



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Kommunalbericht 2011**

### **Nr. 5 Vollstreckung von Geldforderungen - Kommunales Forderungsmanagement häufig noch verbesserungsbedürftig**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [Poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:Poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

## **Nr. 5 Vollstreckung von Geldforderungen - Kommunales Forderungsmanagement häufig noch verbesserungs- bedürftig**

### **1 Allgemeines**

Ein hoher Bestand an fälligen Forderungen ist nachteilig für die finanzielle Situation einer Kommune. Er erhöht regelmäßig den Bedarf an Liquiditätskrediten und damit auch die Zinslasten der häufig defizitären Haushalte. Forderungsausfälle mindern das Eigenkapital und belasten das Haushaltsergebnis. Der Betrag der Forderungen kann bei einzelnen Kommunen durchaus zweistellige Millionenbeträge erreichen. Die zeitnahe und vollständige Beitreibung von Forderungen mit möglichst geringem Personal- und Sachaufwand ist daher ein wesentlicher Bestandteil wirtschaftlichen Verwaltungshandelns im kommunalen Bereich.

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung hat der Rechnungshof deshalb bereits in der Vergangenheit die Effektivität des kommunalen Vollstreckungswesens in Rheinland-Pfalz untersucht<sup>1</sup>. Seitdem haben sich die Rahmenbedingungen für die Vollstreckung kommunaler Forderungen zum Teil wesentlich verändert:

- Die deutlich gestiegenen kommunalen Finanzierungsdefizite und die dadurch mehr denn je gebotene Ausschöpfung der Einnahmemöglichkeiten erfordern die konsequente Verfolgung von Außenständen.
- Die Einführung der Verbraucherinsolvenz<sup>2</sup> und des Pfändungsschutzkontos<sup>3</sup> haben den Zugriff auf Einkommen und Vermögen der Schuldner erschwert.
- Die Zahl der Insolvenzen in Rheinland-Pfalz ist von 1.736 Verfahren im Jahr 2000 auf 8.036 Verfahren im Jahr 2010 gestiegen<sup>4</sup>. Die mit Insolvenzen üblicherweise verbundenen Forderungsausfälle betreffen auch die Kommunen.
- Infolge vermehrter Käufe mit Ratenzahlung oder Leasingfinanzierungen, verbunden mit Eigentumsvorbehalten der Verkäufer, gestaltet sich die Sachpfändung bei Schuldnern zunehmend schwieriger.
- Mit Einführung der kommunalen Doppik ist die Gemeindekassenverordnung<sup>5</sup> außer Kraft getreten<sup>6</sup>. Daher müssen die Kommunen eigene Dienstanzweisungen zur Vollstreckung erlassen<sup>7</sup>.
- Die Entwicklung spezieller Vollstreckungsprogramme bietet erweiterte Möglichkeiten einer DV-gestützten Vollstreckung.
- Private Inkassobüros bieten den Gemeinden und Gemeindeverbänden verstärkt Dienstleistungen im Bereich der kommunalen Vollstreckung an.

---

<sup>1</sup> Gutachten "Geldwirtschaft der Verbandsgemeindeverwaltungen" vom 18. Juni 2001 (Az.: 6-7127-34) und Kommunalbericht 2000, Tz. 2 (Landtagsdrucksache 14/52), abrufbar unter [www.rechnungshof-rlp.de](http://www.rechnungshof-rlp.de).

<sup>2</sup> §§ 304 ff. Insolvenzordnung (InsO). Die InsO ist am 1. Januar 1999 in Kraft getreten. Mit ihr wurde der bevorzugte Gläubigerstatus von Gebietskörperschaften weitgehend abgeschafft.

<sup>3</sup> Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes vom 7. Juli 2009 (BGBl. I S. 1707). Jeder Konteninhaber kann seit Juli 2010 von seinem Kreditinstitut verlangen, dass ein bestehendes Girokonto als Pfändungsschutzkonto geführt wird. Auf diesem Konto besteht dann in Höhe des jeweiligen Pfändungsfreibetrags ein Pfändungsschutz.

<sup>4</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Statistischer Bericht "Insolvenzen 2010" - D III j/10.

<sup>5</sup> Gemeindekassenverordnung vom 1. September 1976 (GVBl. S. 229), zuletzt geändert durch Art. 6 der Verordnung vom 28. August 2001 (GVBl. S 210).

<sup>6</sup> § 63 Nr. 2 GemHVO.

<sup>7</sup> § 29 Abs. 2 Nr. 1 i GemHVO.

All dies hat den Rechnungshof veranlasst, in den Jahren 2008 bis 2010 im Rahmen kommunaler Turnusprüfungen erneut Erhebungen zum Mahn- und Vollstreckungswesen durchzuführen. Einige Gemeindeprüfungsämter haben auf Bitte des Rechnungshofs bei ihren überörtlichen Kassenprüfungen gleiche Erhebungen vorgenommen.

Insgesamt wurde so das Mahn- und Vollstreckungswesen von drei kreisfreien Städten, acht Landkreisen, drei verbandsfreien Städten sowie 21 Verbandsgemeinden nach einheitlichen Kriterien untersucht. Die in die Prüfung einbezogenen Verbandsgemeinden führten die Kassengeschäfte von 451 verbandsangehörigen Städten und Gemeinden, einer Vielzahl von Eigenbetrieben (Sonderkassen), Zweckverbänden sowie Jagd- und Fischereigenossenschaften.

Die folgenden Ausführungen enthalten Hinweise zu einer sachgerechten und rationellen Erledigung von Vollstreckungsaufgaben.

## 2 Personal

Die Aufgaben der Vollstreckung obliegen den Vollstreckungsbehörden<sup>8</sup> und den Vollstreckungsbeamten<sup>9</sup>. Die Vollstreckungsbehörden - das sind die Kassen der Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>10</sup> - sind in der Regel für die "Innendienstaufgaben" zuständig. Das betrifft im Wesentlichen

- die Pfändung von Geldforderungen (Konten und fortlaufende Bezüge)<sup>11</sup>,
- die Vollstreckung in unbewegliches Vermögen (Zwangsversteigerungen, Zwangsverwaltung und Eintrag von Sicherheitshypotheken)<sup>12</sup>,
- die Anmeldung von Forderungen in Insolvenzverfahren,
- das Anfertigen von Vollstreckungshilfeersuchen,
- die Überwachung der erteilten Vollstreckungsaufträge sowie
- die Abrechnung der Vollstreckungsvergütung.

Die Vollstreckungsbeamten haben die Aufgaben, "vor Ort" Geldbeträge beizutreiben oder Pfändungen vorzunehmen (Vollstreckungsaußendienst)<sup>13</sup>. Sie ermitteln in diesem Zusammenhang auch Daten, die dann gegebenenfalls für weitere Vollstreckungsmaßnahmen des Innendienstes genutzt werden können (zum Beispiel Anschriften von Arbeitgebern der Schuldner).

Bei den in die Prüfung einbezogenen Gebietskörperschaften waren insgesamt 117 Bedienstete mit der Arbeitszeit von umgerechnet 66,6 Vollzeitkräften mit Aufgaben der Vollstreckungsbehörde befasst. 51 Bedienstete mit der Arbeitszeit von 36,8 Vollzeitkräften nahmen Aufgaben von Vollstreckungsbeamten wahr.

---

<sup>8</sup> § 4 Abs. 1 LVwVG.

<sup>9</sup> § 4 Abs. 3 LVwVG. Als Vollstreckungsbeamte (§ 20 LVwVG) werden nachfolgend sowohl Beamte als auch Tarifkräfte bezeichnet.

<sup>10</sup> § 19 Abs. 1 LVwVG.

<sup>11</sup> §§ 43, 47 LVwVG.

<sup>12</sup> § 59 LVwVG.

<sup>13</sup> Dem Vollstreckungsaußendienst werden hier auch die notwendigen Arbeitszeitanteile für Büroarbeiten der Vollstreckungsbeamten zugeordnet.

## 2.1 Vollstreckungsbehörde - höherer Arbeitszeitanteil unterstreicht gestiegene Bedeutung

Der Innendienstanteil an den Aufgaben der Vollstreckung reichte von durchschnittlich 59 % bei verbandsfreien Gemeinden bis durchschnittlich 68 % bei kreisfreien Städten. Im Durchschnitt aller Gebietskörperschaftsgruppen lag er bei 64 %. Das bedeutet, dass die Personalausstattung der Vollstreckungsbehörden dem 1,8 fachen der Personalausstattung für Vollstreckungsbeamte entsprach<sup>14</sup>.

Geprüfte Gebietskörperschaften (Anzahl)	Kräfte - Vollzeitäquivalente -			Anteil Vollstreckungs- behörde
	Vollstreckungs- behörde	Vollstreckungs- beamte	Insge- samt	- % -
<b>Verbandsgemeinden (21)</b>	<b>19,4</b>	<b>13,0</b>	<b>32,4</b>	<b>60</b>
davon:				
Mit Außendienst für den Land- kreis (18)	17,5	11,3	28,8	61
Ohne Außendienst für den Land- kreis (3)	1,9	1,7	3,6	53
<b>Landkreise (8)</b>	<b>18,0</b>	<b>9,3</b>	<b>27,3</b>	<b>66</b>
davon:				
Ohne eigenen Außendienst (4) <sup>15</sup>	10,5	-	10,5	100
Mit gemeinsamem Außendienst (3) <sup>16</sup>	5,7	8,0	13,7	42 <sup>17</sup>
Mit Außendienst nur für eigene Forderungen (1)	1,8	1,3	3,1	58
<b>Kreisfreie Städte (3)</b>	<b>26,8</b>	<b>12,8</b>	<b>39,6</b>	<b>68</b>
<b>Verbandsfreie Gemeinden (3)</b>	<b>2,4</b>	<b>1,7</b>	<b>4,1</b>	<b>59</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>66,6</b>	<b>36,8</b>	<b>103,4</b>	<b>64</b>

Nach den bisherigen Annahmen des Rechnungshofs war der Arbeitszeitbedarf für Innen- und Außendienst bei Verbandsgemeinden etwa gleich hoch<sup>18</sup>. Bei größeren Kommunen konnte sich auch ein höherer Zeitbedarf für den Innendienst ergeben.

Der nach dem Ergebnis der aktuellen Prüfungen mittlerweile größere Innendienstanteil bei Verbandsgemeinden ist angesichts der geänderten Rahmenbedingungen zur Sicherstellung einer effektiven Vollstreckung sachgerecht. Während in der Vergangenheit zumeist sämtliche Vollstreckungsaufträge an die Vollstreckungsbeamten gegeben wurden, ist es heute gerechtfertigt, wenn diese grundsätzlich nur noch diejenigen Vollstreckungsaufträge erhalten, die nicht von der Vollstreckungsbehörde

<sup>14</sup> Arbeitszeitanteil Vollstreckungsbehörde = 64 %, Arbeitszeitanteil Vollstreckungsbeamte = 36 %.  
64 % / 36 % = 1,8.

