

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/3671

Finanzministerium | Postfach 71 27 | 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Lars Harms, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Staatssekretär Finanzen

nachrichtlich:

Frau Präsidentin
des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

16.09.2024

Voten zu den Bemerkungen 2023 des Landesrechnungshofs Schleswig-Holstein mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2021; Drucksache 20/1938, Tz. 6. 5. Absatz Berichterstattung zur Prüfung einer zentralen Bearbeitung und Vollstreckung der offenen privatrechtlichen Forderungen durch die Landeskasse

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wunschgemäß informiere ich mit dem anliegenden Bericht über die Prüfung einer zentralen Bearbeitung und Vollstreckung der offenen privatrechtlichen Forderungen durch die Landeskasse.

Ich bitte um Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Oliver Rabe

Anlage

Berichts-anforderung

Der Finanzausschuss bittet das Finanzministerium, eine zentrale Bearbeitung und Vollstreckung der offenen privatrechtlichen Forderungen durch die Landeskasse zu prüfen und hierüber im dritten Quartal 2024 zu berichten (Drucksache 20/1938).

Die im Folgenden dargestellte Prüfung ergab, dass es bei der bisherigen Organisation verbleiben soll.

Feststellungen des Landesrechnungshofs aus dem Jahre 2022

Der Landesrechnungshof hat 2022 das Forderungsmanagement des Landes geprüft. Hierbei wurde auch die Beitreibung der privatrechtlichen Forderungen betrachtet. Das Ergebnis wurde mit den Bemerkungen 2023, Tz. 6.11., veröffentlicht und in der Arbeitsgruppe „Haushaltsprüfung“ sowie im Finanzausschuss erörtert.

Anders als bei öffentlich-rechtlichen Forderungen werden privatrechtliche Forderungen bei ausbleibendem Zahlungseingang nicht durch die Landeskasse, sondern durch die Ressorts weiterverfolgt. Der Landesrechnungshof verweist auf Beispiele im Kommunalbereich Schleswig-Holsteins und in mehreren anderen Bundesländern, wo es jeweils eine gesetzliche Grundlage gibt, auch privatrechtliche Forderungen im Verwaltungsvollstreckungswege beizutreiben. Diese gesetzliche Grundlage wäre in Schleswig-Holstein durch eine Änderung im Landesverwaltungsgesetz zu schaffen.

Vorgehensweise der jetzigen Untersuchung im Jahre 2024

Der nachfolgende Bericht erläutert zunächst den aktuellen Sachstand. Er beleuchtet dann Entwicklungsmöglichkeiten des Forderungsmanagements. Die durch den Landesrechnungshof gesetzten Impulse sowie die Berichts-anforderung des Landtages wurden aufgegriffen. Wie in weiteren Erläuterungen ausgeführt werden wird, kommt es zur Beurteilung des Gesamtbildes wesentlich auf die Rolle der Ressorts bzw. Dienststellen an. Deren aktuelle Arbeit sollte im Hinblick auf ein Gesamtergebnis mit Verbesserungspotentialen analysiert werden. Im Juni 2024 wurde eine umfangreiche Ressortumfrage gestartet. Mit Hilfe der einzelnen Antworten konnte untersucht werden, wie die Abläufe bei privatrechtlichen Forderungen mit Zahlungsverzug oder -verweigerung in den Dienststellen aussehen. Daneben sollte erkannt werden, welche Maßnahmen mit welchem

personellen Aufwand jeweils dahinter stehen. Auch wurden die Ressorts gebeten darzulegen, welche konkreten Vorteile sie aus einer Zentralisierung erwarten und welche Arten privatrechtlicher Forderungen aus ihrer Sicht dafür in Frage kämen. Diese Fokussierung war u.a. deswegen relevant, da die Ermächtigungen anderer Bundesländer die in Frage kommenden privatrechtlichen Forderungen katalogisiert konkretisieren. Bei einer Änderung in Schleswig-Holstein wäre solch eine Festlegung der Befugnisse ebenfalls erforderlich. Mit informellen Abfragen wurden ferner Erfahrungen aus dem Kommunalbereich in Schleswig-Holstein eingeholt. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen anderer Bundesländer wurden untersucht. Mit diesen Analysen sollten ebenfalls mögliche Veränderungen und deren Auswirkungen in Bezug auf eine Verbesserung des Systems erkannt werden.

