



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme
der Bundesrechtsanwaltskammer
zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des
Gerichtsvollzieherwesens (BT-Drs. 16/5727)

erarbeitet durch den
Ausschuss ZPO/GVG
der Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder:

RA Dr. Hermann **Büttner**, Karlsruhe, Vorsitzender
RAuN Horst **Droit**, Wallenhorst
RA Dr. Hans **Eichele**, Mainz
RA Dr. Gerold **Kantner**, Rostock
RA Dr. Jürgen **Lauer**, Köln
RA Lothar **Schmude**, Köln
RA Dr. Michael **Weigel**, Frankfurt/M.
RAuN Dr. Hans-Heinrich **Winte**, Hildesheim (Berichterstatter)

RAin Anabel **von Preuschen**, BRAK, Berlin

Verteiler:

Bundesministerium der Justiz
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Rechtsanwaltskammern
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Steuerberaterverband
Wirtschaftsprüferkammer
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Richterbund
Deutscher Gerichtsvollzieherbund
Deutsche Rechtspflegervereinigung
Deutscher Juristinnenbund
Deutscher Notarverein

August 2007

BRAK-Stellungnahme-Nr. 34/2007

Im Internet unter www.brak.de (Stellungnahmen)

Die Bundesrechtsanwaltskammer bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem Bundesrat-Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Gerichtsvollzieherwesens Stellung zu nehmen.

I. Ausgangspunkt der Reformbestrebungen

Auf der Basis des von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Organisation des Gerichtsvollzieherwesens/Privatisierung“ erarbeiteten Gesetzesentwurfs haben die Länder Niedersachsen, Baden Württemberg, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern einen Gesetzesantrag zur Reform des Gerichtsvollzieherwesens in den Bundesrat eingebracht, der durch diesen beschlossen und in den Bundestag eingebracht worden ist.

Der Gesetzentwurf sieht eine grundlegende Reform des Gerichtsvollzieherwesens vor. Um die Effizienz der Zwangsvollstreckung zu verbessern, soll die Gerichtsvollzieherstätigkeit auf Beliehene übertragen werden (§ 1 GVZG-E). Um die verfassungsrechtliche Grundlage der Statusänderung abzusichern, wurde gleichzeitig mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Gerichtsvollzieherwesens der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes eingebracht.

Ausgangspunkt der Reformüberlegungen ist die derzeitige Belastungssituation der Gerichtsvollzieher. Nach Ansicht des Reformgebers kann der anhaltend hohe Geschäftsanfall nur bewältigt werden, wenn die Aufgaben der Gerichtsvollzieher nicht mehr durch justizeigene Beamte, sondern durch Beliehene erledigt werden, die auf eigene Rechnung, aber unter staatlicher Aufsicht tätig sind. Damit müsse ein Abbau der umfangreichen staatlichen Subventionen für die Zwangsvollstreckung einhergehen. Durch den Systemwechsel würden neue Leistungsanreize geschaffen werden, die im gegenwärtigen System nicht möglich seien.

Ein weiterer Reformbedarf wird in formalrechtlicher Hinsicht darin gesehen, dass das gegenwärtige Gerichtsvollzieherssystem im Wesentlichen auf Verwaltungsvorschriften beruht und lediglich die Zuständigkeit für den Erlass dieser Verwaltungsvorschriften (§ 154 GVG) sowie die Ausschließung des Gerichtsvollziehers (§ 155 GVG) gesetzlich geregelt sind.

Als Lösung sieht der Gesetzentwurf deshalb die Übertragung der Aufgaben der Gerichtsvollzieher auf Beliehene vor, deren Status in einem eigenständigen Gesetz in Anlehnung an die Bestimmungen des Notars zur hauptamtlichen Berufsausübung geregelt wird. Hierbei soll der Gläubiger künftig zwischen mehreren, miteinander im Wettbewerb stehenden Gerichtsvollziehern auswählen können.