<sup>15</sup> Der Vollstreckungsaußendienst wird von den verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden für den Landkreis mit übernommen.

<sup>16</sup> Die Vollstreckungsbeamten der Landkreise bearbeiteten ganz oder teilweise die Vollstreckungsaufträge der verbandsfreien Gemeinden und Verbandsgemeinden.

<sup>17</sup> Nachgewiesen ist hier lediglich der Innendienstanteil der drei Kreisverwaltungen. Tatsächlich wären noch die entsprechenden Zeitanteile der Vollstreckungsbehörden der Gemeinden und Gemeindeverbände zu berücksichtigen, die ihre Vollstreckungsaufträge den Landkreisen weiterleiten. Dann würde sich der Wert erhöhen.

<sup>18</sup> Vgl. Kommunalbericht 2000, Tz. 2 Nr. 4.1.

erledigt werden können. Es ergibt sich eine Verschiebung von Aufgaben und damit auch von Arbeitszeitanteilen vom Außen- auf den Innendienst.

Gemeinden und Gemeindeverbände, bei denen der Innendienstanteil den festgestellten Durchschnittswert erheblich unterschreitet, sollten überprüfen, ob aus Gründen der Effektivität der Vollstreckung das Verhältnis zwischen Vollstreckungsbehörde und Vollstreckungsbeamten neu bestimmt werden muss.

## **2.2 Fallzahlen und Personalausstattung - Maßgebliche Angaben für den Personalbedarf häufig unvollständig**

Von den in die Prüfung einbezogenen 35 Vollstreckungsstellen verfügten mehr als die Hälfte über keine oder keine plausiblen Angaben zur Zahl der jährlich erteilten Vollstreckungsaufträge. Weitergehende Aufzeichnungen, insbesondere zum Bestand der noch zu bearbeitenden Vollstreckungsaufträge, fehlten ebenfalls häufig oder waren nicht verwertbar. Zum Teil war dies auf fehlende DV-Unterstützung zurückzuführen.

Auch die Zahl von Kräften mit Vollstreckungsaufgaben war nicht immer zutreffend erfasst. So hatte ein Landkreis die Arbeitszeit von Buchhaltungskräften der Kreis-kasse vollständig bei der Vollstreckung nachgewiesen, obwohl die Stelleninhaber vorwiegend mit der Buchung von Einzahlungen befasst waren.

Ein Großteil der Gemeinden und Gemeindeverbände hatte in den Haushalten für die Aufgaben der Vollstreckung Produkte oder Leistungen gebildet. Die vom Haushaltsrecht vorgesehene Steuerung und Erfolgskontrolle<sup>19</sup> wird erschwert, wenn die fehlende oder ungenügende Ermittlung von Fallzahlen und eine fehlerhafte Zuordnung von Arbeitszeitanteilen zu unzutreffenden Leistungsmengen und Kennzahlen führen.

Nur bei 16 Verwaltungen standen hinreichende Daten zur Verfügung, um Anhaltswerte für den Personalbedarf festzulegen.

## **2.3 Personalbedarf - Grundlage ist die Zahl der erteilten Vollstreckungsaufträge**

Der Rechnungshof ist bei seinen Prüfungen bisher davon ausgegangen, dass ein Vollstreckungsbeamter jährlich etwa 2.400 Vollstreckungsaufträge abschließend bearbeiten kann. Für die Vollstreckungsbeamten der Verbandsgemeinden konnte dieser Anhaltswert im Jahr 2000 durch eine Querschnittsprüfung bestätigt werden<sup>20</sup>. Grundlage waren die erteilten Vollstreckungsaufträge eines Jahres einschließlich der Vollstreckungshilfeersuchen Dritter. Die nicht erledigten Vorgänge aus Vorjahren und die Vollstreckungshilfeersuchen an Dritte blieben unberücksichtigt.

Der Personalbedarf für den Vollstreckungsdienst entsprach grundsätzlich demjenigen des Außendienstes (Verhältnis von 1:1). Beides zusammen ergab den Gesamtpersonalbedarf für Aufgaben der Verwaltungsvollstreckung, d. h. für 2.400 Vollstreckungsaufträge zwei Vollzeitkräfte.

Bei den ab 2008 durchgeführten Prüfungen wurde erneut der Personalbedarf untersucht. Dabei hat sich gezeigt, dass die Zahl der erteilten Vollstreckungsaufträge nach wie vor zur Bemessung der Personalausstattung geeignet ist.

---

<sup>19</sup> § 4 Abs. 6 GemHVO.

<sup>20</sup> Vgl. Kommunalbericht 2000, Tz. 2 Nr. 4.2.

Entgegen dem früheren Verfahren, zunächst den Bedarf an Vollstreckungsbeamten zu ermitteln und daraus die erforderliche Ausstattung für Innendienstaufgaben abzuleiten, wird nunmehr ein Anhaltswert - erteilte Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft - für den Gesamtpersonalbedarf bestimmt<sup>21</sup>:

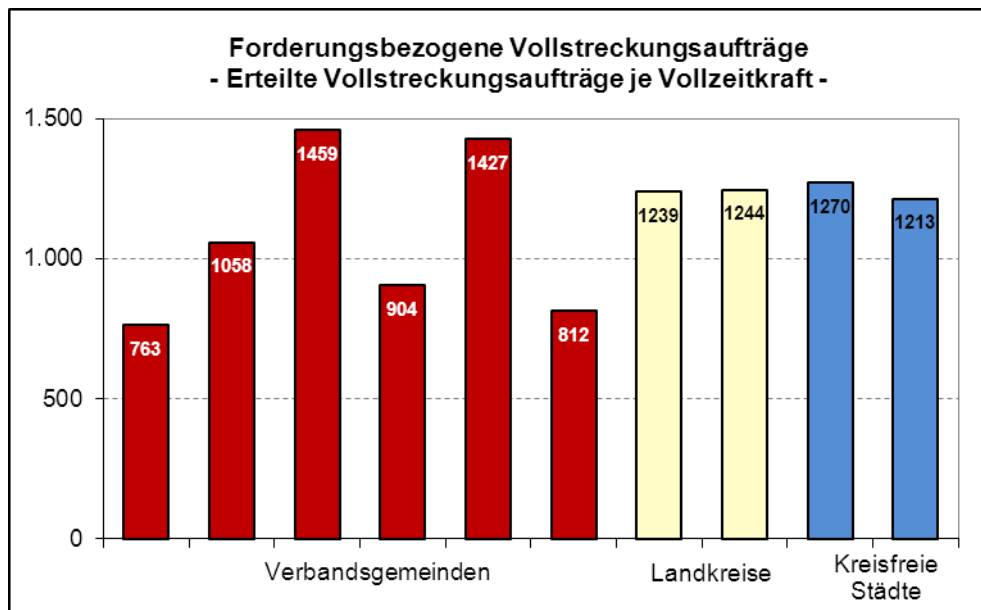
**Jährliche eigene Vollstreckungsaufträge - Aufträge an Dritte + Aufträge von Dritten  
Stellen Vollstreckungsbehörde + Stellen für Vollstreckungsbeamte**

Ausgehend von dem durchschnittlichen Verhältnis von 1,8:1 bei der Personalausstattung für den Innen- und Außendienst (vgl. Tz. 2.1), lässt sich dann der Personalbedarf für Aufgaben der Vollstreckungsbehörde und derjenige für Vollstreckungsbeamte festlegen.

Bei der Bestimmung von Anhaltswerten ist jedoch zwischen forderungs- und schuldnerbezogenen Vollstreckungsaufträgen zu unterscheiden. Bislang war es üblich, je Forderung einen Vollstreckungsauftrag zu erzeugen. Seit einigen Jahren ermöglichen die im Finanzwesen eingesetzten DV-Verfahren, mehrere Forderungen gegen einen Schuldner in einem Vollstreckungsauftrag zusammenzufassen. Das führt dazu, dass sich die Zahl der erteilten Aufträge im Vergleich zu einer forderungsbezogenen Erfassung verringert.

### 2.3.1 Forderungsbezogene Vollstreckungsaufträge

Bei den Gemeinden und Gemeindeverbänden, die Aufträge überwiegend forderungsbezogen erteilen, reichte die Spanne der Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft von 763 bis 1.459.



Die Grafik zeigt die Spanne der forderungsbezogen erteilten Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft bei den geprüften Gebietskörperschaften.

<sup>21</sup> Die Zahl der erteilten Vollstreckungsaufträge wurde grundsätzlich aus dem Durchschnitt der Fallzahlen von drei Jahren errechnet.

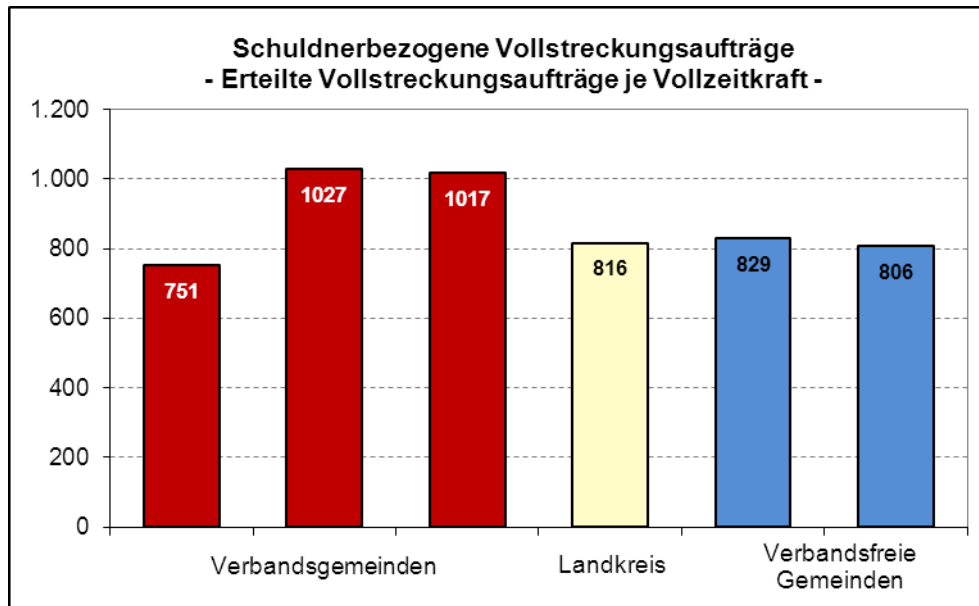
Der Durchschnitt lag bei 1.140 Vollstreckungsaufträgen<sup>22</sup>. Er gibt die Quote an, die rechnerisch je Vollzeitkraft bei der Vollstreckung von Geldforderungen jährlich abschließend bearbeitet werden kann. Abweichungen hiervon sind insbesondere durch Unterschiede im Verfahren, in der Schuldnerstruktur und im Arbeitsanfall bedingt.

