich zu erteilen, sobald der Zahlungspflichtige, der Betrag und die Fälligkeit feststehen.<sup>13</sup>

Viele Kommunen setzen Fachverfahren zur Ermittlung von Ansprüchen ein. Die Übergabe von Anordnungsdaten in das HKR-Verfahren hat regelmäßig und unverzüglich zu erfolgen. Die Prozesse sind automatisiert über Schnittstellen auszulösen, auch um Verzögerungen bei personellen bzw. zeitlichen Engpässen zu vermeiden.

### **7.2 Inhalte**

Der Mindestinhalt einer Zahlungsanordnung ist gesetzlich geregelt.<sup>14</sup> Die Bescheinigungen der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit können zusammengefasst werden<sup>15</sup>, um das Anordnungsverfahren zu straffen.

### **7.3 Verwendung allgemeiner Zahlungsanordnungen**

Eine allgemeine Zahlungsanordnung ist zulässig für Einzahlungen, die dem Grunde nach häufig anfallen, ohne dass dabei der Zahlungspflichtige oder die Einzahlungshöhe vorher feststehen.<sup>16</sup> Mittels allgemeiner Zahlungsanordnungen werden Routinefälle der Verwaltung angeordnet, die aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung keiner förmlichen Zahlungsanordnung bedürfen. Diese Zahlungen werden regelmäßig der Kasse mitgeteilt. Eine Buchung der Forderungen erfolgt erst bei Zahlungseingang. Die Überwachung des Zahlungseingangs erfolgt manuell.

Stehen der Zahlungspflichtige und die Höhe der Einzahlungen jedoch fest, sind diese einzeln anzuordnen und automatisiert zu überwachen. Allgemeine Zahlungsanordnungen kommen für diese Fälle nicht in Betracht.

---

<sup>13</sup> Vgl. § 7 Abs. 3 GemKVO-Doppik.

<sup>14</sup> Vgl. die Aufzählung in § 7 Abs. 1 GemKVO-Doppik.

<sup>15</sup> Vgl. § 11 Abs. 5 Satz 1 GemKVO-Doppik.

<sup>16</sup> Vgl. § 8 Satz 2 Nr. 1 GemKVO-Doppik.



## **8. Nutzung von Bürgerkonten**

Das einheitliche Personenkonto (Bürgerkonto) ist ein Debitorenkonto<sup>17</sup> und stellt die finanziellen Beziehungen einer Person zur Verwaltung dar. Es ist ein Konto der Nebenbuchhaltung, auf welches alle Forderungen eines Zahlungspflichtigen angeordnet und die dazugehörigen Einzahlungen gebucht werden.

Demgegenüber erschwert die Mehrfacherfassung von Schuldnern sowohl der Kasse als auch den Zahlungspflichtigen selbst die Übersicht über bestehende Forderungen und sollte deshalb vermieden werden. In diesem Fall müssen die Forderungen gegenüber einem Zahlungspflichtigen für eine effiziente Vollstreckung manuell oder im Vollstreckungsverfahren zusammengefasst werden, um die Höhe aller offenen, vollstreckbaren Forderungen zu ermitteln, die geeigneten Vollstreckungsmaßnahmen festzulegen und alle Forderungen zusammengefasst zu vollstrecken.

Dieser Verwaltungsaufwand entfällt bei der Verwendung von Bürgerkonten.

Auch für die Prüfung von Stundungsvoraussetzungen bzw. Anträgen auf Zahlungserleichterungen sind Bürgerkonten von Vorteil.

Deshalb sollten die Kommunen die umfassende Einführung solcher Konten prüfen und das HKR-Verfahren sowie vorgelagerte Fachverfahren entsprechend einrichten.