Um den beliehenen Gerichtsvollziehern die Erfüllung ihrer Aufgaben in eigener wirtschaftlicher Verantwortung zu ermöglichen, wird das Gerichtsvollzieherkostenrecht zukünftig kostendeckend ausgestaltet. Die hierzu nötige Erhöhung des Gebührenaufkommens soll in weitem Umfang durch eine neu eingeführte so genannte Erfolgsgebühr abgedeckt werden, die nur anfallen soll, wenn und soweit der Gläubiger befriedigt wird.

Parallel hierzu sollen ergänzend die vorhandenen Gebühren angemessen erhöht und die kostenrechtlichen Privilegien der öffentlichen Hand beseitigt werden. Um die notwendigen Mehrkosten aufzufangen, sollen die Gebühren der Gerichtsvollzieher um den Faktor 2,63 gegenüber dem derzeitigen Stand erhöht werden. Unter Berücksichtigung der künftig auf die Vergütung des Gerichtsvollziehers entfallende Umsatzsteuer erhöht sich die Belastung insgesamt um den Faktor 3,13.

Die Bundesrechtsanwaltskammer begrüßt grundsätzlich die vorgesehene Reform des Gerichtsvollzieherwesens, insbesondere die Übertragung der Gerichtsvollziehertätigkeit auf Beliehene. Einzelne Regelungen, insbesondere zum zukünftigen Gerichtsvollziehervergütungsrecht, begründen jedoch Bedenken.

II. Notwendigkeit einer strukturellen Reform

Dem Gesetzentwurf ist zuzustimmen, dass sich in mehrfacher Hinsicht die Notwendigkeit einer grundsätzlichen strukturellen Reform des Gerichtsvollzieherwesens ergibt. Die Belastung der Gerichtsvollzieher in einzelnen Gerichtsvollzieherbezirken ist enorm. Die Arbeitsbelastung führt dazu, dass bereits heute einzelne Aufträge erst nach Monaten bearbeitet werden können. Dieses ist nicht nur für den einzelnen Gläubiger, sondern auch im Sinne einer Effizienz des Gerichtsvollzieherwesens nicht hinnehmbar. Es nützt nichts, wenn die Justiz sich darum bemüht, dem Rechtsuchenden möglichst schnell ein vollstreckbares Urteil zu

liefern, wenn dieses Urteil nachfolgend im Rahmen der vom Staat zu gewährenden Vollstreckung nicht realisiert werden kann.

Zu Recht weist der Gesetzentwurf darauf hin, dass eine effektivere Zwangsvollstreckung nur durch die Schaffung neuer Leistungsanreize gewährleistet werden kann, dieses jedoch in den vorhandenen Strukturen nicht möglich ist. Bereits in der Vergangenheit stellte das Gerichtsvollzieherwesen für die Länder ein Zuschussgeschäft dar. Der Zuschussbedarf betrug je eingesetztem Gerichtsvollzieher je nach Gerichtsvollzieherdichte in den Ländern zwischen 30.754,00 € und 47.43700 € pro Jahr. Im Länderdurchschnitt lag der Zuschussbedarf somit bei 30.000,00 € jährlich.

Soweit in der Vergangenheit gegenüber den entsprechenden Reformüberlegungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Organisation des Gerichtsvollzieherwesens/Privatisierung“ verfassungsrechtliche Bedenken entgegengebracht wurden, sollen diese Bedenken dadurch ausgeräumt werden, dass eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes vorgenommen und damit auch die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen verankert werden.

Die Umstellung auf das Beleihungssystem führt zu einem dazu, dass die Bestellung eines Gerichtsvollziehers künftig nicht mehr von der Verfügbarkeit einer beamtenrechtlichen Planstelle abhängt, sondern ähnlich wie bei den Notaren von einem objektiven Bedarf. Der Beliehene wird nicht vom Staat besoldet, sondern auf eigene Rechnung tätig. Dies bringt es allerdings mit sich, dass das Gerichtsvollzieherkostenrecht im Beleihungssystem zukünftig kostendeckend auszugestalten ist. Angesichts der Tatsache, dass die Gerichtsvollziehereinnahmen in der Vergangenheit nicht kostendeckend waren, sondern ihre Tätigkeit durch die Länder bezuschusst werden musste, ergibt sich hieraus zwangsnotwendig, dass eine nicht unerhebliche Erhöhung der Gerichtsvollziehergebühren unumgänglich ist.

