

Das Forderungsmanagement ist wesentlicher Bestandteil einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltsführung der Kommunen. Ohne konsequente Mahn- und Vollstreckungsverfahren werden die Ausstände weiter ansteigen. Es drohen Einnahmeverluste.

Zur Sicherung der Liquidität kommunaler Haushalte ist das Forderungsmanagement zu verbessern und zu beschleunigen. Die den Kommunen zustehenden Forderungen sind zeitnah und rechtssicher einzuziehen.

1 Vorbemerkungen

- 1 Die sächsischen Kommunen stehen vor der Herausforderung, ihre Leistungsfähigkeit langfristig sicherzustellen und ihre Haushaltslage zu stabilisieren. Eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt dabei ein effizientes Forderungsmanagement zur Verwaltung und verlässlichen Einziehung und Vollstreckung von Geldforderungen. Neben der rechtlichen Verpflichtung liegt ein wirkungsvolles Forderungsmanagement auch im ureigenen Interesse der Kommunen, da es zur Sicherung der Liquidität beiträgt und die kontinuierliche Aufgabenerfüllung im Rahmen einer geordneten Haushaltswirtschaft unterstützt.

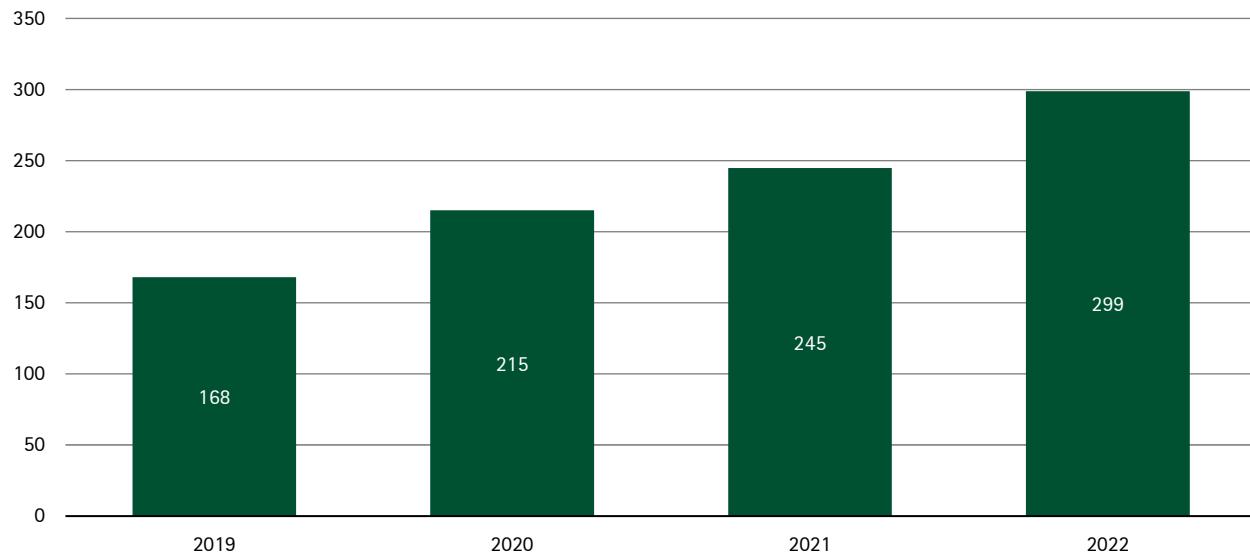
2 Forderungsmanagement

- 2 Das kommunale Forderungsmanagement umfasst alle organisatorischen, rechtlichen und technischen Maßnahmen, die der Entstehung, Verwaltung, Überwachung sowie der Einziehung und Vollstreckung öffentlich-rechtlicher als auch privatrechtlicher Forderungen dienen. Die rechtlichen Grundlagen finden sich im Wesentlichen in der SächsGemO, der SächsKomHVO, der SächsKomKBVO, der AO, dem BGB und dem SächsVwVG.
- 3 Danach ist die Gemeinde verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen vorrangig aus selbst zu bestimmenden Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen (§ 73 Abs. 2 SächsGemO).
- 4 Die der Gemeinde zustehenden Forderungen sind vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen (§ 27 SächsKomHVO). Die Gemeinde hat nicht rechtzeitig eingegangene Zahlungen unverzüglich zwangsweise einzuziehen oder die zwangsweise Einziehung zu veranlassen (§ 15 Abs. 2 SächsKomKBVO). Vor der Vollstreckung („Beitreibung“) einer fälligen Forderung ist der Schuldner grundsätzlich (einmalig) zu mahnen (vgl. § 13 Abs. 2 SächsVwVG, § 259 AO). Zugleich ist die Vollstreckung anzukündigen. Eine Stundung von Ansprüchen der Gemeinde ist nur zulässig, wenn ihre Durchsetzung eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint. Gestundete Beträge sind in der Regel angemessen zu verzinsen (§ 32 Abs. 1 SächsKomHVO bzw. §§ 222 Satz 1, 234 Abs. 1 AO).
- 5 Ohne den planvollen Umgang mit Forderungen drohen den Kommunen Zahlungsverluste, insbesondere durch Zahlungsunfähigkeit der Schuldner oder Zahlungsverjährung (vgl. § 228 AO bzw. § 195 BGB).