## **9. Prüfung und Freigabe automatisierter Verfahren**

Werden die Kassengeschäfte oder das Rechnungswesen automatisiert, sind die Programme vor ihrer Anwendung vom Anwender (fachlich) zu prüfen und vom Hauptverwaltungsbeamten zur Anwendung freizugeben.<sup>18</sup> Beim Einsatz automatisierter Verfahren für die Ermittlung von Ansprüchen, die Buchführung, die Abwicklung des Zahlungsverkehrs und die Aufbewahrung von Büchern und Belegen, muss sichergestellt sein, dass nur gültige Programme verwendet werden.<sup>19</sup> Folglich sind neben dem HKR-Verfahren u. a. auch Vollstreckungsverfahren und Fachverfahren in den aktuell eingesetzten Programmversionen zu prüfen und freizugeben. Hierfür sollte ein Prüf- und Freigabekonzept entwickelt und verwaltungseinheitlich angewandt werden.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Debitoren sind Schuldner aus Lieferungen und Leistungen.

<sup>18</sup> Vgl. § 59 Abs. 2 KV M-V, § 28 Abs. 2 Nr. 2 lit a) und b) GemHVO-Doppik (zur entsprechenden Regelung in einer Dienstanweisung).

<sup>19</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO-Doppik.

<sup>20</sup> Aufzunehmen sind darin auch Regelungen zur Prüfung und Freigabe von Vorverfahren, neuen Programmversionen/Updates etc. sowie von Schnittstellen.

Eine Freigabe nach § 19 DSGVO<sup>21</sup> ersetzt die Freigabe lt. § 59 Abs. 2 KV M-V nicht. Sie ist lediglich eine materielle Zulassungsvoraussetzung für die Verarbeitung personenbezogener Daten in einem automatisierten Verfahren.

Auch Programm-Zertifizierungen genügen den gesetzlichen Anforderungen zur Prüfung und Freigabe nicht. Mit einer Zertifizierung lässt sich der Softwareentwickler lediglich bestätigen, dass seine Software bestimmten (je nach Zertifikat unterschiedlichen) Anforderungen gerecht wird. Eine Zertifizierung beinhaltet keine Aussage, wie die jeweilige Kommune die Software einsetzt und Funktionalitäten vor Ort umgesetzt werden.

Der Landesrechnungshof verweist bezüglich der automatisierten Verfahren auf seine aktuellen Ausführungen zur Umsetzung des NKHR M-V<sup>22</sup> sowie sein Rundschreiben Nr. 1/2014 zur Prüfung „*Integrität und Stabilität von IT-Systemen bei Kommunen*“<sup>23</sup>.

## **10. Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen**

### **10.1 Festlegung von Zuständigkeiten**

Die Kommunalvertretung ist für alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde zuständig, soweit diese nicht durch Gesetz, Hauptsatzung oder Beschluss der Kommunalvertretung auf den Hauptausschuss oder den Bürgermeister übertragen wurden.<sup>24</sup>

Zuständigkeiten von Kommunalvertretung, Haupt- oder Finanzausschuss und Hauptverwaltungsbeamten für Entscheidungen über Stundung, Niederschlagung und Erlass sind in der Hauptsatzung oder durch gesonderte Beschlüsse der Kommunalvertretung eindeutig zu regeln. Die konkrete Ausgestaltung (Wertgrenzen) der Regelungen sollte sachlich begründet und immer auf eine unverzügliche Einziehung aller Forderungen fokussiert sein. Dies erfordert straff organisierte Verwaltungsverfahren. Deshalb sollten Entscheidungen nur bei besonderer Bedeutung durch oberste Verwaltungshierarchien getroffen werden müssen.

Der Landesrechnungshof empfiehlt, die Verwaltungsverfahren zu Stundung, Niederschlagung und Erlass in Dienstanweisungen zu regeln.

---

<sup>21</sup> Gesetz zum Schutz des Bürgers bei der Verarbeitung seiner Daten (Landesdatenschutzgesetz - DSGVO M-V).

<sup>22</sup> Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2017): Jahresbericht 2016 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2016, Tzn. 331 ff.

<sup>23</sup> Abrufbar unter <http://www.lrh-mv.de/static/LRH/Dateien/Rundschreiben/Rundschreiben%20012014%20IT-Systeme.pdf>.

<sup>24</sup> Vgl. § 22 Abs. 2 KV M-V.

