

Aus der Praxis

Erfahrungsbericht der Vollstreckungsstelle der Stadt Solingen zur Umsetzung des „Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung“ im Verfahren zur Abnahme der Vermögensauskunft

I. Allgemeines

Dieser Bericht beinhaltet keine Wiedergabe der gesetzlichen Änderungen. Er gibt lediglich eine Ablaufbeschreibung wieder, wie das Verfahren zur Abnahme der Vermögensauskunft in der Stadt Solingen in die Praxis umgesetzt wurde und versucht, die bisherigen Auswirkungen darzustellen.

Das Gesetz zur Reform der Sachaufklärung schafft für Vollstreckungsbehörden neue Möglichkeiten in der Zwangsvollstreckung. Die Informationsgewinnung über die Vermögensverhältnisse des Schuldners und deren Veröffentlichung im Schuldnerverzeichnis standen bislang am Ende der Zwangsvollstreckung. Mit der Reform rücken die Informationsgewinnung und die mögliche Eintragung in das Schuldnerverzeichnis als Sanktionierung gegenüber zahlungsunwilligen Schuldnern an den Anfang der Vollstreckungsmaßnahmen.

Zielsetzung der Reform der Sachaufklärung ist die schnelle Beitreibung von Forderungen – vor allem bei zahlungsfähigen Schuldnern. Personen oder Unternehmen, die bereits über die Abgabe der EV oder die Eröffnung des Insolvenzverfahrens gerichtsbekannt sind, können nur schwerlich über die Abgabe der Vermögensauskunft (VA) oder der gegebenenfalls nachfolgenden Eintragungsanordnung (EA) in das Schuldnerverzeichnis zur Zahlung bewegt werden. Mit der konsequenten Umsetzung der Reform der Sachaufklärung werden vor allem die Schuldner erreicht, die prinzipiell zahlungsfähig sind, aber aus den unterschiedlichsten Gründen Zahlungen an öffentliche Gläubiger hinauszögern.

II. Überlegungen der Stadt Solingen

Die offensichtlichste Änderung des Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung ist die Möglichkeit der erweiterten Informationsbeschaffung. Was auf den ersten Blick vor allem nach einer organisatorischen Umstellung im Vollstreckungs- und Beitreibungsprozess aussieht – Stichwort erhöhter Arbeitsaufwand für Vollstreckungsbehörden durch die Abnahme der Vermögensauskunft – ist bei genauerem Hinsehen auch eine Chance, Zahlungen schneller zu realisieren.

Zur Information vorab:

Die Stadt Solingen hat, nach der Novelle des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes im Jahre 2003, von ihrer Optionsmöglichkeit Gebrauch gemacht und führt seit 2004 die Verfahren zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung bis zur Beauftragung der Vollstreckung des Haftbefehles an den Gerichtsvollzieher selbstständig durch.

Bei der Stadt Solingen werden neue Forderungen durch die Innendienstsachbearbeitung selektiert. Gibt es bereits Informationen zu dem Schuldner, werden diese zunächst genutzt und Vollstreckungsmaßnahmen, wie Kontopfändung, usw. di-

rekt durchgeführt. Nach erfolgter Vollstreckungsankündigung gelangen etwa 50 Prozent der neuen Vollstreckungsfälle zunächst in den Vollstreckungsaußendienst.

Die Vollstreckungsstelle der Stadt Solingen hat sich von folgender Annahme bei den Überlegungen zur Umsetzung des Gesetzes leiten lassen: Es gibt zwei Gruppen von Schuldnern, zahlungsfähige und zahlungsunfähige Schuldner. Bei der zweiten, zahlungsunfähigen Gruppe, wird durch die erweiterte Informationsgewinnung aufgrund der neuen Möglichkeiten der Reform der „Vermögensstatus“ schneller dokumentiert. Auf die Zahlung an sich hat die Abnahme der Vermögensauskunft oder die Eintragungsanordnung in das Vermögensverzeichnis in der Regel keinen großen Einfluss. Hier kann es allerdings zu einer früheren Entscheidung der unbefristeten Niederschlagung kommen, was wiederum zu einer besseren Einschätzung (Wertberichtung) der Forderung führen kann.