Bei drei Verbandsgemeinden lag die Quote der erteilten Vollstreckungsaufträge je Kraft unter 1.000 Fällen im Jahr. Der geringere Wert lässt sich dadurch erklären, dass auch bei weniger Vollstreckungsaufträgen eine Mindestpersonalausstattung zur ordnungsgemäßen Aufgabenerledigung vorgehalten werden muss, die Fallzahlen für eine Auslastung jedoch nicht ausreichen.

Damit in solchen Fällen dennoch eine wirtschaftliche Vollstreckung möglich ist, bietet sich die Kooperation mit anderen Verwaltungen an (vgl. Tz. 2.4).

### 2.3.2 Schuldnerbezogene Vollstreckungsaufträge

Sofern die Vollstreckungsaufträge überwiegend schuldnerbezogen zusammengefasst wurden, lag die Spanne der Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft zwischen 751 und 1.027 Fällen. Das waren durchschnittlich etwa 870 Vollstreckungsaufträge je Vollzeitkraft.



Im Diagramm wird dargestellt, welche Quote an schuldnerbezogenen Vollstreckungsaufträgen je Vollzeitkraft die geprüften Gebietskörperschaften erreichten.

Plausible Werte lagen lediglich von sechs Gemeinden und Gemeindeverbänden vor. Daher kann die durchschnittliche Quote derzeit allenfalls als grober Orientierungswert zur Beurteilung der Personalausstattung herangezogen werden. Die tatsächliche Quote hängt insbesondere davon ab, in welchem Umfang Forderungen auf einem Vollstreckungsauftrag zusammengefasst werden<sup>23</sup>.

Der Rechnungshof wird seine weiteren Prüfungen bei kommunalen Vollstreckungsbehörden dazu nutzen, um auch bei schuldnerbezogener Erteilung von Vollstreckungsaufträgen eine sachgerechte Bearbeitungsquote zu ermitteln.

<sup>22</sup> Soweit Fallzahlen oder Arbeitszeitanteile für Vollstreckungsaufgaben nicht plausibel erschienen, wurden sie bei der Durchschnittsbildung - soweit möglich - bereinigt; andernfalls blieben sie unberücksichtigt.

<sup>23</sup> Auswertungen hierzu lagen nicht vor.

## 2.4 Interkommunale Zusammenarbeit - Ressourcenbündelung ist zweckmäßig

Ein Großteil der rheinland-pfälzischen Landkreise arbeitet aufgrund von Zweckvereinbarungen<sup>24</sup> in der Vollstreckung mit kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden zusammen. Von den 24 Landkreisen

- lassen zwölf Beitreibungs- und Pfändungsversuche für ihre Forderungen durch Vollstreckungsbeamte der verbandsfreien Gemeinden und Gemeindeverbände vornehmen,
- haben fünf ganz oder teilweise den Vollstreckungsaußendienst für die Gemeinden und Gemeindeverbände übernommen und
- vollstrecken sieben nur ihre eigenen Forderungen.

Eine Zusammenarbeit in der Verwaltungsvollstreckung durch gemeinsame Bestellung von Vollstreckungsbeamten<sup>25</sup> kann dazu beitragen, dass

- Personal besser ausgelastet wird,
- die Vertretung bei Krankheit und Urlaub gewährleistet ist,
- sich der Anteil nicht produktiver Dienstreisezeiten vermindert,
- Informationen über wirtschaftliche Verhältnisse der Schuldner gemeinsam genutzt werden<sup>26</sup> und
- die Effektivität der Vollstreckung durch insgesamt leistungsfähigere Einheiten erhöht wird.

Insbesondere für kleinere Gemeinden und Gemeindeverbände, die ihr Personal wegen geringer Fallzahlen ansonsten nicht auslasten können, ist die interkommunale Zusammenarbeit geeignet, um eine wirtschaftliche Vollstreckung sicherzustellen.

Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Synergiemöglichkeiten durch gemeinsamen Personaleinsatz bei der Vollstreckung von Geldforderungen soweit als möglich zu nutzen.

## 2.5 Stellen für Kräfte im Außendienst - Bewertungen müssen überprüft werden

Von den 51 Kräften im Vollstreckungsaußendienst waren 19 Beamte und 32 tariflich Beschäftigte.

Zu Vollstreckungsbeamten sollen nur Personen bestellt werden, die Beamte im Sinne des Landesbeamtengesetzes sind. Die Bestellung von besonders leistungsfähigen Tarifkräften ist jedoch nicht ausgeschlossen<sup>27</sup>.

Fünf Vollstreckungsbeamte erhielten Bezüge aus der Besoldungsgruppe A 9 (mittlerer Dienst). Die Stellen von 13 Kräften waren nach Entgeltgruppe 8 und die von fünf Beschäftigten nach Entgeltgruppe 9 ausgewiesen.

Nach dem Bewertungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) sind Stellen für kommunale Vollstreckungsbeamte nach Besoldungsgruppe A 8 zu bewerten<sup>28</sup>. Die Aufgaben eines Beschäftigten im Vollstreckungsaußendienst lassen lediglich die Eingruppierung in Entgeltgruppe 6 des

---

<sup>24</sup> Vgl. § 12 Abs. 1 Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) vom 22. Dezember 1982 (GVBl. S. 476), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2010 (GVBl. S. 280), BS 2020-20.

<sup>25</sup> § 20 Abs. 4 LVwVG.

<sup>26</sup> Erfahrungsgemäß wird häufig jeweils gegen dieselben Schuldner vollstreckt.

<sup>27</sup> § 3 Abs. 1 Landesverordnung zur Durchführung des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes (LVwVGDVO) vom 7. Dezember 1990 (GVBl. S. 388), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 429), BS 2010-2-1.

<sup>28</sup> KGSt-Gutachten "Stellenplan - Stellenbewertung", 7. Auflage Köln 2009.



Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) zu. Für eine höhere Stellenausweisung fehlt es an dem tarifvertraglich geforderten Umfang an selbstständigen Leistungen von wenigstens einem Drittel der Arbeitszeit<sup>29</sup>.

Eine über die Besoldungsgruppe A 8 oder die Entgeltgruppe 6 hinausreichende Stellenbewertung kommt nur in Betracht, wenn den Bediensteten sonstige höherwertige Außen- und Innendienstarbeiten in zeitlich relevantem Umfang übertragen sind<sup>30</sup>. Wenn die Kräfte lediglich noch mit der zwangsweisen Stilllegung von Fahrzeugen beauftragt sind, rechtfertigt dies keine höhere Eingruppierung<sup>31</sup>.

Sofern Kommunen ihre Vollstreckungsbeamten auf höher bewerteten Stellen führen, ist die Angemessenheit der Stellenausweisung zu überprüfen. Gegebenenfalls sind Stellen mit Umwandlungsvermerken ("ku"-Vermerken) zu versehen.

## **2.6 Arbeitszeiten - Flexibilisierung kann zum Vollstreckungserfolg beitragen**

Bei der Mehrzahl der Kommunen galt die allgemeine Arbeitszeitregelung auch für den Vollstreckungsaußendienst. Beitreibungsversuche bei Schuldern fanden daher regelmäßig nur während der üblichen Bürozeiten der Verwaltung statt. Die Vollstreckungsbeamten trafen daher berufstätige Schuldner häufig nicht an. Mehrere Vollstreckungsversuche, verbunden mit erhöhtem Aufwand, waren die Folge. So wurden beispielsweise bei einer Verbandsgemeinde für eine Forderung von rund 26 € insgesamt 10 Versuche unternommen.

Sowohl das für Beamte geltende Arbeitszeitrecht als auch der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst lassen es zu, die Arbeitszeit des Vollstreckungsaußendienstes flexibler zu gestalten. So kann nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Arbeitszeitverordnung (ArbZVO)<sup>32</sup> bei dienstlichem Bedürfnis für einzelne Tätigkeiten auch der Samstag zum Arbeitstag erklärt werden. Des Weiteren kann die Zeit zwischen Dienstbeginn und Dienstende so verschoben werden, dass Vollstreckungen auch in den späten Abendstunden möglich sind<sup>33</sup>. Tariflich beschäftigte Vollstreckungskräfte sind verpflichtet, bei dienstlicher Notwendigkeit auch an Sonn- und Feiertagen sowie zur Nachtzeit Arbeit zu verrichten<sup>34</sup>. Auch das Vollstreckungsrecht steht einer Vollstreckung an Sonn- und Feiertagen sowie zur Nachtzeit nicht entgegen<sup>35</sup>.

Eine Arbeitszeitregelung, welche die Besonderheiten der Vollstreckung berücksichtigt, trägt dazu bei, den Vollstreckungsaufwand zu verringern und die Erfolgsquote bei Maßnahmen gegen berufstätige Schuldner zu erhöhen.

---

<sup>29</sup> Vgl. LAG Hamm, Urteil vom 1. August 2001 - 18 Sa 1700/99 (Rundschreiben KAV Rheinland-Pfalz Nr. 20 vom 16. Oktober 2002).

<sup>30</sup> Zum Beispiel Vollzugsaufgaben für die Ordnungsverwaltung oder Arbeiten des Vollstreckungsinendienstes.

<sup>31</sup> Vgl. LAG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. Juli 2006 - 10 Sa 202/06 (Rundschreiben KAV Rheinland-Pfalz Nr. 3 vom 11. Januar 2007).

<sup>32</sup> Vom 9. Mai 2006 (GVBl. S. 200), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Oktober 2010 (GVBl. S. 319), BS 2030-1-3.

<sup>33</sup> §§ 12 Abs. 3, 14 Abs. 1 Nr. 2 ArbZVO.

<sup>34</sup> § 6 Abs. 5 TVöD.

<sup>35</sup> Vgl. § 8 LVwVG.

### 3 Maßgebliche Kriterien für eine erfolgreiche Vollstreckung

Eine wirksame Vollstreckung setzt u. a. voraus, dass

- geordnete und vollständige Datenbestände vorliegen,
- die Zusammenarbeit zwischen Fachämtern und Vollstreckungsbehörde gewährleistet ist,
- Vollstreckungsverfahren straff organisiert und
- sämtliche Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung<sup>36</sup> genutzt werden.