3 Prüfungsergebnisse und Folgerungen

- 6 Die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter haben in 32 Gemeinden bis 20.000 EW das Forderungsmanagement geprüft. In diesen stieg der Bestand an fälligen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Forderungen in den Jahren 2019 bis 2022 von insgesamt rd. 32,9 Mio. € auf rd. 46,9 Mio. € an (Steigerung um rd. 43 %). Der Forderungsbestand dieser 32 Kommunen nahm bei einer Durchschnittsbetrachtung je EW stetig zu.

Abbildung: Durchschnittlicher Forderungsbestand je Einwohner (in €)



Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung von vorliegenden Ist-Daten aus den kommunalen Jahresabschlüssen sowie der Einwohnerzahlen des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen.

- ⁷ Im Rahmen der turnusmäßigen überörtlichen Prüfungen war das Forderungsmanagement bei einer Vielzahl von Kommunen zu beanstanden. Die Erhebungen bezogen sich insbesondere auf den Zeitraum nach dem Entstehen der Forderungen bis zur Einleitung deren Vollstreckung. Die nachfolgend genannten Kommunen waren hierfür beispielgebend.

3.1 Ansteigende Forderungsbestände

- ⁸ In der Stadt Regis-Breitingen stieg die Summe der öffentlich-rechtlichen Forderungen von rd. 125 T€ zum 31. Dezember 2015 auf rd. 619 T€ zum 31. Dezember 2023 an (Steigerung um rd. 395 %). Die privatrechtlichen Forderungen erhöhten sich im gleichen Zeitraum deutlich um rd. 525 % von rd. 8 T€ auf rd. 50 T€. Damit erhöhte sich der Bestand offener Forderungen bis Ende 2023 um mehr als eine halbe Million €. Die Stadt ergriff teilweise unzureichend oder verspätet Maßnahmen zum Einzug offener Forderungen. Dadurch sanken die Erfolgsaussichten der Einziehung und Vollstreckung. Die Werthaltigkeit der Forderungen war gefährdet, während sich demgegenüber der Personal- und Sachkostenaufwand für den Forderungseinzug erhöhte. Durch die fehlende Liquidität entstanden der Stadt wirtschaftliche Nachteile.
- ⁹ Die Kommunen haben sich jederzeit einen vollständigen Überblick über die ausstehenden Forderungen zu verschaffen und den Forderungsbestand zeitnah abzubauen.
- ¹⁰ Die Stadt Regis-Breitingen bestätigte in ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht als auch im Rahmen des Anhörungsverfahrens zum Jahresberichtsbeitrag den Anstieg des Bestandes offener Forderungen. Insbesondere aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse ab 2017 seien die Bewertungen der Forderungen und die erforderlichen Bereinigungen des Forderungsbestandes unterblieben. Aktuell würden sich nach den Angaben der Stadt die Forderungsbestände deutlich reduzierter darstellen. Gleichwohl sei es ihr im Prüfungszeitraum aufgrund geringer Personalkapazitäten und des hohen Arbeitsaufwandes in der Finanzverwaltung nicht volumnäßig möglich gewesen, alle gesetzlichen Anforderungen an das kommunale Forderungsmanagement zu erfüllen. Die Stadt werde künftig die rechtzeitige und systematische Verfolgung der Forderungen forcieren.