Bereits nach erster Betrachtung der gesetzlichen Vorgabe wurde festgestellt, dass das Gesetz „Reform Sachaufklärung“ nicht vordergründig für die dauerhaft zahlungsunfähigen Schuldner gedacht ist. Für diesen Kreis hat sich, bis auf die verkürzte Sperrfrist von drei auf zwei Jahren, zunächst nichts geändert. Dieser Personenkreis wird „nach alter Manier“ jetzt alle zwei Jahre die Vermögensauskunft abgeben, bis die Vollstreckungsbehörde sich dazu entschließt, die Forderungen dauerhaft niederzuschlagen. Allerdings ergeben sich auch gegenüber den bereits ins Schuldnerverzeichnis eingetragenen Schuldnern neue Sanktionsmöglichkeiten durch das neue isolierte Eintragsverfahren (vgl. KKZ 2013, 102). Dieses Verfahren ist allerdings nicht Gegenstand dieser Veröffentlichung.

Besser sieht es bei der ersten Gruppe aus, also bei den Schuldnern, die, umgangssprachlich gesagt, noch etwas zu verlieren haben bzw. die durchaus in der Lage sind, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen, die sich aber gerne eigene Zahlungsziele setzen und denen die zum Teil erheblichen Zeitverzögerungen, von der ersten Mahnung bis zur tatsächlichen Vorsprache des Vollziehungsbeamten, bekannt sind. Diesen Personen sind die gängigen Abläufe in der Vollstreckung durchaus geläufig, da ihnen selbst vom Vollstreckungsaußendienst zum Teil noch großzügige Zahlungsziele eingeräumt wurden.

Viel interessanter für Vollstreckungsbehörden ist daher der auf den ersten Blick leicht zu unterschätzende Aspekt der Abnahme der Vermögensauskunft. Was passiert denn, wenn der solvente Schuldner die Vermögensauskunft abgegeben hat? Er offenbart ja nicht nur für den Augenblick seine Vermögensverhältnisse sondern er hinterlässt auch für die nächsten zwei Jahre im übertragenen Sinne ein Pfand bei der Vollstreckungsbehörde. Im Wiederholungsfall hat der

Gläubiger sofort Zugriff auf das Finanzvermögen des Schuldners – beispielsweise durch die Konto- oder Lohn- bzw. Gehaltspfändung.

III. Umsetzung

Bereits im vergangenen Jahr wurden hier Überlegungen angestellt, wann und bei welchen Fällen künftig das Verfahren zur Abgabe der Vermögensauskunft durchgeführt werden sollte. Schnell war klar, dass aufgrund der hohen Anzahl der laufenden Vollstreckungsfälle das Verfahren nicht grundsätzlich durchgeführt werden kann. Hierzu stellt sich dann die Frage: Wer führt das Verfahren durch?

Bisher wurde das Verfahren zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung in der Regel am Ende der Vollstreckungskette von zwei dazu bestellten Mitarbeitern durchgeführt. Die Anzahl der jährlich eingeleiteten Verfahren belief sich auf 700–800 Fällen pro Jahr. Hinzu kamen im Durchschnitt 200 Verfahren für Forderungen des Westdeutschen Rundfunks. Hierfür wurde ein Stellenanteil von 0,5 Stellen benötigt.

Ein wichtiger Aspekt für den Verfasser war die anfänglich vielfach vertretene Meinung, dass die Position der Vollziehungsbeamten durch die Umsetzung des Gesetzes bedeutend geschwächt werde. Die doch zum Teil langen Laufzeiten im Vollstreckungsaußendienst behindern eine effektive zeitnahe Realisierung der Forderung. Zudem verschwindet die Anzahl der Sachpfändungen im Vergleich zu den Gesamtfällen in Prozenten in den Promillebereich und ist nahezu bedeutungslos geworden.

Der Verfasser vertritt die Auffassung, dass der Vollstreckungsbehörde nunmehr ein neues, zusätzliches Werkzeug an die Hand gegeben wurde, was aber nicht zur Folge haben darf, dass dafür ein anderes Werkzeug wie z. B. die Sachpfändung beiseite gelegt wird. Insbesondere z. B. durch die gezielt durchgeführten PKW-Pfändungen wurden immer wieder Erfolge erzielt, was in der Praxis, aufgrund des hohen Aufwandes, leider viel zu wenig genutzt wird.