Dann kann es gelingen, zwischen zahlungsunfähigen und zahlungsunwilligen Schuldnern zu unterscheiden und Vollstreckungsmaßnahmen entsprechend zu konzentrieren. Die aus Sicht der überörtlichen Prüfung wesentlichen Maßnahmen werden nachfolgend dargestellt.

#### 3.1 Datenpflege optimieren

In vielen Kommunen war ein Großteil der Anwender im Finanzwesen berechtigt, Adress- und Kontodaten von Schuldnern anzulegen und zu ändern. Vorgaben zu einer einheitlichen Schreibweise bei den Schuldnerdaten fehlten oder wurden nicht beachtet. Das führte zum Beispiel dazu, dass Namen und Anschriften der Schuldner mehrfach in unterschiedlicher Schreibweise vorlagen oder Adressen falsch erfasst wurden. Nicht selten blieben auch zwischenzeitliche Anschriftenänderungen unberücksichtigt. Für die Vollstreckung hatte das zur Folge, dass für einen Schuldner mehrere Vollstreckungsaufträge erzeugt wurden, die manuell zusammengeführt werden mussten. Unzutreffende Adressangaben verursachten zusätzlichen Ermittlungsaufwand bei der Mahnung und eventuell auch bei den Vollstreckungskräften.

Die Aktualität der Schuldneradresse ist maßgeblich für Vollstreckungsversuche. Die nicht ordnungsgemäße Stammdatenpflege erschwert daher eine zügige Vollstreckung. Um dies auszuschließen, bietet es sich an, die Zahl der zur Anlage und Änderung der Daten berechtigten Personen einzuschränken. Zum Teil verfügen die DV-Verfahren auch über Module, mit denen der Datenbestand automationsunterstützt bereinigt werden kann. Des Weiteren sollten die mit der Stammdatenpflege beauftragten Kräfte Anschriftenänderungen zeitnah einpflegen.

#### 3.2 Ungeklärte Zahlungseingänge möglichst rasch aufklären

Vielfach können Einzahlungen auf den Bankkonten der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Buchhaltung zunächst nicht zugeordnet werden. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn aufgrund fehlender Angaben bei der Überweisung (Kassenzeichen, Verwendungszweck o. ä.) oder noch nicht erstellter Kassenanordnungen die zutreffende Buchungsstelle nicht feststeht. In solchen Fällen werden die Zahlungen vorläufig auf dem Konto "ungeklärte Zahlungseingänge"<sup>37</sup> gebucht. So waren beispielsweise bei einer kreisfreien Stadt auf diesem Konto in einem Jahresabschluss rund 2,5 Mio. € ausgewiesen. Bei einem Landkreis traten noch zu verbuchende Einzahlungen von 0,5 Mio. € auf.

Sofern die Zahlungseingänge nicht zeitnah den zutreffenden Buchungsstellen zugeordnet werden, ist nicht auszuschließen, dass Mahnungen und Vollstreckungsaufträge für Forderungen erzeugt werden, die tatsächlich bereits beglichen sind.

Der damit verbundene Verwaltungsaufwand lässt sich vermeiden, wenn ungeklärte Zahlungseingänge alsbald bereinigt werden und die Mittel bewirtschaftenden Stellen rechtzeitig Kassenanordnungen erstellen.

---

<sup>36</sup> Insbesondere Einkommens- und Vermögensverhältnisse.

<sup>37</sup> Vgl. Kontenart 699 des für die kommunale Haushaltssystematik verbindlichen Kontenrahmenplans.

### 3.3 Ankündigung kann Vollstreckung ersparen

13 der 35 Vollstreckungsbehörden führten grundsätzlich Vollstreckungsmaßnahmen durch, ohne dies zuvor gegenüber den Schuldnern schriftlich anzukündigen.

Solche Ankündigungen sind zwar rechtlich nicht geboten<sup>38</sup>, aber im Sinne einer wirtschaftlichen Vollstreckung sinnvoll. Hierauf hat der Rechnungshof bereits im Kommunalbericht 2000 hingewiesen<sup>39</sup>. Nach dem Ergebnis der Erhebungen erledigten sich durchschnittlich 20 % aller Vollstreckungsaufträge durch Zahlungseingänge, nachdem die Vollstreckung zeitnah zur Mahnung schriftlich angekündigt wurde. Den zusätzlich anfallenden Portokosten steht somit eine deutlich überwiegende Aufwandminderung durch den Wegfall von Vollstreckungsmaßnahmen gegenüber.

Der Rechnungshof empfiehlt daher allen Kommunen, schriftliche Vollstreckungsankündigungen zunächst zu erproben und im Erfolgsfall generell einzuführen.

### 3.4 Informationsgewinnung intensivieren

Die zur Vollstreckung benötigten Angaben über Einkommens- und Vermögensverhältnisse sind nicht immer vollständig und zutreffend bei den Vollstreckungsschuldnern zu erlangen. Dann sind die Vollstreckungsbehörden darauf angewiesen, die Informationen soweit als möglich anderweitig zu beziehen. Die diesbezüglichen Möglichkeiten waren nicht immer bekannt oder wurden nicht in vollem Umfang genutzt. Gelegentlich lehnten innerhalb einer Verwaltung andere Organisationseinheiten Auskunftersuchen der Vollstreckungsbehörde aus Gründen des Datenschutzes ab oder verzögerten die Bearbeitung.

Sowohl das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz als auch spezialgesetzliche Normen ermächtigen die Vollstreckungsbehörde, erforderliche Angaben bei anderen Stellen zu erheben<sup>40</sup>. Hierzu gehören auch andere Fachstellen innerhalb der Verwaltung<sup>41</sup>. Seit 2007 ist es den kommunalen Vollstreckungsbehörden auch gestattet, ihnen bekannte, dem Steuergeheimnis nach § 30 Abgabenordnung unterliegende Daten, die sie bei der Vollstreckung wegen Steuern und steuerlicher Nebenleistungen verwenden dürfen, auch bei der zwangsweise Beitreibung anderer Geldforderungen zu nutzen<sup>42</sup>. Somit können zum Beispiel Angaben zum Gewerbeertrag und über Bankkonten eines Gewerbesteuerpflichtigen auch zur Informationsgewinnung anlässlich der Vollstreckung von Verwaltungsgebühren verwendet werden.

---

<sup>38</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG, BS 2010-3) vom 23. Dezember 1976 (GVBl. S. 308), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 2009 (GVBl. S. 358) i. V. m. § 28 Abs. 2 Nr. 5 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827).

<sup>39</sup> Vgl. Kommunalbericht 2000, Tz. 2 Nr. 4.8.

<sup>40</sup> § 25 Abs. 11 Satz 1 LVwVG.

<sup>41</sup> § 25 Abs. 11 Satz 2 LVwVG.

<sup>42</sup> § 25 Abs. 1 LVwVG.

Verwaltungsintern bieten sich zum Beispiel Ermittlungsmöglichkeiten bei folgenden Stellen an:

Stelle/Organisationseinheit	Daten (Beispiele)	Rechtsgrundlage
Einwohnermeldeamt	Adressdaten	§ 31 Abs. 6 MG <sup>43</sup> § 17 MeldDÜVO <sup>44</sup>
Gewerberegister (Ordnungsverwaltung)	Angaben über Gewerbebetriebe	§ 14 Abs. 7 GewO <sup>45</sup>
Steueramt	Eigentumsverhältnisse	§ 25 Abs. 1 LVwVG
Kfz-Zulassungsstelle	Halter- und Fahrzeugdaten	§ 39 Abs. 3 StVG <sup>46</sup>
Liegenschaftsverwaltung	Eigentumsverhältnisse an Grundstücken	§ 25 Abs. 11 LVwVG
Schulverwaltung	Bankverbindung	§ 67 Abs. 4 SchulG
Eigenbetriebe	Bankverbindung, Eigentumsverhältnisse	§ 25 Abs. 1, 11 LVwVG

Soweit interne Dienststellen Auskünfte gegenüber der Vollstreckungsbehörde verweigern, sollten diese unter Verweis auf die Rechtsgrundlagen eingefordert werden.

Neben der internen Informationsbeschaffung kommen Auskünfte weiterer Behörden und Einrichtungen in Betracht. So können die Vollstreckungsbehörden zum Beispiel

- das Grundbuch einsehen (§ 12 Abs. 3 Nr. 2 Grundbuchordnung i. V. m. § 43 Abs. 1 Verordnung zur Durchführung der Grundbuchordnung)<sup>47</sup>,
- Daten aus dem Handelsregister abrufen (§ 9 Handelsgesetzbuch)<sup>48</sup>,
- Auskünfte aus dem Schuldnerverzeichnis über eidesstattliche Versicherungen anfordern (§ 915 Abs. 3 Zivilprozessordnung) und
- Geldinstitute um Mitteilungen über Bankverbindungen ersuchen (§ 25 Abs. 11 LVwVG).

Seit 2009 können die kommunalen Vollstreckungsbehörden unter bestimmten Voraussetzungen Daten über Konten- und Depotverbindungen über das Bundeszentralamt für Steuern abrufen, soweit es sich um Forderungen aus Realsteuern handelt<sup>49</sup>. Außerdem können Ermittlungen im Internet hilfreich sein, um Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu ermitteln. Dies betrifft zum Beispiel die Recherche von Unternehmensdaten (insbesondere Angaben über Jahresabschlüsse und Insolvenzen) im Unternehmensregister<sup>50</sup> sowie Adressermittlungen in

<sup>43</sup> Meldegesetz (MG) vom 22. Dezember 1982 (GVBl. S. 463), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. November 2008 (GVBl. S. 294), BS 210-20.

<sup>44</sup> Meldedaten-Übermittlungsverordnung (MeldDÜVO) vom 7. August 2000 (GVBl. S. 304), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. März 2006 (GVBl. S. 153), BS 210-20-2.

<sup>45</sup> Gewerbeordnung (GewO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258).

<sup>46</sup> Straßenverkehrsgesetz (StVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Mai 2011 (BGBl. I S. 898).

<sup>47</sup> Grundbuchordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1114), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. August 2009 (BGBl. I S. 2713) und Verordnung zur Durchführung der Grundbuchordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Januar 1995 (BGBl. I S. 114), zuletzt ebenfalls geändert durch Gesetz vom 11. August 2009.

<sup>48</sup> Handelsgesetzbuch (HGB) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. März 2011 (BGBl. I S. 288).

<sup>49</sup> § 93 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4 AO.