3.2 Mangelhaftes Forderungscontrolling

- 11 Mahn- und Überwachungsprozesse fehlten oder waren lückenhaft. In der Folge wurden fällige Forderungen nicht systematisch und somit nicht rechtzeitig durchgesetzt.
- 12 So waren gem. der Dienstanweisung der **Stadt Regis-Breitingen** zum Forderungsmanagement die Forderungsschuldner max. 21 Tage nach Fälligkeit zu mahnen. Die Auswertung ergab, dass im Zeitraum 2016 bis 2023 jährlich nur 2 bis 8 Mahnläufe durchgeführt wurden. Dies führte zu großen Zeitabständen zwischen den jeweiligen Mahnläufen von bis zu 188 Tagen, in denen fällige Forderungen nicht zeitnah gemahnt wurden.
- 13 In der **Stadt Geringswalde** gab es kein automatisiertes Mahnverfahren. Mahnläufe wurden grundsätzlich nur zu den Steuerfälligen (bis zu fünfmal pro Jahr) manuell durchgeführt. Forderungen mit anderen Fälligkeiten wurden je nach Bedarf auch zwischendurch einmalig gemahnt und zugleich die Vollstreckung angekündigt. Die Anzahl der Mahnläufe innerhalb eines Jahres konnte nicht pauschal beziffert werden. Es war somit nicht immer sichergestellt, dass Forderungen unverzüglich nach deren Fälligkeit gemahnt wurden.
- 14 In anderen Kommunen wurden fällige Steuerforderungen zweimal gemahnt und die Vollstreckung zweimal angekündigt, bevor Vollstreckungsmaßnahmen eingeleitet wurden. Wiederholt wurde mit einer Mahnung nicht zugleich die Vollstreckung gegenüber den Schuldern angekündigt. Dies führte zu einem beachtlichen Zeitverzug im Mahnwesen und zu weiteren Arbeitsrückständen beim Forderungseinzug.
- 15 Zur Steigerung der Erfolgswahrscheinlichkeit des Forderungseinzugs ist das Verfahren der Mahnung und Einleitung der Vollstreckung deutlich zu beschleunigen.
- 16 Die Städte Regis-Breitingen und Geringswalde vertraten in ihren Stellungnahmen keine andere Auffassung.

3.3 Nicht nachgewiesene Stundungsvoraussetzungen

- 17 Viele der geprüften Kommunen gewährten den Schuldern Stundungen bzw. Ratenzahlungen, ohne dass die Voraussetzungen hierfür nachweislich vorlagen oder nachprüfbar waren.
- 18 In den Städten Kitzscher und Regis-Breitingen waren bspw. Anträge zu gewährten Stundungen von Steuerforderungen nicht ausreichend begründet. Insbesondere fehlten Nachweise über die persönlichen und wirtschaftlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Schuldners, um feststellen zu können, dass die Durchsetzung des Anspruches bei Fälligkeit für den Schuldner eine erhebliche Härte bedeuten würde (vgl. § 32 Abs. 1 SächsKomHVO bzw. § 222 Satz 1 AO).
- 19 Zudem wurden in der Stadt Regis-Breitingen die Stundungsbescheide in den geprüften Fällen ohne Beschluss des zuständigen Gremiums (Verwaltungsausschuss) erlassen. Stundungszinsen wurden teilweise nicht oder nicht in voller Höhe erhoben (vgl. § 234 Abs. 1 AO).
- 20 Stundungen bzw. Ratenzahlungen dürfen künftig nur gewährt werden, wenn die Voraussetzungen hierfür nachweislich vorliegen. Die Ergebnisse müssen aktenkundig gemacht werden.
- 21 Im Rahmen des Anhörungsverfahrens nahmen die Städte Kitzscher und Regis-Breitingen hierzu nicht Stellung.

3.4 Eintritt der Zahlungsverjährung

- 22 In den geprüften Kommunen war teilweise nicht auszuschließen, dass zur Zahlung fällige Forderungen bereits verjährt waren oder zumindest der Eintritt der Verjährung drohte.
- 23 Die **Stadt Geringswalde** hatte bspw. im Mai 2022 einen offenen Forderungsbestand von rd. 453 T€. Für darin u. a. enthaltene Steuerforderungen i. H. v. rd. 79 T€ mit Fälligkeiten bis Dezember 2016 waren verjährungsunterbrechende Maßnahmen der Stadt nicht dokumentiert. Der Eintritt der Zahlungsverjährung gem. § 228 AO war insoweit nicht auszuschließen. Eine konsequente und systematische Überwachung der Zahlungsverjährung war nicht vorhanden.