Die Übertragung der Zwangsvollstreckung auf Beliehene ist zu begrüßen. Der Status des Beliehenen bietet genügend Flexibilität, um den gewachsenen Anforderungen im Bereich der Zwangsvollstreckung gerecht zu werden. Die Bundesrechtsanwaltskammer verspricht sich von der Strukturreform der Zwangsvollstreckung trotz einer damit einhergehenden Erhöhung der

Vollstreckungskosten insbesondere eine Straffung des Vollstreckungsverfahrens, ohne die eine Reform aus Effizienzgesichtspunkten überflüssig wäre. Trotz ihres Status' als freier Beruf unterliegen die Gerichtsvollzieher auch zukünftig der Aufsicht durch die Landesjustizverwaltung (§ 94 ff. GVZG-E). Ergänzt wird diese nach dem Vorbild der Notare durch ein berufsständisches Kammersystem (§ 65 ff. GVZG-E). Hierdurch wird gewährleistet, dass das Gerichtsvollzieherwesen als Teil der Rechtspflege dem hoheitlichen Charakter gerecht wird. Weiterhin wird begrüßt, dass gemäß §§ 20,21 GVZG-E der Abschluss einer Berufshaftpflichtversicherung obligatorisch sein soll. Hierdurch wird verhindert, dass ein Haftungsrisiko auf den Bürger übertragen wird.

III. Wettbewerb unter den Gerichtsvollziehern

Die Schaffung neuer Leistungsanreize wird u. a. durch die Einführung eines beschränkten Wettbewerbes unter den beliebigen Gerichtsvollziehern herbeigeführt. Gemäß § 8 Absatz 1 GVZG-E wird dem Gerichtsvollzieher jeweils ein bestimmter Amtsbereich zugewiesen. In der Regel handelt es sich hierbei um den Bezirk eines Landgerichts. Durch Rechtsverordnung können gemäß § 8 Absatz 2 GVZG-E jedoch auch abweichende Amtsbereiche festgelegt werden. Innerhalb eines Amtsbereiches kann der Auftraggeber nunmehr gemäß § 10 Absatz 2 GVZG-E frei zwischen den dort zugelassenen Gerichtsvollziehern wählen. Dies führt dazu, dass unter den beliebigen Gerichtsvollziehern zukünftig nunmehr ein auf den Amtsbereich beschränkter Wettbewerb herrschen wird.

Durch die Beschränkung der Auswahl auf die Gerichtsvollzieher eines Amtsbereiches soll der Wettbewerb auf ein vernünftiges Maß beschränkt und die Gerichtsvollzieher vor einem wirtschaftlich sinnlosen Verdrängungswettbewerb geschützt werden. Hierbei soll den unterschiedlichen Größen der Landgerichtsbezirke Rechnung getragen werden. Bei großen Landgerichtsbezirken können die Landesregierungen die Amtsbereiche abweichend festlegen und beispielsweise auf die Bezirke einzelner Amtsgerichte oder auf Teile hiervon beschränken. Innerhalb eines Amtsbereiches werden regelmäßig nur so viele Gerichtsvollzieher zugelassen, dass die wirtschaftliche Auskömmlichkeit sichergestellt ist. Bei der Besetzung der Beileihungsstellen innerhalb eines Amtsbereiches ist deshalb eine Bedürfnisprüfung durchzuführen (§ 4 GVZG-E).

Um dem jeweiligen Gerichtsvollzieher auch eine Begrenzung seines wirtschaftlichen Risikos zu ermöglichen, wird den Gerichtsvollziehern zukünftig die Möglichkeit eröffnet, Sozietäten oder Bürogemeinschaften zu gründen (§ 11 GVZG-E).