<sup>50</sup> §§ 12 bis 14 Unternehmensregisterverordnung vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 217), [www.unternehmensregister.de](http://www.unternehmensregister.de).

elektronischen Suchmaschinen<sup>51</sup>. Um Arbeitgeber von Schuldnern ausfindig zu machen, ist es möglich, Krankenkassen und Rentenversicherungsträger um entsprechende Auskünfte zu ersuchen, sofern öffentlich-rechtliche Ansprüche von mindestens 600 € geltend gemacht werden<sup>52</sup>.

Auch wenn die aufgezeigten Informationsquellen häufig nur nachrangig gegenüber Ermittlungen beim Vollstreckungsschuldner genutzt werden dürfen, sollten sie - soweit zulässig - ausgeschöpft werden, um möglichst frühzeitig über das weitere Vorgehen beim Forderungseinzug entscheiden zu können.

### 3.5 Sachpfändungen - ein Auslaufmodell?

Bei der Mehrzahl der Gemeinden und Gemeindeverbände war es üblich, nach erfolgloser Mahnung Vollstreckungsaufträge zunächst den Vollstreckungsbeamten zur Bearbeitung zu übergeben. Erst nach erfolglosen Versuchen der Sachpfändung oder des Zahlungseinzugs gab der Außendienst die Aufträge an den Innendienst zurück. Die Zahl der Sachpfändungen war sehr gering. Keine der geprüften Verwaltungen wies mehr als 30 solcher Pfändungen im Jahr auf.

Diese Vollstreckungsversuche scheiterten häufig aus Rechtsgründen, etwa weil Sachen unpfändbar waren<sup>53</sup> oder wegen des weit verbreiteten kreditfinanzierten Erwerbs durch den Schuldner noch im Eigentum Dritter standen<sup>54</sup>. Soweit die Sachpfändung rechtlich zulässig und eine Verwertung überhaupt möglich war, stand der Verwertungserlös oft außer Verhältnis zu den angefallenen Kosten der Lagerung und Verwertung.

Darüber hinaus gibt es weitere Gründe, weshalb die vorrangige Befassung des Außendienstes mit Vollstreckungsaufträgen nachteilig ist:

- Beitreibungsversuche durch den Außendienst sind zumeist zeitaufwendiger und führen in der Regel zu zusätzlichen Kosten, zum Beispiel für Dienstreisen und für die Vollstreckungsvergütung, die erfahrungsgemäß häufig nicht vom Vollstreckungsschuldner erstattet werden.
- Eine vorgeschaltete Überprüfung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse durch den Innendienst trägt dazu bei, dass Vollstreckungshandlungen zielgerichteter und mit weniger Aufwand durchgeführt werden. So können zum Beispiel Angaben zu Konten und Arbeitgebern von Schuldnern genutzt werden, um Forderungspfändungen einzuleiten.
- Vor Abgabe an den Außendienst bietet es sich an, zu prüfen, ob Aufrechnungsmöglichkeiten bestehen. Dann kann die Höhe der beizutreibenden Geldforderung eventuell reduziert werden oder die Vollstreckung wird sogar entbehrlich.

Regelmäßig erwies sich nur noch die Pfändung von Kraftfahrzeugen und Bargeld als wirtschaftliche Form der Sachpfändung. Im Fall von Fahrzeugpfändungen waren Schuldner regelmäßig kurzfristig zur Begleichung der Forderung bereit, um eine Verwertung des Fahrzeugs zu verhindern. Bargeldpfändungen waren insbesondere dann erfolgreich, wenn sie zum geeigneten Zeitpunkt (bei Gewerbetreibenden etwa kurz vor Ladenschluss oder bei Beherbergungsbetrieben an typischen Abreisetagen) stattfanden.

---

<sup>51</sup> Zum Beispiel [www.telefonbuch.de](http://www.telefonbuch.de).

<sup>52</sup> § 68 Abs. 1 Satz 1 SGB X.

<sup>53</sup> § 33 LVwVG.

<sup>54</sup> In diesem Fall kann in das Anwartschaftsrecht des Schuldners nur im Wege der Rechtspfändung vollstreckt werden. Eine Sachpfändung kommt erst nach vollständiger Zahlung des Kaufpreises in Betracht.

Die Vollstreckung im Wege der Sachpfändung hat zu unterbleiben, wenn sich von der Verwertung der zu pfändenden Gegenstände ein Überschuss über die Kosten der Vollstreckung nicht erwarten lässt<sup>55</sup>. Selbst wenn im Einzelfall ein geringfügiger Überschuss nicht auszuschließen ist, sollte aus Gründen der Wirtschaftlichkeit des Vollstreckungsverfahrens das Instrument der Sachpfändung grundsätzlich restriktiv gehandhabt und auf Fälle beschränkt werden, in denen erfahrungsgemäß eine möglichst vollständige Begleichung der Forderung mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist.

Generell sollte der Außendienst erst eingeschaltet werden, wenn die Möglichkeiten der Vollstreckung und der Informationsbeschaffung durch den Innendienst ausgeschöpft sind. Ein Vorrang der Vollstreckung in Sachen gegenüber der Forderungspfändung lässt sich dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz nicht entnehmen.

### 3.6 Selbsthilfe vor Vollstreckungshilfe

Bei der Vollstreckung gegen Schuldner außerhalb ihres Verwaltungsbezirks ersuchten Vollstreckungsbehörden regelmäßig andere Behörden um Durchführung im Wege der Vollstreckungshilfe<sup>56</sup>, ohne zuvor die in eigener Zuständigkeit liegenden Vollstreckungsmöglichkeiten genutzt zu haben. Die Ersuchen wurden häufig nach verhältnismäßig langer Zeit, teilweise erst nach Jahren, zurückgereicht. Der Zeitablauf erschwerte dann weitere Vollstreckungsversuche oder führte sogar zum Eintritt der Zahlungsverjährung.

Die Forderungen gegen auswärtige Schuldner resultieren in der Mehrzahl aus gebührenpflichtigen Verwarnungen und Bußgeldbescheiden wegen Verstößen gegen Straßenverkehrsrecht. Aufgrund der in der Regel geringen Höhe der Einzelorderungen ist eine Beitreibung im Wege der Konten- und Lohnpfändung wirtschaftlicher als Pfändungsversuche durch einen Vollstreckungsbeamten. Für die Forderungspfändung ist die Vollstreckungsbehörde grundsätzlich selbst zuständig<sup>57</sup>.

Daneben kann die Vollstreckungsbehörde Forderungen gegen auswärtige Schuldner durch Postnachnahmeauftrag, der zugleich als Mahnung gilt<sup>58</sup>, geltend machen<sup>59</sup>. Dem Schuldner entstehen hierdurch geringere Kosten als bei einer Beitreibung im Rahmen der Vollstreckungshilfe. Eine Stadt setzte dieses Instrument seit Jahren erfolgreich bei kleineren Forderungsbeträgen (bis etwa 60 €) gegen auswärtige Schuldner ein. Sie berichtete in diesen Fällen über eine Erledigungsquote von 70 % bis 80 %.

Vor Ausfertigung von Vollstreckungshilfeersuchen sollten die Vollstreckungsbehörden im Interesse einer erhöhten Effizienz des Vollstreckungsverfahrens verstärkt ihre über den Verwaltungsbezirk hinausreichenden Befugnisse zur Forderungspfändung nutzen. Zusätzlich empfiehlt es sich, einen Forderungseinzug durch Postnachnahmeauftrag zu erproben und im Erfolgsfall einzuführen.

---

<sup>55</sup> § 27 Abs. 1 Satz 2 LVwVG.

<sup>56</sup> § 5 LVwVG.

<sup>57</sup> § 43 Abs. 4 und 5 Nr. 2 LVwVG.

<sup>58</sup> § 22 Abs. 2 Satz 2 LVwVG.

<sup>59</sup> Mit dem Nachnahmeauftrag können offene Forderungen direkt beim Postzusteller beglichen werden.

### **3.7 Software für das Vollstreckungswesen - Einsatz kann noch verbessert werden**

20 der 35 geprüften Vollstreckungsbehörden setzten DV-Verfahren ein, die eine umfassende Automationsunterstützung bei der Vollstreckung boten. Die Programme ermöglichten beispielsweise das Führen einer "elektronischen Schuldnerakte". Die Vollstreckungsfälle konnten nach verschiedenen Kriterien selektiert werden (zum Beispiel nach Art, Alter und Höhe der Forderungen), um so Prioritäten bei der Bearbeitung festzulegen. Häufig wurden die Programmfunktionen nur unzureichend genutzt. So beschränkte sich bei einer Stadt der Einsatzbereich des Programms auch rund zehn Jahre nach seiner Beschaffung im Wesentlichen auf die Textverarbeitung (Vorhalten von Vordrucken und Schriftverkehr mit Schuldnern). Eine andere Vollstreckungsbehörde überwachte die Einhaltung einer Vielzahl von Ratenzahlungsvereinbarungen anhand von manuell geführten Listen, obwohl dies mit der Software möglich war.

Voraussetzung für den wirtschaftlichen Einsatz von Software ist die möglichst umfassende Nutzung der Programmfunktionen. Dies gilt in besonderem Maß für die Verwaltungsvollstreckung mit ihrem vergleichsweise hohen Anteil wiederkehrender Arbeiten und der Verwaltung zum Teil umfangreicher Datenbestände.

Soweit Vollstreckungssoftware vorhanden ist, sollte daher untersucht werden, ob Aufgaben und Verfahrensschritte in der Vollstreckung mehr als bisher dv-gestützt bearbeitet werden können.

### **3.8 Insolvenzen - Wirtschaftlichkeit von Forderungsanmeldungen fraglich**

Die Zahl von Insolvenzverfahren, die auch Forderungen der Kommunen betrafen, stieg deutlich an. Bei 19 der 35 geprüften Kommunen konnten Zahlen zur Entwicklung der Regel- und Verbraucherinsolvenzen erhoben werden. Im Vergleich der Jahre 2006 und 2008 ergab sich ein durchschnittlicher Anstieg der Regelinsolvenzen und der Verbraucherinsolvenzen um jeweils rund 24 %. Letztere hatten einen Anteil von etwa 60% an allen Insolvenzverfahren (240 von 398).

Gemeinden meldeten Forderungen ungeachtet ihrer Höhe zum Insolvenzverfahren an und verfolgten diese Verfahren zum Teil über mehrere Jahre.

Nach dem Ergebnis der Prüfung bewegt sich die Zuteilungsquote für kommunale Forderungen in Insolvenzverfahren üblicherweise zwischen 0 % und 3 %<sup>60</sup>. Demnach führt die Anmeldung im Insolvenzverfahren allenfalls bei Forderungen, deren Betrag rund 670 € übersteigt, zu einer Beitreibung von mehr als 20 €.