Die Landeskasse und ihr Forderungsmanagement

Die Landeskasse managt in SAP sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Forderungen des Landes mit Ausnahme des Steuerbereiches. Sie ist insoweit zentral zuständig für die Annahme und Leistung der Zahlungen für das Land. Kommt es zu Schwierigkeiten und eine Zahlung geht nicht, verspätet oder teilweise ein, kann die Landeskasse bisher nur vollstrecken bei öffentlich-rechtlichen Forderungen. Die privatrechtlichen Forderungen dürfen nicht vollstreckt werden, darum kümmern sich die Dienststellen. Die Details werden hierzu nachfolgend näher ausgeführt.¹

Gesteuert und überwacht werden die Zahlungsvorgänge über das SAP-Verfahren. Die jeweilige Dienststelle vergibt bei der Erfassung der Forderung als Verwendungszweck ein Kassenzeichen zur eindeutigen Erkennung und einen Mahnschlüssel. Dieser steuert die Einordnung des weiteren Weges. Er legt unter anderem auch fest, ob es sich um eine öffentlich-rechtliche oder eine privatrechtliche Forderung handelt.² Diese Festlegung ist bindend und kann von der

1) In § 262 Abs. 1 Landesverwaltungsgesetz SH (LVwG) ist geregelt, dass öffentlich-rechtliche Geldforderungen der Träger der öffentlichen Verwaltung im Verwaltungswege begetrieben werden. Die Vollstreckungsbehörde des Landes für diese Forderungen ist gem. § 263 Abs. 1 Ziffer 1 in Verbindung mit § 1 Ziffer 1a) der Landesverordnung über die zuständigen Vollstreckungsbehörden vom 23.10.2003 die Landeskasse. In § 319 Abs. 1 LVwG SH ist die Möglichkeit eingeräumt, dass auch privatrechtliche Geldforderungen im Verwaltungswege begetrieben werden könnten, wenn dies durch ein Gesetz zugelassen ist. § 319 Abs. 2 stellt aber auch klar, dass eine Beitreibung im Verwaltungsverfahren einzustellen ist, wenn der Schuldner Einwendungen gegen die Forderung erhebt. Dann bleiben nur die Maßnahmen nach der Zivilprozessordnung.

2) Abgrenzung Privatrecht vs. Öffentliches Recht:

Die Abgrenzung zwischen den beiden größten Rechtsgebieten, dem Öffentlichen Recht und dem Privatrecht, ist wegen der zahllosen betroffenen Lebenssachverhalte nicht immer ganz eindeutig. Im Prinzip kommt es zur richtigen Einteilung auf das Grundgeschäft an mit der Frage, aus welcher Anspruchsnorm sich die jeweilige Forderung ergibt. Eindeutig öffentlich-rechtlich ist die Forderung dann, wenn es sich um einen Verwaltungsvorgang nach dem LVwG handelt und eine öffentlich-rechtliche Kostenvorschrift gegeben ist. Umgekehrt handelt es sich um einen privatrechtlichen Vorgang, wenn die öffentliche Hand wie ein Privater auftritt. Zur Abgrenzung angewendet wird überwiegend die sog. „modifizierte Subjektstheorie“, die danach fragt, ob die jeweilige Vorschrift einen Träger hoheitlicher Gewalt gerade wegen dieser Eigenschaft anspricht. Wenn die Vorschrift dagegen alle Rechtssubjekte in gleicher Weise anspricht, handelt es sich um Privatrecht. Als privatrechtliche Vorgänge können beispielhaft vorkommen: Grundstücksveräußerungen, Vermietung oder Verpachtung (u.a. Fischereipacht, Jagdpacht), Nutzungsüberlassungen (z.B. von Funkanlagen oder Antennenträgern), Fahrzeugreparaturen, Verkauf von Gegenständen, Fortbildungsleistungen, Bereitstellung von Prüfungsunterlagen, Schadenersatz, etc.