## 10.2 Zentralisierung der Verfahren

Eine Maßnahme zur Erhöhung der Effizienz ist die Zusammenfassung von gleichartigen oder ähnlichen Aufgaben (Zentralisierung). Die geltenden Regelungen bieten dafür hinsichtlich der Stundung, der Niederschlagung und des Erlasses von Ansprüchen die entsprechenden Voraussetzungen.<sup>25</sup>

Vorteile einer zentralen Zuständigkeit für Stundungen, Niederschlagungen und Erlasse sind beispielsweise:

- Vermeidung von Doppelarbeiten bzgl. Prüfung und Entscheidung,
- Reduzierung der Durchlaufzeiten,
- Vereinheitlichung der Entscheidung, des Verfahrens und der Bewilligungsgrundlage sowie
- Aktualität der Forderungsbestände.<sup>26</sup>

Zur effizienten Bearbeitung dieser Geschäftsvorfälle sollten die Kommunen eine zentrale Zuständigkeit der Kasse bei Beachtung des Trennungsprinzips in personeller Hinsicht prüfen. Die Kasse würde eine einheitliche und sachgerechte Bearbeitung gewährleisten, da sie am ehesten (auch) die wirtschaftliche Situation eines Schuldners bewerten kann.

## 10.3 Stundungen

Ansprüche dürfen ganz oder teilweise gestundet werden, wenn ihre Einziehung bei Fälligkeit eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet wird.<sup>27</sup> Sie soll eine kurzfristig angespannte Liquiditätssituation des Zahlungspflichtigen überbrücken.

### 10.3.1 Prüfung der Stundungsvoraussetzungen

Nur durch Prüfung der wirtschaftlichen Verhältnisse kann festgestellt werden, ob die Voraussetzungen für eine Stundung vorliegen. Diese sind durch den Schuldner zu belegen. Die Prüfung der Stundungsvoraussetzungen ist durch die Kommune zu dokumentieren, denn nur so kann die Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften und der internen Regelungen der Kommune nachgewiesen werden. Bei Gewährung der

<sup>25</sup> Vgl. § 24 Abs. 3 GemHVO-Doppik.

<sup>26</sup> Vgl. Behnke-Hahne, Beate: Kommunales Forderungsmanagement, in: Veldboer, Wolfgang/Bruns, Mario/Eckert, Christoph: Praxishandbuch Kämmerei, IV. Finanzierung, Kapitel 3, S. 351-363, hier: S. 356.

<sup>27</sup> Vgl. § 222 AO und § 22 Abs. 1 Satz 1 GemHVO-Doppik.

Stundung sind eine Stundungsfrist sowie der Vorbehalt eines jederzeitigen Widerrufs festzulegen.<sup>28</sup>

Um den Vorbehalt des Widerrufs um- und durchsetzen zu können, sind Stundungen immer schriftlich zu gewähren.

### **10.3.2 Erfassung und Überwachung von Stundungen**

Auch um den Widerrufsvorbehalt im Rahmen einer (Raten-)Stundung durchsetzen zu können, bedarf es einer Überwachung der Einzahlungen gestundeter (Raten-)Beträge. Dabei sind eingesetzte IT-Verfahren zu nutzen, d. h. die Stundung ist dort zu erfassen. Sollten die IT-Verfahren nicht über entsprechende Funktionalitäten verfügen bzw. diese nicht praktikabel sein, ist eine entsprechende Lösung bei den Verfahrensentwicklern einzufordern.

Stundungen sollten durch die Kasse als die für Zahlungen zuständige Stelle überwacht werden.

## **10.4 Niederschlagungen**

Die Niederschlagung ist eine verwaltungsorganisatorische Abstandnahme von der Einziehung der Forderung ohne Verzicht auf die Forderung selbst, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder die Kosten der Einziehung in keinem Verhältnis zur Höhe des Anspruches stehen.<sup>29</sup>

Ansprüche dürfen befristet niedergeschlagen werden, wenn die Vollstreckung vorübergehend keinen Erfolg haben würde.

Ansprüche dürfen unbefristet niedergeschlagen werden und sind auszubuchen, wenn mit einer künftigen Realisierung der Ansprüche nicht mehr zu rechnen ist. Gleiches gilt für Forderungen, die nicht wirtschaftlich eingezogen werden können.

Ist mit einer Realisierung der Ansprüche mit hoher Wahrscheinlichkeit künftig nicht mehr zu rechnen, sind Forderungen unbefristet und nicht befristet niederzuschlagen.