Vor diesem Hintergrund sollte vor der Anmeldung von Forderungen zum Insolvenzverfahren grundsätzlich zwischen Verwaltungsaufwand und zu erwartendem Ertrag abgewogen werden. Hierzu empfiehlt es sich, in einer Dienstanweisung Wertgrenzen festzulegen, bei deren Unterschreitung die Anmeldung wegen fehlender Wirtschaftlichkeit unterbleibt<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> In Einzelfällen wurden auch bis zu 7 % erreicht.

<sup>61</sup> § 26 Abs. 5 der Muster-Dienstanweisung für die Gemeindekasse des Fachverbands der Kommunal-kassenverwalter e. V. - Landesverband Rheinland-Pfalz - enthält hierzu einen entsprechenden Regelungsvorschlag ([www.kassenverwalter.de](http://www.kassenverwalter.de)).

### 3.9 Dauer von Vollstreckungsverfahren - Langzeitverfahren vermeiden und Verjährungsfristen überwachen

Des Öfteren wurden Vollstreckungsverfahren, ohne dass dies erkennbar notwendig war, über mehrere Jahre betrieben. Vereinzelt beruhten lange Verfahrensdauern auch auf der Untätigkeit des Vollstreckungspersonals. Beispiele:

- Eine Kreisverwaltung hatte für die anlässlich einer bauaufsichtlichen Verfügung entstandenen Verwaltungsgebühren und Kosten einer Ersatzvornahme von rund 40.000 € über 13 Jahre hinweg Vollstreckungsversuche unternommen. Bis zum Vorschlag der Niederschlagung hatte sich die Forderung durch Vollstreckungskosten auf rund 50.000 € erhöht. Anlässlich einer Zwangsversteigerung erhielt der Landkreis lediglich 75 €.
- Bei einem anderen Landkreis wurde für eine seit November 2002 fällige Forderung über 91 € im April 2003 zunächst die Vollstreckung angekündigt und im Mai 2003 der Vollstreckungsbeamte mit der Beitreibung beauftragt. Mitte 2009 und damit 6 Jahre nach Erteilung des Vollstreckungsauftrags befand sich der Vorgang immer noch bei dem Vollstreckungsbeamten. In der Software der Vollstreckungsbehörde waren zwar Wiedervorlagefristen zur Überwachung des Falls eingerichtet. Diese wurden jedoch in der Regel ohne weitere Maßnahmen verlängert, bis Juni 2009 insgesamt zehnmal. Es oblag allein dem Vollstreckungsbeamten, zu entscheiden, ob der Auftrag an die Vollstreckungsbehörde zurückgegeben wurde oder weiterhin in seinem Bestand verblieb.
- Bei einer Verbandsgemeinde wurden ohne nachvollziehbaren Grund in einem Jahr keine Pfändungs- und Beitreibungsversuche im Außendienst vorgenommen. Es hatten sich rund 3.500 unerledigte Vollstreckungsaufträge angesammelt.

Die Dauer von Vollstreckungsverfahren kann von den Vollstreckungsstellen nicht immer beeinflusst werden. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn die Mitwirkung anderer Behörden bei Vollstreckungshilfeersuchen erforderlich wird oder Forderungen in Zwangsversteigerungs- und Insolvenzverfahren angemeldet werden. Dennoch ist erfahrungsgemäß davon auszugehen, dass mit zunehmender Verfahrensdauer die Einbringlichkeit von Forderungen abnimmt. Weitere Vollstreckungsversuche führen dann lediglich zu zusätzlichen Kosten.

Ansprüche, deren Einziehung keinen Erfolg verspricht oder in keinem angemessenen Verhältnis zur Höhe des Anspruchs steht, dürfen niedergeschlagen werden<sup>62</sup>.

Zum Teil waren aufgrund der langen Bearbeitungsdauer Verjährungen eingetreten, da der Eintritt der Zahlungsverjährung nicht überwacht wurde. Trotzdem befanden sich die Forderungen noch im Bestand der Vollstreckungsaufträge und waren auch in den Bilanzen enthalten.

Ansprüche, die verjährt sind, müssen ausgebucht werden, da ansonsten der Forderungsbestand in der Bilanz und auch der Arbeitsumfang der Vollstreckungsbehörde unzutreffend dargestellt werden. Um die möglicherweise nachteiligen Folgen der Verjährung zu vermeiden, müssen geeignete Wiedervorlagen zur Fristenüberwachung geführt werden. Nur so können gegebenenfalls rechtzeitig Maßnahmen ergriffen werden, um den Eintritt der Verjährung zu vermeiden.

Die mit der Aufsicht über die Vollstreckungsbeamten beauftragten Kassenleiter müssen sich regelmäßig davon überzeugen, dass die Aufträge ordnungsgemäß bearbeitet werden. Anhaltspunkte hierfür liefert zum Beispiel der Bestand noch nicht erledigter Vollstreckungsaufträge. Insbesondere sollte es nicht ausschließlich den Vollstreckungsbeamten überlassen werden, ob und wann Vollstreckungsaufträge der Vollstreckungsbehörde zurückgegeben werden.

---

<sup>62</sup> Vgl. § 23 Abs. 2 GemHVO.



#### **4 Forderungsüberwachung außerhalb der Kasse - soweit als möglich vermeiden**

In einigen Verwaltungen wurden seit Jahren Forderungen aus den Aufgabenbereichen Soziales und Jugend, zum Beispiel Kostenbeiträge für Leistungen der Jugendhilfe, in der Mehrzahl der Fälle entweder mit großer zeitlicher Verzögerung oder gar nicht gemahnt und vollstreckt. Das hatte im Wesentlichen drei Ursachen:

- Daten aus den DV-Verfahren dieser Aufgabenbereiche konnten nicht oder nur unvollständig in das DV-Verfahren für das Kassenwesen übertragen werden, so dass automatisierte Mahnungen und Vollstreckungen nicht möglich waren.
- Annahmeanordnungen wurden erst erstellt, nachdem Zahlungen tatsächlich eingegangen waren. Mangels Anordnung konnte dann auch nicht gemahnt werden.
- Die Jugend- und Sozialämter hatten zwar Zahlungsverpflichtungen Dritter durch Bescheide festgesetzt und der Vollstreckungsbehörde lagen alle erforderlichen Daten vor. Dennoch wurden den Fachämtern zunächst Vorschlagslisten zur Prüfung übersandt, in welchen Fällen tatsächlich gemahnt oder vollstreckt werden soll. Lange Bearbeitungsdauern verzögerten dann weitere Maßnahmen.

Somit war es weitgehend den jeweiligen Fachabteilungen überlassen, ob und in welchem Umfang Zahlungsansprüche weiterverfolgt wurden.

Die Liquidität, insbesondere der Träger der Sozial- und Jugendhilfe, lässt es nicht zu, einen wesentlichen Teil der Forderungen nur unzureichend in die Verwaltungsvollstreckung einzubeziehen.

Daher ist sicherzustellen, dass auch Forderungen aus den Bereichen Soziales und Jugend zeitnah und vollständig gemahnt sowie bei Bedarf vollstreckt werden. Hierzu müssen

- die technischen Voraussetzungen zur vollständigen Datenübernahme in die Kassenprogramme geschaffen,
- Anordnungen zeitnah erstellt und
- Verzögerungen bei der Prüfung von Mahnschreiben und Vollstreckungsaufträgen vermieden werden.

#### **5 Nebenforderungen - Verzicht nur im Rahmen der Kleinbetragsregelung**

Nebenforderungen, die für Säumniszuschläge sowie die Kosten (Gebühren und Auslagen) der Mahnung und Vollstreckung entstanden, wurden des Öfteren nicht oder nicht vollständig festgesetzt und erhoben. So wurden beispielsweise

- Säumniszuschläge gelegentlich nur bis zum Zeitpunkt der Ausfertigung des Vollstreckungsauftrags berechnet, da mangels DV-Unterstützung danach manuelle Fortschreibungen erforderlich gewesen wären,
- Gebühren für die Abnahme einer eidesstattlichen Versicherung nicht festgesetzt und
- Pauschbeträge für Dienstreisen nicht oder nur unzureichend als Auslagen geltend gemacht.

Soweit Stellen außerhalb der Kasse mahnten (zum Beispiel Kostenersatz für Sozialhilfeleistungen), blieben die dadurch entstandenen Kosten in der weiteren Vollstreckung unberücksichtigt. Bei Begleichung der Hauptforderungen verzichteten Vollstreckungsbehörden nicht selten auf die Nebenforderungen. Eine Kreisverwaltung erhob auf rückständige Kostenbeiträge des Jugendamts keine Säumniszuschläge.

Säumniszuschläge fallen kraft Gesetz an<sup>63</sup>. Sie sind bis zum Eingang der geschuldeten Beträge fortzuschreiben, bei fehlender Automationsunterstützung manuell. Bei den Kostenbeiträgen handelt es sich nach überwiegender Rechtsprechung um Abgaben<sup>64</sup>. Für diese sind nach §§ 1 Abs. 2<sup>65</sup>, 3 Abs. 1 KAG und § 240 AO Säumniszuschläge zu fordern.

Für Mahnungen und Vollstreckungen sind Gebühren und Auslagenersatz zu erheben<sup>66</sup>. Dies gilt auch dann, wenn ein Teil der gebührenpflichtigen Amtshandlungen durch Stellen außerhalb der Kasse erbracht wird.

Ein Forderungsverzicht ist lediglich im Rahmen einer Kleinbetragsregelung angebracht, wonach aus Gründen der Wirtschaftlichkeit grundsätzlich davon abgesehen werden kann, Ansprüche von weniger als 20 € geltend zu machen<sup>67</sup>.

## 6 Abrechnung beigetriebener Gelder - Sicherheitsrisiken minimieren

Einige Verwaltungen verzichteten auf eine tägliche Ablieferung beigetriebener Gelder durch die Vollstreckungsbeamten. Bei einer Stadt wurde lediglich monatlich abgerechnet. In anderen Fällen war die Abrechnungspflicht an die Überschreitung von Mindestsummen, zum Beispiel 1.000 €, geknüpft. Vollstreckungsbeamte bewahrten Geld in ihren Wohnungen auf. Ein Landkreis hatte den Vollstreckungsbeamten bei einer Bank Konten eingerichtet, auf die sie Einnahmen bar einzahlten und Schuldner Geldbeträge überwiesen. Kontenstand und Zahlungsvorgänge waren der Kreiskasse nicht bekannt.

Barzahlungen von Schuldnern wurden teilweise unter Benutzung von Quittungsblocks quittiert, die nicht durchgehend nummeriert waren oder nicht ordnungsgemäß verwaltet wurden.