Landeskasse nicht beeinflusst werden. Die Landeskasse kennt das Grundgeschäft, den Vertrag, nicht. Sie hat auch keine diesbezügliche „Vertragsakte“. Der Mahnschlüssel regelt neben der Einteilung öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich auch Zinsläufe und Zeitabläufe der Mahnung bzw. Erinnerung, was aber für die Untersuchung hier vernachlässigt werden kann.

Handelt es sich nach der Vorgabe des Mahnschlüssels um eine öffentlich-rechtliche Forderung, dann wird bei Nichtzahlung automatisch eine Mahnung zugestellt. Diese enthält einen Hinweis, dass die Landeskasse bei Nichtzahlung gezwungen wäre, die ausstehende Forderung mit weiteren Kosten und Zinsen im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchzusetzen.

Bei den privatrechtlichen Forderungen verhält es sich anders³. Im Regelfall erfolgt drei Wochen nach Zahlungsziel eine Zahlungserinnerung. Neben einem Hinweis auf das Anfallen von Verzugszinsen unterbleibt ein Verweis zur Möglichkeit einer Vollstreckung nach der Zivilprozessordnung durch die Dienststelle, z.B. mit Hilfe eines Gerichtsvollziehers. Erfolgt keine Zahlung, wird der Vorgang an das Ressort zurück gegeben. Dazu ergeht eine automatische maschinelle Rückstandsmeldung an die anordnende Dienststelle. Dezentral werden in Ressortverantwortung weitere Schritte eingeleitet. Werden Einwände gegen die Forderung bzw. den Vertrag erhoben, dann ist eine Vollstreckung einzustellen. In diesem Falle wäre ggf. eine gerichtliche Klärung zum Bestehen der Forderung herbeizuführen⁴. Die offene Forderung verbleibt weiter im SAP System. Einmal jährlich erhält jede Dienststelle zusätzlich eine aus SAP generierte Liste mit allen offenen Forderungen für ihren Bereich zur weiteren Veranlassung. Die Dienststelle entscheidet über den weiteren Umgang in eigener Zuständigkeit.

Würde der Landeskasse durch eine gesetzliche Änderung die Beitreibung privatrechtlicher Forderungen ermöglicht, dann wäre sie dazu personell und mit klaren Verfahren zu befähigen. Entsprechende Mittel und personelle Ressourcen, die bisher in den Ressorts genutzt werden, wären vorzuhalten und mit klaren Schnittstellen wären die Abläufe zu optimieren. Doppelarbeiten wären zu vermeiden und die Ressorts würden Kompetenzen abgeben. Dazu würde es ggf. sinnvoll sein, dass ein Zugriff auf das der Forderung zugrunde liegende gesamte Vertragswerk möglich ist. Die Kenntnisse über das Grundgeschäft der Forderung liegen der Landeskasse nicht vor. Das ist bei öffentlich-rechtlichen Forderungen nicht notwendig. Diese können in jedem Falle vollstreckt werden, da sie durch Verwaltungsakt bereits tituliert sind.

3) Wegen der bislang fehlenden gesetzlichen Grundlage darf die Landeskasse privatrechtliche Forderungen nicht vollstrecken. Die §§ 262, 263 LVwG legen nur die Zuständigkeit für öffentlich-rechtliche Forderungen fest. § 319 LVwG lässt zwar die Anwendbarkeit für privatrechtliche Forderungen zu, verlangt aber dazu eine gesetzliche Grundlage, welche im Gesetzgebungswege neu zu schaffen wäre.