- ²⁴ Die Forderungsanalyse bei der **Stadt Regis-Breitingen** offenbarte zum 31. Dezember 2023 u. a. fällige Steuerforderungen von rd. 64 T€ aus den Jahren 2007 bis 2018. Maßnahmen der Stadt zur Verhinderung der Zahlungsverjährung waren z. T. nicht veranlasst worden oder nicht aktenkundig. Die Durchsetzbarkeit der Forderungen war insofern zweifelhaft.
- ²⁵ Die **Kommunen** haben rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um drohende Verluste durch den Eintritt der Zahlungsverjährung zu verhindern.
- ²⁶ Die **Stadt Regis-Breitingen** erklärte in ihrer Stellungnahme zum Jahresberichtsbeitrag, dass für einen Teil der aktuell noch offenen Steuerforderungen von rd. 41 T€ Mahnungen erfolgten und im Einzelfall Eintragungen von Sicherungshypotheken in das Grundbuch veranlasst bzw. beantragt wurden. Die **Stadt Geringswalde** äußerte keine gegenteilige Auffassung in ihrer Stellungnahme.

3.5 Verfahrens- und Dienstanweisungen

- ²⁷ Die dargelegten Prüfungsergebnisse beruhten oft darauf, dass in den geprüften Kommunen aktuelle und klar formulierte interne Verfahrensanweisungen für das Forderungsmanagement nicht existierten.
- ²⁸ Beispielsweise hatte die **Gemeinde Wermsdorf** noch keine internen Regelungen für das Forderungsmanagement erlassen, die ein einheitliches Verwaltungshandeln gewährleisten. Es fehlten daher insbesondere Regelungen für die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von Forderungen sowie zu den Abläufen des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens.
- ²⁹ In der Dienstanweisung der **Stadt Geringswalde** fehlten konkrete Regelungen zur Ausgestaltung des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens, insbesondere zu den Fristen, den Zuständigkeiten und den Voraussetzungen für Mahnsperren sowie den Vollstreckungsmöglichkeiten.
- ³⁰ Die Dienstanweisung der **Stadt Regis-Breitingen** zum Forderungsmanagement enthielt keine Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen zur Vollstreckung von Ansprüchen. Für die Gewährung von Stundungen fehlten konkrete Regelungen zu den vorzulegenden Nachweisen, der Dauer und der Überwachung.
- ³¹ Die **Verfahren zur Einziehung und Vollstreckung von Forderungen** sind intern eindeutig und umfassend zu regeln.
- ³² In ihrer Stellungnahme teilte die **Gemeinde Wermsdorf** mit, dass eine Dienstanweisung für Vollstreckung, Stundung, Niederschlagung und Erlass sowie weitere Dienstanweisungen für das Finanzwesen bis Ende 2025 erstellt bzw. überarbeitet werden sollen. Die **Stadt Geringswalde** äußerte sich im Rahmen des Anhörungsverfahrens hierzu nicht. Die **Stadt Regis-Breitingen** gab in ihrer Stellungnahme an, entsprechende Dienstanweisungen neu zu erstellen.

4 Stellungnahmen

- ³³ Das SMI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Aussagen und Verbesserungsvorschläge des SRH zum kommunalen Forderungsmanagement keiner weiteren Anmerkungen bedürfen. Das SMI werde die Thematik mit den Rechtsaufsichtsbehörden erörtern.
- ³⁴ Der SSG teilte mit, dass die dargestellten Prüfungsergebnisse die Bedeutung eines wirksamen Forderungsmanagements für die Kommunen unterstreichen und im Einzelfall Verbesserungspotenzial bestehe. Durch die überörtliche Prüfung würden wichtige Handlungsfelder für das kommunale Forderungsmanagement aufgezeigt, die stets unter Berücksichtigung der örtlichen Rahmenbedingungen zu betrachten seien. Im Falle knapper Personalkapazitäten in der Finanzverwaltung sei es mitunter nachvollziehbar, wenn Schwerpunkte gesetzt werden. Die Kommunen seien sich grundsätzlich ihrer Verantwortung für ein rechtskonformes und effizientes Forderungsmanagement bewusst und gewillt, das Forderungsmanagement zu verbessern.

5 Schlussbemerkungen

- ³⁵ Im Sinne einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ist es erforderlich, dass die Kommunen ihr Forderungsmanagement rechtssicher und effizient ausgestalten. Hierfür sind in den Kommunen aktuelle und eindeutige Verfahrensanweisungen zu erlassen und konsequent umzusetzen.