---

<sup>28</sup> Vgl. VV Nr. 24.1 Satz 2 zu § 22 GemHVO-Doppik.

<sup>29</sup> Vgl. § 261 AO und § 22 Abs. 2 Satz 1 GemHVO-Doppik sowie zu den Einzelheiten VV Nr. 24.2 zu § 22 GemHVO-Doppik.

Für uneinbringlich erklärte Forderungen oder Kleinbeträge, deren Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruches stehen, sind unbefristet niederschlagen und nicht zu erlassen.<sup>30</sup>

Die Voraussetzungen für Niederschlagungen sind zu prüfen und zu dokumentieren.

## **11. Festlegung von Kleinbetragsgrenzen**

Der Haushaltsplan ist nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auszuführen.<sup>31</sup> Forderungen sind mit dem geringsten Aufwand (Minimalprinzip) einzuziehen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Geltendmachung einer Forderung erst ab 10 Euro wirtschaftlich ist.<sup>32</sup> Nur unter Beachtung von Kleinbetragsgrenzen kann eine Kommune Forderungen wirtschaftlich festsetzen und einziehen. Die Höhe der Kleinbetragsgrenze ist dabei an die örtlichen Gegebenheiten anzupassen. Kosten- und Leistungsrechnungen können hierfür die Grundlage sein.

Die Kleinbetragsgrenze für die Festsetzung von Forderungen ermöglicht es, Forderungen nicht zu erheben und anzuordnen, sofern ihre Einziehung unwirtschaftlich ist.

Vor diesem Hintergrund sind insbesondere die Forderungen, welche die Kommunen für Wasser- und Bodenverbände betreiben sowie Steuerforderungen, deren Teilzahlungen jeweils Kleinbeträge sind, zu prüfen. Um auf die Einnahmen nicht gänzlich verzichten zu müssen, könnten Kleinbeträge sachlich oder zeitlich gebündelt werden. Eine weitere Option bei der Gebührenerhebung ist die satzungsmäßige Festsetzung einer Mindestgebühr.

Ist die Forderung bereits in der Buchhaltung erfasst und stellt die Kasse die Unwirtschaftlichkeit ihrer Einziehung fest, ist diese nach dem vorgegebenen Verwaltungsverfahren unbefristet niederschlagen und auszubuchen. Um nicht über die unbefristete Niederschlagung jeder Forderung unabhängig von deren Höhe einzeln entscheiden zu müssen, sollten Höhe und Zeitpunkt der auszubuchenden Kleinbeträge in einer Dienstanweisung geregelt werden.

---

<sup>30</sup> Vgl. zum Erlass § 227 AO, § 22 Abs. 3 GemHVO-Doppik und VV Nr. 24.3 zu § 22 GemHVO-Doppik.

Durch Erlass verzichtet die Kommune endgültig auf den Anspruch gegenüber dem Schuldner. Der Anspruch erlischt. Ansprüche dürfen erlassen werden, wenn ihre Einziehung nach Lage des Einzelfalls für den Schuldner eine besondere Härte bedeuten würde.

<sup>31</sup> Vgl. § 43 Abs. 4 KV M-V.

<sup>32</sup> Vgl. § 23 Abs. 1 GemHVO-Doppik.

## **12. Verbesserung des Mahnprozesses**

Die Kommune hat Einzahlungen, die nicht rechtzeitig eingegangen sind, unverzüglich einzuziehen oder die Einziehung zu veranlassen. Die Verbesserung des Mahnprozesses ist ein wesentliches Handlungsfeld für die Optimierung des Forderungsmanagements.

Der Schuldner soll vor Anordnung der Vollstreckung mit einer Zahlungsfrist von einer (weiteren) Woche besonders gemahnt werden.<sup>33</sup> Ein hoher Anteil offener Posten erledigt sich nach der Mahnung z. B. durch Einzahlung, Umbuchung ungeklärter Zahlungseingänge und Absetzungen von fehlerhaften Sollstellungen.