4) Im Verwaltungsvollstreckungsverfahren können Behörden öffentlich-rechtliche Verpflichtungen mittels eines besonderen Vollstreckungsverfahrens ohne Gerichte oder deren Vollstreckungsorgane durchsetzen. Durch besondere gesetzliche Ermächtigung (§ 319 Abs.1 LVwG) könnten privatrechtliche Forderungen des Landes ebenfalls im Wege der Verwaltungsvollstreckung beigetrieben werden. Allerdings ändert sich dadurch die Art der Forderung nicht. Daher wäre bei einem Bestreiten der Forderung durch den Schuldner wieder der Zivilprozessweg einzuhalten. Das Verwaltungsvollstreckungsverfahren wäre somit nur vorgelagert.

Das Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein

Der Hinweis des Landesrechnungshofs auf den Kommunalbereich Schleswig-Holstein wurde untersucht und dieses Vergleichsfeld einer näheren Betrachtung unterzogen.

Gemäß § 14 Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein dürfen privatrechtliche Entgelte im Verwaltungswege beizutreiben werden, wenn sie von abgabeberechtigten Körperschaften, ihren Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften für die Benutzung einer im öffentlichen Interesse unterhaltenen Einrichtung nach einem Tarif erhoben werden, der bekannt gemacht worden ist oder zur Einsichtnahme ausliegt. Die Kommunen wären also nach der Gesetzeslage durchaus befugt, privatrechtliche Forderungen im Verwaltungsvollstreckungswege beizutreiben.

Dazu fanden mehrfach auf informeller Basis Kontakte zum Kreis der Kommunalkassenverwalter statt. Es sollte herausgefunden werden, welche Vorteile sich im Bereich der Kommunalverwaltung aus der gesetzlichen Grundlage ergeben haben und welche näheren Erkenntnisse sich bei den Kommunen daraus haben gewinnen lassen. Diese könnten dann für die eigene Abwägung genutzt werden.

Auch wenn im Rahmen der informellen Gespräche und Meinungsbilder natürlich kein vollständiges und somit auch kein abschließendes Urteil gewonnen werden konnte, so kann jedoch festgestellt werden, dass es aus den bisherigen Erfahrungen im Bereich der Kommunalverwaltungen kein einheitliches Bild gibt. Die Beitreibung privatrechtlicher Entgelte sei vielfach Sache des Rechtsamtes der jeweiligen Kommune. Die Notwendigkeit einer umfänglichen Datenabfrage wurde grundsätzlich nicht gesehen. Insofern kann nicht beurteilt werden, ob alleine die gesetzliche Ermächtigung tatsächlich Vorteile im täglichen Handeln generiert und wie diese sich im Einzelfall bei jeder Kommune wirtschaftlich auswirken.

Verwaltungsvollstreckungsrecht anderer Bundesländer

Der Landesrechnungshof verweist in seiner Darstellung unter 6.11.2 der Bemerkungen 2023 auf Beispiele in anderen Bundesländern und führt dazu die Rechtsvorschriften aus Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Rheinland-Pfalz an. Auch in Brandenburg und Sachsen-Anhalt finden sich entsprechende

Regelungen. Diese Vorschriften sind im Rahmen des Berichtsauftrages allesamt gesichtet und untersucht worden.

Beispielhaft sollen die Vorschriften aus Nordrhein-Westfalen (NRW) vorgestellt werden, da hier durch ergänzende Verwaltungsvorschriften ein umfangreiches Regelwerk zur Verfügung steht. Das Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes NRW vom 19. Februar 2003 sieht in § 1 Abs. 2 eine ministerielle Rechtsverordnung zur Zulassung der Beitreibung privatrechtlicher Forderungen im Verwaltungswege unter bestimmten Voraussetzungen vor. Diese Rechtsverordnung vom 10. März 2003 zählt in § 1 die zugelassenen Forderungen enumerativ auf. In den Verwaltungsvorschriften⁵ zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz sind weitere Details zum Verfahren benannt. Hierzu wird u.a. ausgeführt, dass keine Verpflichtung zur Beitreibung privatrechtlicher Forderungen im Verwaltungswege bestehe und die Beurteilung der Zweckmäßigkeit, also ob die Forderung bestritten werde, der anordnenden Dienststelle als Gläubiger obläge. Ausdrücklich wird zudem darauf verwiesen, dass vor Beginn der Vollstreckung dem Schuldner das Recht einzuräumen sei, Einwendungen gegen die Forderung zu erheben und hierdurch die Einstellung der Vollstreckung im Verwaltungswege herbeizuführen. Dies deckt sich in der Sache mit dem hiesigen § 319 Abs. 2 LVwG SH. Die Forderung muss dann im Zivilprozesswege geltend gemacht werden.