Die Kommunen sind verpflichtet, Sicherheitsstandards für die Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umgangs mit Zahlungsmitteln sowie die Verwahrung und Verwaltung von Wertgegenständen zu entwickeln und in Form von Dienstanweisungen verbindlich zu machen<sup>68</sup>. In diesem Rahmen sind auch wirksame organisatorische Vorkehrungen zum Schutz gegen eine Zweckentfremdung kommunaler Gelder durch Dritte oder eigene Bedienstete zu treffen.

Vollstreckungsbeamte haben beigetriebene Gelder nach Möglichkeit täglich abzurechnen und sie bei der Gemeindekasse oder auf Konten der Gemeinde einzuzahlen. Eine häusliche Aufbewahrung ist im Hinblick auf erhöhte Diebstahlrisiken grundsätzlich zu untersagen<sup>69</sup>. Es ist auch mit der Kassensicherheit nicht vereinbar, wenn gesonderte Gemeindekonten zur Einzahlung beigetriebener Gelder eingerichtet werden, deren Verwaltung allein den Vollstreckungsbeamten überlassen wird. Barzahlungen sind unter Einsatz nummerierter sowie zentral beschaffter und aufbewahrter Quittungsblocks zu quittieren.

---

<sup>63</sup> § 3 KAG i. V. m. § 240 AO.

<sup>64</sup> Vgl. zum Beispiel VGH Bayern, Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 12 CS 07/2895 und OVG Niedersachsen, Beschluss vom 20. Januar 2009 - 4 ME 3/09. Anderer Ansicht: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17. Dezember 2007 - 12 B 1214/07. Im Übrigen ging auch die Bundesregierung 2004 bei der Neuregelung der Heranziehung zu Kostenbeiträgen vom Wegfall der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen solche Beiträge aus, weil es sich um Abgaben handelt (Bundestagsdrucksache 15/3676, S. 41).

<sup>65</sup> Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 21. Oktober 2008 - 24 K 4693/08, wonach es sich bei der Kostenbeteiligung gemäß § 90 Abs. 1 SGB VIII um eine sonstige Abgabe im Sinne des Kommunalabgabenrechts handelt.

<sup>66</sup> §§ 1, 10 Kostenordnung zum Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVGKostO) vom 11. Dezember 2001 (GVBl 2002 S. 35), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003 (GVBl. S. 155), BS 2010-2-3.

<sup>67</sup> § 4 KAG, § 24 Abs. 1 GemHVO.

<sup>68</sup> § 29 Abs. 1 GemHVO.

<sup>69</sup> Ausnahmen sind denkbar bei Vollstreckungen außerhalb der üblichen Dienstzeiten.

## **7 Vollstreckungsvergütung - Berechnung war zum Teil fehlerhaft**

Die im Vollstreckungsaußendienst der Gemeinden und der Gemeindeverbände tätigen Beamten erhalten für die Dauer ihrer Verwendung im Außendienst eine Vergütung<sup>70</sup>. Mit der Vergütung sind auch die besonderen, für die Vollziehtätigkeit typischen Aufwendungen abgegolten, insbesondere die Aufwendungen bei Nacharbeit<sup>71</sup>.

Für die tariflich Beschäftigten wird die Vollstreckungsvergütung als Erfolgsprämie in analoger Anwendung der für Beamte geltenden Regelung gezahlt<sup>72</sup>.

Die Vollstreckungsvergütung beträgt 0,51 € für jede auf Grund eines Auftrags der Vollstreckungsbehörde erledigte Zahlung sowie für Pfändungen, Wegnahmen und Verwertungen (Fallpauschale). Für die vom Vollstreckungsbeamten durch Vollstreckungshandlungen beigebrachten Geldbeträge wird zusätzlich eine prozentuale Vergütung von 0,5 % gezahlt.

Gelegentlich wurde die Fallpauschale auch dann gezahlt, wenn Vollstreckungsaufträge erfolglos von den Außendienstkräften zurückgegeben wurden. Die prozentuale Vergütung wurde gewährt, wenn Schuldner die Forderungen beispielsweise nach der Versendung einer schriftlichen Vollstreckungsankündigung durch Überweisung beglichen oder in bar bei der Gemeindekasse eingezahlt hatten. In einem weiteren Fall erhielten die Beamten eine Vergütung für Beträge, die durch den Vollstreckungsdienst mit Pfändungs- und Überweisungsverfügungen erwirkt worden waren.

Die Vergütung von 0,51 € je Fall nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 VollstrVergV steht den Außendienstkräften für jede aufgrund eines Auftrags erledigte Zahlung zur Abwendung einer Vollstreckungshandlung zu. Erledigte Zahlungen sind solche, die beim Vollstreckungsbeamten unmittelbar (in bar, per Scheck, durch ausgefüllten Überweisungsträger) bezahlt oder die vom Schuldner zur Abwendung einer Vollstreckungshandlung überwiesen werden. Für erfolglose Beitreibungen sieht die Vollstreckungsvergütungsverordnung keine Vergütungen vor.

Die prozentuale Vergütung nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 VollstrVergV darf lediglich für beigebrachte Beträge gewährt werden. Das sind solche, die von den Vollstreckungsbeamten beim Schuldner bar, durch Scheck oder ausgefüllten Überweisungsträger - mit entsprechender Kontodeckung - unmittelbar entgegengenommen werden. Beträge, die der Schuldner im Anschluss an einen Besuch der Vollstreckungskräfte zur Abwehr weiterer Vollstreckungsmaßnahmen überweist, zählen nicht hierzu<sup>73</sup>.

In keinem Fall können bei der Vollstreckungsvergütung Beträge berücksichtigt werden, die vom Vollstreckungsdienst beigebracht werden.

## **8 Dienstanweisungen - Erlass örtlicher Regelungen darf nicht mehr weiter verzögert werden**

Ein Teil der Verwaltungen verfügte über keine oder lediglich veraltete Dienstanweisungen zum Vollstreckungswesen.

Mit der Einführung der kommunalen Doppik wurden die Gemeinden verpflichtet, ihr Rechnungswesen im Wesentlichen durch Dienstanweisungen selbst zu regeln. Davon betroffen ist auch das Mahn- und Vollstreckungswesen<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> § 7 Abs. 1 Verordnung über die Vergütung für Beamte im Vollstreckungsdienst (Vollstreckungsvergütungsverordnung - VollstrVergV) in der Fassung vom 6. Januar 2003 (BGBl. I S. 8).

<sup>71</sup> § 11 Abs. 1 VollstrVergV.

<sup>72</sup> § 18 Abs. 4 Satz 3 TVöD und Protokollerklärung Nr. 2 hierzu.

<sup>73</sup> Vgl. BAG, Urteil vom 14. Dezember 1993 - 10 AZR 494/92.

<sup>74</sup> § 29 Abs. 2 Nr. 1i GemHVO.

Fehlende oder unzutreffende Regelungen können dazu führen, dass die Vollstreckung in wesentlichen Teilen ungeordnet verläuft, beispielsweise

- bei der Anzahl und Dokumentation von Vollstreckungsversuchen,
- dem Verfahren der Abrechnung beigetriebener Beträge mit der jeweiligen Kasse und
- dem Umgang mit Kleinbeträgen.

Mögliche nachteilige Auswirkungen wären dann gegebenenfalls als "Organisationsverschulden" zu werten.

Der Erlass oder die Aktualisierung der Dienstanweisungen sollte daher nicht mehr länger aufgeschoben werden.

## **9 Vermeidung von Zahlungsrückständen erübrigt Vollstreckung**

Die Einziehung kommunaler Forderungen ist am effektivsten, wenn Mahnung und Vollstreckung erst gar nicht erforderlich werden. Bei der Ausgestaltung des forderungsbegründenden Verwaltungsverfahrens sollte daher das Ziel, Zahlungsrückstände zu vermeiden, gebührend berücksichtigt werden. Die diesbezüglichen Möglichkeiten wurden nur selten ausgeschöpft:

- Bei gebührenpflichtigen Amtshandlungen, die auf Antrag vorzunehmen sind, ist es im Einzelfall zulässig, die Durchführung von der Zahlung eines angemessenen Vorschusses oder einer Sicherheitsleistung abhängig zu machen<sup>75</sup>. Dies betrifft zum Beispiel die Erteilung wasserrechtlicher Erlaubnisse und immissionsschutzrechtlicher Genehmigungen.
- Das Landesgebührengesetz lässt es darüber hinaus zu, Urkunden oder sonstige Schriftstücke bis zur Zahlung der geschuldeten Kosten zurückzuhalten<sup>76</sup>, beispielsweise schriftliche Auskünfte aus dem Melderegister.
- Erteilen Schuldner die Ermächtigung zum Einzug von Forderungen im Lastschriftverfahren, mindert sich das Risiko von Zahlungsverzögerungen erheblich. Einige Gemeinden und Gemeindeverbände erreichen bei wiederkehrenden Zahlungen, je nach Art der Forderung, "Abbucherquoten" von deutlich über 50 % der Zahlungspflichtigen. Dabei hat es sich als hilfreich erwiesen, stetig auf die Vorteile des Lastschrifteinzugs hinzuweisen, indem zum Beispiel entsprechende Formulare den Bescheiden und Rechnungen beigelegt werden.
- Bei wiederkehrenden Zahlungsverpflichtungen, für die üblicherweise mehrere Raten festgesetzt werden, wie zum Beispiel Hundesteuer und Gebühren der Abfallentsorgung, wird in der Regel nur ein Gebührenbescheid erlassen. Hier bietet es sich an, kurz vor den jeweiligen Fälligkeitsterminen in Amtsblättern oder Tageszeitungen auf die Zahlungsverpflichtungen hinzuweisen.

Die vorgenannten Maßnahmen sollten soweit als möglich genutzt werden, um Aufwand für die Mahnung und Vollstreckung zu vermeiden und fälligkeitsnahe Zahlungen zu gewährleisten.

---

<sup>75</sup> § 16 Satz 1 Landesgebührengesetz (LGebG) vom 3. Dezember 1974 (GVBl. S. 578), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Oktober 2009 (GVBl. S. 364), BS 2013-1, § 16 Verwaltungskostengesetz (VwKostG) vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2011 (BGBl. I S. 338).

<sup>76</sup> § 16 Satz 2 LGebG.

## 10 Vollstreckungshilfeersuchen - Entgelte nicht immer Aufwand deckend

Die kommunalen Vollstreckungsbehörden bearbeiten nicht nur eigene, sondern auch Vollstreckungsaufträge anderer Stellen, die keine eigenen Vollstreckungsbeamten haben. So beauftragten beispielsweise vier der acht in die Prüfung einbezogenen Landkreise die Vollstreckungsbeamten der kreisangehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden mit der Beitreibung.