Die Bundesrechtsanwaltskammer hatte sich bereits in ihrer Stellungnahme zu den Berichten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Organisation des Gerichtsvollzieherwesens/Privatisierung“¹ für die Einführung eines beschränkten Wettbewerbes zwischen den Gerichtsvollziehern ausgesprochen. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Gläubiger zukünftig unter mehreren in einem Amtsbereich zugelassenen Gerichtsvollziehern auswählen können. Allein eine solche Konkurrenzsituation und die damit verbundenen wirtschaftlichen Anreize bieten im künftigen System hinreichend Leistungsanreize, die zu einer Steigerung der Effizienz gegenüber dem gegenwärtigen System führen. Da in § 2 Abs. 1 GVZG-E eine Berufspflicht des beliebigen Gerichtsvollziehers zur Übernahme von Aufträgen geregelt ist, wird auch künftig eine flächendeckende Versorgung der Bürger gewährleistet.

IV. Aufgaben des beliebigen Gerichtsvollziehers

Die Aufgaben, die dem Gerichtsvollzieher zukünftig nach dem Gesetzentwurf übertragen werden, entsprechen im Wesentlichen seinen gegenwärtigen Aufgaben. Der Gesetzentwurf hat davon Abstand genommen, den anstehenden grundlegenden Systemwechsel mit der Zuweisung völlig neuer Aufgaben zu verbinden.

1. Insbesondere wurde davon Abstand genommen, ein neues Verfahren zur vorgerichtlichen Beitreibung von Forderungen durch den Gerichtsvollzieher (Rechnungspräsentationsverfahren) einzuführen. Dieses ist zu begrüßen. Die Bundesrechtsanwaltskammer hat bereits in der Vergangenheit Bedenken gegen die Einführung eines Rechnungspräsentationsverfahrens geäußert. Zu Recht weist der Gesetzesvorschlag darauf hin, dass die Einführung eines solchen Verfahrens nicht geboten erscheint. Darüber hinaus bestehen hiergegen sowohl rechtliche als auch ordnungspolitische Bedenken. Ein solches Verfahren stellt eine aus rechtsstaatlicher Sicht höchst bedenkliche Vermischung von staatlichem Zwangsvollstreckungsverfahren einerseits und privater Forderungseintreibung andererseits dar.

¹ BRAK-Stellungnahme-Nr. 12/2005; <http://www.brak.de/seiten/pdf/Stellungnahmen/2005/Stn12.pdf>

2. Zurückgestellt wurde darüber hinaus die Übertragung der Pfändung von Lohn-, Konto- und anderen Forderungen auf die Gerichtsvollzieher. Nach Ansicht des Gesetzentwurfes erscheine deren Übertragung zwar auf lange Sicht nicht ausgeschlossen. Die Bewältigung dieser regelmäßig in großer Anzahl anfallenden Aufträge sei in den gegenwärtigen Strukturen des Gerichtsvollzieherwesens jedoch nicht gesichert.

Soweit die technische Ausstattung seitens der Gerichtsvollzieherschaft geschaffen wird und auch den hiermit einhergehenden höheren Anforderungen in der Ausbildung der Gerichtsvollzieher Rechnung getragen wird, dürften aus Sicht der Bundesrechtsanwaltskammer einer Übertragung der Forderungspfändung auf die Gerichtsvollzieher keine Bedenken entgegenstehen.