Auffallend ist, dass trotz der gesetzlichen Ermächtigung es weiterhin ausdrücklich der Dienststelle vorbehalten bleibt, wie sie zu verfahren gedenkt. Insofern bietet das Gesetz nur einen Rahmen, der aber nicht ausgeschöpft werden muss. Zudem bleibt offen, ob alleine die gesetzliche Ermächtigung Vorteile für effizientes Verwaltungshandeln generieren konnte. Einen Austausch der mit der Landeskasse in Schleswig-Holstein vergleichbaren Einrichtungen anderer Bundesländer gibt es nicht, so dass hierzu aus vergleichbaren Ländern keine auswertbaren Daten verfügbar sind.

Ressortumfrage vom Juni 2024

Für die Beitreibung privatrechtlicher Forderungen des Landes sind bisher die Ressorts zuständig, da diese Forderungen nicht tituliert sind und nicht im Verwaltungsvollstreckungswege begetrieben werden können. Dazu wäre, wie oben dargestellt, eine gesetzliche Anpassung erforderlich. Allein die Ressorts haben bisher die maßgeblichen Kenntnisse über die Verfahren.

Die Erhebung umfasste einen Zeitraum von drei Jahren, um einen aussagefähigen Beobachtungszeitraum zu ermöglichen und nicht von ggf. einjährigen Zufälligkeiten abgelenkt zu werden. Es sollten erfasst werden die privatrechtlichen Forderungen aus SAP mit dem relevanten Mahnbereich 4* jährlich für den Bereich der Jahre 2021 bis 2023. Auch wurde abgefragt, ob Forderungen ganz oder teilweise

5) Verwaltungsvorschriften zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz (VV VwVG NRW) Gem. RdErl. d. Finanzministeriums - I C 1 - 0070 – 41.14 -u. d. Innenministeriums – 56/17 - 21.112 -v. 9.10.2004

ausgefallen waren und auf welche Weise für ihre Beitreibung gesorgt wurde (gerichtlich, außergerichtlich). Für jedes Jahr wurde ebenfalls abgefragt, wie viele VZÄ für die Beitreibung der privatrechtlichen Forderungen in den Ressorts/ Dienststellen gebunden waren.

Zur besseren Beurteilung sollten beispielhaft das Vorgehen und die auftretenden Fallkonstellationen bei einer außergerichtlichen Beitreibung sowie bei einem gerichtlichen Verfahren benannt werden. Die Ressorts sollten sich auch Gedanken machen, welche konkreten Vorteile aus dortiger Sicht mit einer Zentralisierung der Beitreibung privatrechtlicher Forderungen verbunden wären und welche Kompetenzen im Ressort verbleiben sollten. Schlussendlich sollten die dafür in Frage kommenden Arten der Forderungen (für eine enumerative Aufzählung im Wege einer möglichen gesetzlichen Anpassung) aufgeführt werden. Die Umfrage erging an alle Ressorts des Landes, welche im Nachgang ihre Dienststellen eingebunden haben, und an die Landtagsverwaltung. Die letzten Antworten gingen Ende Juli 2024 ein.