Üblicherweise waren hierzu jeweils Vereinbarungen über eine Kostenerstattung getroffen. Ein Landkreis, der selbst keine Vollstreckungsbeamten beschäftigte, erstattete keine Kosten. Das galt auch für die Vollstreckungsaufträge eines Abfallwirtschafts-Zweckverbands, die ebenfalls den Verbandsgemeinden zur Erledigung vorgelegt wurden.

Die umfassende Bearbeitung von Vollstreckungsaufträgen des Landkreises und der Abfallwirtschaftseinrichtung geht über eine - gegebenenfalls unentgeltliche - Vollstreckungshilfe hinaus. Da die von den Schuldner zu erlangenden Gebühren und Auslagen den mit der Vollstreckungshilfe verbundenen Aufwand in der Regel nicht decken, ist es geboten, die Kosten insoweit vom jeweiligen Gläubiger zu fordern<sup>77</sup>.

Sofern die Vereinbarungen eine Erstattung von Kosten vorsahen, war diese entweder pauschaliert oder es wurden die nach Abzug von Gebühren und Auslagen nicht gedeckten Kosten gefordert. Die Erstattungsbeträge reichten von rund 8 € bis fast 28 € je Vollstreckungsauftrag.

Werden die anteiligen Personalaufwendungen sowie Sach- und Gemeinkostenanteile berücksichtigt, verbleiben nach Abzug der Gebühren und Auslagen erfahrungsgemäß zwischen 20 € und 30 € Kosten je Vollstreckungsauftrag<sup>78</sup>.

Vereinbarungen, die deutlich weniger als 20 € je Vollstreckungsauftrag vorsehen, sollten daher auf ihre Angemessenheit überprüft werden.

Neben den Vollstreckungsaufträgen anderer Gemeinden und Gemeindeverbände werden aufgrund gesetzlicher Verpflichtung Vollstreckungshilfeersuchen der Gebühreneinzugszentrale (GEZ) - für Rundfunkgebühren<sup>79</sup> - sowie der Industrie- und Handelskammern<sup>80</sup> und der Handwerkskammern<sup>81</sup> - im Wesentlichen für Mitgliedsbeiträge - bearbeitet. Von den Kammern wurden 2009 insgesamt rund 14.300 Vollstreckungsaufträge mit einer zu vollstreckenden Gesamtsumme von 3,8 Mio. € an die rheinland-pfälzischen Gemeinden und Gemeindeverbände weitergeleitet<sup>82</sup>.

Die GEZ zahlt den Gemeinden und Gemeindeverbänden seit 2002 unverändert 12,78 € je Beitreibungsersuchen<sup>83</sup>.

---

<sup>77</sup> Vgl. § 12 Abs. 4 Satz 1 LVwVGKostO.

<sup>78</sup> Die Angaben beruhen auf nachvollziehbaren Berechnungen einiger Verwaltungen, die im Rahmen von Vereinbarungen den Aufwand der Vollstreckung erfassen.

<sup>79</sup> § 2 Abs. 4 Landesgesetz zu dem Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland, vom 10. Dezember 1991 (GVBl. S. 369), BS Anhang I 95, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Februar 2010 (GVBl. S. 27).

<sup>80</sup> § 3 Abs. 8 Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG) vom 18. Dezember 1956 (BGBl. I S. 920), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2418).

<sup>81</sup> § 113 Abs. 3 Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1998 (BGBl. I S. 3074; 2006 I S. 2095) zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juli 2009 (BGBl. I S. 2091).

<sup>82</sup> Vgl. Landtagsdrucksache 15/4822.

<sup>83</sup> § 1 Landesverordnung über die Festsetzung eines Beitrags für die Beitreibung rückständiger Rundfunkgebühren vom 16. April 2002 (GVBl. S 175), BS 225-11.

Für die Kosten der Beitreibung von Forderungen für die Industrie- und Handelskammern haben der Städtetag und der Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz 2004 mit der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung geschlossen<sup>84</sup>. Danach zahlen die Industrie- und Handelskammern für jedes Vollstreckungshilfeersuchen einen einheitlichen Betrag von 10 €.

Sofern die Handwerkskammern die Gemeinden als Vollsteckungsbehörde mit der Beitreibung beauftragen, können diese nach der HWO für ihre Tätigkeit eine angemessene Vergütung beanspruchen. Die hierzu abgeschlossenen Vereinbarungen der geprüften Kommunen legten Beträge zwischen 10 € und rund 13 € als Kostenbeteiligung je Auftrag fest. Zum Teil wurde von den Handwerkskammern keine Erstattung gefordert, da nichts vereinbart war.

20 der 26 in die Erhebungen einbezogenen Gemeinden und Gemeindeverbände, die solche Aufträge bearbeiten, erachteten die Entgelte nicht als kostendeckend.

Die auf gesetzlicher Grundlage oder Vereinbarungen beruhenden Kostenbeteiligungen der GEZ und der Kammern reichen nicht aus, die durchschnittlichen Kosten von wenigstens 20 € je Vollstreckungsauftrag zu decken<sup>85</sup>.

Der Rechnungshof sieht daher Anpassungsbedarf sowohl bei dem durch Landesverordnung festgelegten Erstattungsbetrag der GEZ als auch den Kostenerstattungen der Kammern. Ein Verzicht auf Erstattungsleistungen der Handwerkskammern ist im Hinblick auf § 113 Abs. 3 HWO nicht angebracht.

## **11 Einsatz von Inkasso-Unternehmen - Outsourcing zumindest fragwürdig**

Keine der in die Prüfung einbezogenen Gemeinden und Gemeindeverbände hatten private Inkasso-Unternehmen mit Aufgaben der Vollstreckung beauftragt. In einigen Verwaltungen wurden jedoch Überlegungen hierzu angestellt, zumal Unternehmen ihre Dienstleistungen den Kommunen in verstärktem Umfang anbieten.

Das Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz weist die Aufgaben der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen ausschließlich den Vollstreckungsbehörden und den Vollstreckungsbeamten zu<sup>86</sup>. Mangels anderweitiger gesetzlicher Regelung ist eine Aufgabenübertragung auf Private nicht zulässig<sup>87</sup>.

Weitergehende Übertragungsmöglichkeiten bestehen hingegen für die kommunalen privatrechtlichen Forderungen. Eine verpflichtende Beitreibung ausschließlich durch öffentlich-rechtliche Stellen ist wegen des fehlenden Gesetzesvorbehalts nicht vorgesehen.

---

<sup>84</sup> § 1 Abs. 2 der Vereinbarung zwischen den Industrie- und Handelskammern zu Koblenz, Trier, für die Pfalz und für Rheinhessen und dem Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz sowie dem Städtetag Rheinland-Pfalz. Die Vereinbarung ist zum 1. Juni 2004 in Kraft getreten. Ihr können die Städte und Gemeinden beitreten. Teilweise haben die Kommunen eigene Vereinbarungen mit abweichenden Festlegungen zur Kostenerstattung getroffen.

<sup>85</sup> Dementsprechend sind in den westlichen Flächenländern, in denen die Kommunen Rundfunkgebühren vollstrecken, durchweg höhere Kostenerstattungen vorgesehen als in Rheinland-Pfalz, zum Beispiel in Niedersachsen 20,50 € und in Schleswig-Holstein 22 € je Vollstreckungsauftrag.

<sup>86</sup> §§ 1 Abs. 1, 4 Abs. 1 und 3 LVwVG.

<sup>87</sup> Ausdrücklich klargestellt war dies in Nr. 34.4 der VV zu § 37 GemKVO.

Der bei öffentlich-rechtlichen Forderungen allenfalls noch mögliche Einsatz von Inkasso-Unternehmen als sog. Verwaltungshelfer<sup>88</sup> für vorbereitende oder unterstützende Maßnahmen und die Aufgabenübertragung bei privatrechtlichen Forderungen muss dem Wirtschaftlichkeitsgebot und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügen. Dazu wird auf Folgendes hingewiesen:

- Die Vergabe von Teilaufgaben, zum Beispiel für die Adressermittlung und Einholung von Registerauskünften, hat insbesondere bei kleineren Kommunen voraussichtlich nur geringfügige Entlastungseffekte.
- Sofern der Umfang der Auftragsvergabe den Personalbedarf tatsächlich verringert, kann die Personalausstattung hingegen häufig nicht oder nicht zeitnah angepasst werden. Bei kleineren Vollstreckungsbehörden kann sich zudem eine verringerte personelle Ausstattung nachteilig auswirken, insbesondere bei Vertretungsfällen infolge Urlaub oder Krankheit.
- Werden Inkasso-Unternehmen als Verwaltungshelfer für Zwecke der Informationsbeschaffung eingesetzt, fallen hierfür gegebenenfalls Entgelte an, während die den Vollstreckungsbehörden aufgrund gesetzlicher Vorschriften zu gewährenden Auskünfte (zum Beispiel nach § 25 Abs. 11 LVwVG) in der Regel unentgeltlich erteilt werden.
- In Rheinland-Pfalz ist auch für einen Großteil der privatrechtlichen kommunalen Forderungen die Verwaltungsvollstreckung zugelassen<sup>89</sup>.
- Die Beauftragung als Verwaltungshelfer begegnet datenschutzrechtlich zumindest dann Bedenken, wenn Daten aus einem Steuerschuldverhältnis weitergegeben werden. Die Offenbarung solcher Angaben an nichtöffentliche Stellen ist grundsätzlich nicht zulässig<sup>90</sup>.

Bei den öffentlich-rechtlichen Forderungen sind demnach einer Beteiligung von Inkasso-Unternehmen enge Grenzen gesetzt, die eine spürbare Entlastung nahezu ausschließen. Ob eine Zusammenarbeit im Bereich der privatrechtlichen Forderungen zweckmäßig ist, konnte nicht abschließend beurteilt werden, da keine entsprechende Beauftragung vorlag.

---

<sup>88</sup> Ein Verwaltungshelfer ist eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts, die von der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben hilfweise eingesetzt wird. Dabei werden keine Entscheidungsbefugnisse übertragen. Beispiel für einen Verwaltungshelfer ist ein Abschleppunternehmen, das von der Straßenverkehrsbehörde mit der Entfernung eines verbotswidrig geparkten Fahrzeugs beauftragt wird.

<sup>89</sup> Vgl. § 1 Landesverordnung über die Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen nach dem Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz (LVwVGpFVO) vom 8. Juni 2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Dezember 2010 (GVBl. S. 429), BS 2010-2-2.

<sup>90</sup> § 3 Abs. 1 Nr. 1 KAG i. V. m. § 30 Abs. 4 AO.