V. Anpassung des Gerichtsvollzieherkostenrechts

Da die Tätigkeit des Gerichtsvollziehers derzeit nicht kostendeckend ist, sieht der Gesetzentwurf eine erhebliche Erhöhung der Gerichtsvollziehergebühren vor. Verfassungsrechtlich ist hierbei zu beachten, dass bei der Ausgestaltung der Gebührenregelung dafür Sorge zu tragen ist, dass das Gebührenaufkommen, das der Berufsträger auf der Grundlage der Vergütungsregelung erzielen kann, so bemessen ist, dass er sowohl seinen Kostenaufwand als auch seinen angemessenen Lebensunterhalt bestreiten kann (BVerfGE 80, 103, 109; 85, 337, 349). Zu den wesentlichen Reformbestandteilen zählt deshalb die kostendeckende Ausgestaltung der Gerichtsvollziehervergütung durch eine angemessene Erhöhung des Gebührenaufkommens. Ausgehend von den umfangreichen Berechnungen, die hierzu im Gesetzentwurf angestellt worden sind, wird hierbei zukünftig von einem jährlichen Gesamtbedarf von etwa 120.000,00 € Umsatz je beliebigen Gerichtsvollzieher ausgegangen. Hochgerechnet auf die Anzahl von derzeit 4.802 eingesetzten Gerichtsvollziehern (Stand: 2004), errechnet sich hieraus ein Gesamtbedarf in Höhe von etwa jährlich 577 Mio. €. Dem steht gegenüber ein nach gegenwärtigem Kostenrecht erzielttes Gebührenaufkommen (Stand: 2004) von etwa 232 Mio. €, so dass sich eine Unterdeckung von etwa 345 Mio. € ergibt, um die das Gesamtgebührenaufkommen erhöht werden muss.

Ein wesentlicher Teil des zusätzlichen Gebührenaufkommens soll nach den Vorstellungen des Gesetzentwurfes durch die neu geschaffene Erfolgsgebühr aufgefangen werden. In den Nummern 400 bis 404 KV GVKG-E wird eine Erfolgsgebühr eingeführt, die 5 % des vom Gerichtsvollzieher begetriebenen Betrages bzw. der erwirtschafteten Leistung, höchstens aber 500,00 € je Auftrag beträgt.

Gegen die Einführung dieser Erfolgsgebühr bestehen Bedenken.

Es ist nicht auszuschließen, dass die Gerichtsvollzieher aus wirtschaftlichen Überlegungen gehalten sein könnten, Vollstreckungsaufträge vorzuziehen, bei denen mit einem entsprechenden Erlös zu rechnen ist. Zweifelhafte Aufträge oder solche Aufträge, bei denen von vornherein absehbar ist, dass mit einem Vollstreckungserlös nicht zu rechnen ist, könnten demzufolge in der Bearbeitung zurückgestellt werden. Dieses würde die notwendige Neutralitätspflicht des Gerichtsvollziehers verletzen. Auch wenn der Gerichtsvollzieher gemäß § 2 Absatz 1 GVZG-E verpflichtet ist, die dort aufgeführten Aufgaben durchzuführen, steht ihm andererseits doch ein Ermessen zu, in welcher Reihenfolge er die Aufträge auszuführen hat. Nur dann, wenn die Vernachlässigung bestimmter Aufträge als Dienstvergehen zu werten wäre, könnten die Aufsichtsbehörden einschreiten. Andererseits besteht jedoch für den Gerichtsvollzieher die wirtschaftliche Notwendigkeit, die notwendigen Einnahmen zu erzielen, um sein wirtschaftliches Auskommen zu finden.

Unabhängig hiervon sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Vollstreckungsgebühren um den Faktor 3,13 steigen, jedenfalls dann, soweit die Umsatzsteuer für den Auftraggeber nicht im Wege des Vorsteuerabzugsverfahrens abzugsfähig ist. Bereits dieses wird zu einer erheblichen Mehrbelastung der Vollstreckungsgläubiger führen.

Soweit der Gesetzentwurf davon ausgeht, dass in Zukunft mit einem Ansteigen der Prozesskostenhilfe im Bereich der Zwangsvollstreckung trotz der anstehenden Gebührenerhöhungen nicht zu rechnen sein wird, kann dem nicht zugestimmt werden. Rein praktisch war es in der Vergangenheit so, dass die Beantragung einer Prozesskostenhilfe für eine Zwangsvollstreckungsmaßnahme mehr Arbeit für den Anwalt bedeutete, als der Vollstreckungsauftrag selbst, so dass häufig davon Abstand genommen wird, Prozesskostenhilfe für Zwangsvollstreckungsmaßnahmen

zu beantragen. Angesichts der steigenden Vollstreckungskosten wird dieses zukünftig nicht mehr gelten können. Dementsprechend muss auch damit gerechnet werden, dass zukünftig in einem erheblich größeren Umfange als bisher für die Durchführung von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen Prozesskostenhilfe beantragt wird.

* * *