Mahnungen zu offenen Forderungen, deren korrespondierende Einzahlungen bereits als ungeklärte Zahlungseingänge gebucht wurden, führen ggf. zu Unmut bei den Zahlungspflichtigen. Sie tragen aber zur Aufklärung ungeklärter Zahlungseingänge bei und zeigen Schwachpunkte im Anordnungsverfahren auf. Unabhängig davon, ob die Kommune ungeklärte Zahlungseingänge zu verzeichnen hat, sind offene Forderungen unmittelbar nach Eintreten des Zahlungsverzuges zu mahnen.

Das Anordnungswesen ist so aufzubauen, dass offene Forderungen rechts- und ordnungsgemäß angeordnet sind und die Mahnung von Forderungen jederzeit ohne Rücksprache mit den Fachbereichen erfolgen kann. Der Landesrechnungshof geht davon aus, dass die Abstimmung mit den Fachbereichen mittels sogenannter Mahnvorschlagslisten vor der Mahnung offener Forderungen bei einem funktionierenden Anordnungswesen nicht erforderlich ist. Wenn Änderungen von Ansprüchen immer unverzüglich angeordnet werden, ist davon auszugehen, dass offene Forderungen korrekt ausgewiesen werden.

## **13. Effektive und effiziente Vollstreckung**

### **13.1 Zeitnahe Vollstreckungsbeginn**

Voraussetzungen für die Einleitung der Vollstreckung sind u. a. der Ablauf einer Frist von einer Woche seit Bekanntgabe des Leistungsbescheides oder, wenn die Leistung erst danach fällig wird, der Ablauf einer Frist von einer Woche nach Eintritt der Fälligkeit sowie die Mahnung des Schuldners mit einer weiteren Woche Zahlungsfrist.<sup>34</sup> Die Vollstreckbarkeit einer Forderung wird durch ihre zügige und kontinuierliche

<sup>33</sup> Vgl. § 111 Abs. 1 VwVfG M-V i. V. m. § 3 Abs. 3 des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes (VwVG).

<sup>34</sup> Vgl. § 111 Abs. 1 VwVfG M-V i. V. m. § 3 Abs. 2c und 3 VwVG.

che Bearbeitung erhöht, da die Anordnungsdaten regelmäßig noch den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen.

Vollstreckungsmaßnahmen sind zeitnah durchzuführen.

Eine Zusammenarbeit von Kommunen im Vollstreckungsbereich zur Erhöhung der Effizienz und Effektivität von Vollstreckungshandeln ist zu prüfen.

### **13.2 Definition von Sollprozessen**

Unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit und ausgerichtet auf den schnellstmöglichen Einzug von Forderungen empfiehlt es sich, z. B. in Abhängigkeit vom Rechtscharakter der Forderung (Gebühr, Bußgeld, Zwangsgeld), vom Betrag für die Vollstreckung (Massengeschäft, hohe Einzelforderung) und vom Zahlungspflichtigen (Historie des Schuldners), Sollprozesse für die Einziehung von Forderungen zu definieren. Mit den spezifischen Sollprozessen werden u. a. die (auch vertretungsmäßigen) Zuständigkeiten, die Bearbeitungsdauer, die Abfolge von Prüftätigkeiten sowie die Maßnahmenplanung und -durchführung festgelegt. Damit wird das Verwaltungshandeln strukturiert und vereinheitlicht, was zur Optimierung der Vollstreckung beiträgt. Bei personellen Änderungen können Bedienstete schnell eingearbeitet werden.

### **13.3 Wahl der Vollstreckungsart**

Dem Gläubiger obliegt die Wahl der Vollstreckungsart. Die Einziehung hat wie jegliches Verwaltungshandeln nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu erfolgen, weshalb für den jeweiligen Schuldner die Vollstreckungsart zu wählen ist, die schnellstmöglich zur Einzahlung bzw. zum Abschluss der Vollstreckung führt.

Die Vollstreckung ist regelmäßig in einen Innen- und Außendienst gegliedert. Dem Innendienst obliegen dabei vielfältige Informations- und Durchsetzungsmöglichkeiten wie die Forderungspfändung<sup>35</sup> als regelmäßig wirtschaftlichste und deshalb wichtigste Vollstreckungsart. Der Außendienst ist u. a. für die Sachpfändung<sup>36</sup> zuständig.

Unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit sind die kosten- und zeitintensiveren Außendienstmaßnahmen erst nach Ausschöpfung aller Handlungsmöglichkeiten des Innendienstes durchzuführen. Dazu sollten die Vollstreckungsaufträge erst nach Prüfung

---

<sup>35</sup> Forderungspfändung: Pfändung von Forderungen und anderen Vermögensrechten.

<sup>36</sup> Sachpfändung: Beschlagnahme von Gegenständen zum Zwecke der Gläubigerbefriedigung.

der durch den Innendienst unmittelbar möglichen Vollstreckungsmaßnahmen an den Außendienst übergeben werden.

### **13.4 Restriktiver Einsatz von Mahn- und Vollstreckungssperren**

Das Absehen von der zwangsweisen Einziehung wird verwaltungsmäßig mittels Mahn- und Vollzugssperren umgesetzt.<sup>37</sup> Der Landesrechnungshof sieht die breite Verwendung von Mahn- und Vollstreckungssperren einiger Kommunen sehr kritisch. Mahn- und Vollstreckungssperren stehen der gesetzlich geforderten, unverzüglichen Einziehung von Forderungen entgegen. Deshalb bedarf es einer Regelung bezüglich ihrer Anwendung, Überwachung und Aufhebung. Ihr Einsatz ist in jedem Fall zu begründen. Sie sind zu befristen.

Da die Kommunalkasse nur aufgrund von Anordnungen die mit Einzahlungen verbundenen Buchungen vornehmen darf<sup>38</sup> und es sich bei Mahn- und Vollstreckungssperren bezüglich ihrer Wirkung um solche Buchungen handelt, ist das Vier-Augen-Prinzip einzuhalten.

## **14. Schaffung organisatorischer Rahmenbedingungen**

Zum effizienten und effektiven Personaleinsatz gehört, dass die Aufgabenerledigung durch die Organisationseinheiten planvoll gesteuert wird. Dazu sind auch für den Bereich des Forderungsmanagements eine eindeutige Abgrenzung und Zuweisung der zu erledigenden Aufgaben (z. B. durch organisatorische Grundlagen wie einen Aufgabengliederungsplan und einen Geschäftsverteilungsplan) vorzunehmen.

## **15. Analytische Stellenbemessung**

Um die Ziele des Forderungsmanagements unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erreichen, müssen die mit dem Stellenplan dafür zur Verfügung zu stellenden Stellenanteile für eine rechtskonforme, fachlich angemessene und wirtschaftliche Aufgabenerledigung analytisch ermittelt werden.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Vgl. § 16 Abs. 2 GemKVO-Doppik.

Die Kasse kann von der zwangsweisen Einziehung zunächst absehen, wenn zu erkennen ist, dass

1. die Vollziehung des der Annahmeanordnung zu Grunde liegenden Bescheides ausgesetzt wird,
2. eine Stundung, eine Niederschlagung oder ein Erlass in Betracht kommt oder
3. in sonstigen Fällen die Einziehung unbillig wäre.

Sie hat in diesen Fällen unverzüglich die Entscheidung der zuständigen Stelle herbeizuführen.

<sup>38</sup> Vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 1 GemKVO-Doppik.

<sup>39</sup> Der Landesrechnungshof legt hierbei in der Regel nachfolgende Kennzahlen und Annahmen zugrunde:



Kleine Kommunen sollten Alternativen bei der Organisation der Aufgabenerledigung prüfen, um diese für die Zukunft (qualitativ) abzusichern und gleichzeitig wirtschaftlich zu gestalten. Dies schließt die Prüfung sämtlicher Möglichkeiten einer (inter-)kommunalen Zusammenarbeit ein.

gez. Dr. Johannsen

gez. Arenskrieger

gez. Scheeren

gez. Fuhrmann

- 
- 1,00 VZÄ je 24.000 Mahnungen und Ankündigungen zur Zwangsvollstreckung,
  - 1,00 VZÄ je 4.000 Maßnahmen bei Beitreibung von Forderungen im Innendienst,
  - Kostendeckung der Vollstreckung im Außendienst durch erzielte Einzahlungen/Einnahmen.
- Vgl. dazu Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2015): Jahresbericht 2015 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2015, S. 84.