Ergebnisse der Umfrage

Bei der Bewertung ist zu unterscheiden zwischen einer grundsätzlichen Bereitschaft der Ressorts zu neuen Wegen einerseits und einer festen betriebswirtschaftlichen Bestätigung als Empfehlung grundlegender Veränderungen andererseits. In Summe können die vielfältigen Antworten der Umfrage so interpretiert werden, dass eine Zentralisierung zur Beitreibung privatrechtlicher Forderungen durch die Landeskasse sinnvoll sein kann. Idealtypisch könnte mit einer Zentralisierung eine Bündelung von Kompetenzen erreicht und aktuelle fachliche Expertise besser vorgehalten werden. Die Verfolgung von Forderungsansprüchen gehört auch nicht zum Kerngeschäft der Ressorts bzw. Dienststellen. Die Mehrzahl der Ressorts steht gemäß ihren Antworten einer Zentralisierung zumindest nicht ablehnend gegenüber.

Ein genauerer Blick auf die Details der Antworten ergibt allerdings keinen belastbaren betriebswirtschaftlichen Beleg für eine grundlegende Veränderung des Systems mit einer gesetzlichen Anpassung und notwendigen Festlegungen von Schnittstellen. Immer wieder kommt im Zusammenhang mit den jeweiligen Grundgeschäften auch das Ressortprinzip zum Vorschein.

Die Antworten zeichnen insgesamt ein sehr unterschiedliches Bild. Dies betrifft die Anzahl der offenen privatrechtlichen Forderungen, das Handling, den jeweiligen Personaleinsatz, die angesprochene notwendige Nähe zum Kunden, die Arten der Grundgeschäfte. Die Ressorts haben mehrheitlich zum Ausdruck gebracht, dass eine Änderung des bisherigen Systems aus ihrer Sicht kaum oder keine Vorteile erbrächte. Es wird vielfach eine lediglich optionale Ausgestaltung gefordert, also es stünde alles im Benehmen der Dienststelle. Dies würde aber Doppelstrukturen nach sich ziehen und nicht zur Effizienzsteigerung beitragen. Auch wenn die

Dienststelle nur ein Letztentscheidungsrecht erhalten sollte, wären Schnittstellen klar festzulegen. In einigen Antworten wurde sinngemäß zum Ausdruck gebracht, dass die Vielfältigkeit der privatrechtlichen Forderungen eine Zentralisierung nicht benötige und man selbst die Expertise aus der Kenntnis des Grundgeschäftes habe und diese Verantwortung auch behalten wolle. Diverse Ressorts haben unter Hinweis auf spezielle Gegebenheiten geantwortet, dass z.B. vertiefte Kenntnisse vor Ort und der Kontakt zu den jeweiligen Kunden als vorrangig zu bewerten seien und daher eine Zentralisierung keine Vorteile brächte.

Auch bei der Nennung der mit den Verfahren in den Dienststellen anteilig betrauten VZÄ waren die Bandbreiten der Antworten sehr unterschiedlich. Angefangen von der Antwort, dass man das nicht seriös benennen könne über Anteile weit unter 10% bis zur bloßen Nennung der Besoldungsgruppe ohne Zeitanteil. Eine betriebswirtschaftlich belastbare Aussage zu den Folgen einer Zentralisierung ist damit nicht möglich. Bei der von diversen Ressorts gewünschten Optionalität wären zudem Doppelarbeiten nicht ausgeschlossen. Die Schnittstellen und Befugnisse müssten sehr genau definiert werden.

Ergebnis:

Eine Zentralisierung mit gesetzlicher Änderung erbringt nicht die erwarteten Effizienzvorteile. Auf eine Änderung des Landesverwaltungsgesetzes wird daher verzichtet. Die Verantwortung für die Beitreibung der privatrechtlichen Forderungen des Landes verbleibt in der Verantwortung der Dienststellen.

Zur einheitlichen Klassifizierung der Forderungen als öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich erarbeitet das Finanzministerium für alle Ressorts eine Handreichung mit nachvollziehbaren Kriterien. Die automatisierten Schreiben zur Mahnung bei öffentlich-rechtlichen Forderungen bzw. Erinnerung bei privatrechtlichen Forderungen sollen vereinheitlicht werden. Bei privatrechtlichen Forderungen soll klarstellend ein Hinweis auf die Möglichkeit der Vollstreckung durch die Dienststellen nach der Zivilprozessordnung aufgenommen werden.