Um die Position der Vollziehungsbeamten zu stärken, wurde festgelegt, dass zunächst schwerpunktmäßig der Vollstreckungsaußendienst die Verfahren zur Abgabe der Vermögensauskunft einleitet. Bei Forderungen ab 1.000 Euro soll das Verfahren sofort eingeleitet werden.

Die Umsetzung lief relativ schleppend an, wobei allerdings zu berücksichtigen war, dass jeder Mitarbeiter sich zunächst mit den neuen technischen und den rechtlichen Vorgaben (wann und unter welchen Voraussetzungen erfolgt z. B. der Eintrag in das Schuldnerverzeichnis usw.) vertraut machen musste. Auch das Ausfüllen des Vermögensverzeichnisses war ungewohnt und anfangs mit Schwierigkeiten verbunden.

Aus der Praxis heraus mussten Erfahrungen gesammelt werden, wann und unter welchen Voraussetzungen Eintragungen in das Schuldnerverzeichnis zu erfolgen haben. Hinzu kam, dass das Amtsgericht vor der Erteilung eines Haftbefehles grundsätzlich eine Eintragungsanordnung mit dem Hinweis „Nichtabgabe des Vermögensverzeichnisses“ verlangt, wobei es sich hier, nach Auffassung des Verfassers, um eine Kann-Vorschrift handelt (§ 284 Abs. 9 Ziff. 1 AO).

Zudem hatte der Verfasser auch den Eindruck, dass sich manch einem/einer Mitarbeiter/in der Sinn und Zweck der Durchführung des Verfahrens zur Abgabe der Vermögensauskunft nicht

erschloss und es auch zum Teil keine Bereitschaft gab, die bisherigen gewohnten Vollstreckungsabläufe zu ändern.

Die technischen Voraussetzungen waren Anfang Januar 2013 erfüllt. Die Einstellungen in das Schuldner- und Vermögensverzeichnis des Vollstreckungsportals erfolgten zunächst nur über den Abteilungsleiter, damit dieser die Veränderungen begleiten und auch entsprechend gegensteuern konnte.

Die Vollziehungsbeamten sollten jetzt eigenständig entscheiden, wann und welche Schuldner sie zur Abgabe der Vermögensauskunft vorladen. Hier begann für sie schon der organisatorische Umbruch, da die ursprünglichen Voraussetzungen zur Abnahme der eidesstattlichen Versicherung weggefallen waren.

Bereits hier zeichnete sich eine völlig unterschiedliche Vorgehensweise der Mitarbeiter ab. Einige Mitarbeiter haben das Instrument „Abnahme Vermögensauskunft“ weidlich ausgeschöpft; andere wiederum haben Verfahren nur in wenigen Einzelfällen durchgeführt.

Nach Übergabe der Vollstreckungsfälle des Hebetermins 15. 2. 2013, Ende März 2013, hat die Abteilungsleitung über 100 Fälle (Forderungen über 1.000 Euro) herausgefiltert, die Verfahren zur Abgabe der Vermögensauskunft angekündigt und eingeleitet. Zu diesem Zeitpunkt wurde hier noch die Ankündigung nach § 284 Abs. 1 AO separat verschickt. Nach Ablauf der 14-tägigen Frist erfolgte die Vorladung zur Abgabe der Vermögensauskunft.

Aufgrund der Ladung hatten bereits 50 Schuldner sofort die Forderung ausgeglichen. In diesem Falle wurde auf eine Weiterverfolgung des Vorgangs und der Abnahme der Vermögensauskunft verzichtet. Von der anderen Hälfte haben bis auf eine Person alle Schuldner Kontakt zur Vollstreckungsbehörde aufgenommen und um ein Gespräch gebeten. Mit fast allen konnte vor Abgabe der Vermögensauskunft eine gütliche Einigung erzielt werden. Nur bei zwei Schuldnern wurde dann tatsächlich die Vermögensauskunft abgenommen bzw. wurde ein Haftbefehl wegen Nichtabgabe beantragt.

Besonders interessant für den Verfasser waren die unterschiedlichen Reaktionen der Schuldner aufgrund der Ankündigungen und Vorladungen. Es gab tatsächlich Zahlungspflichtige, die sich über die Vorgehensweise der Vollstreckungsstelle brüskierten und sogar äußerten, dass sie gar nicht nachvollziehen können, was die Stadt Solingen jetzt von ihnen wolle. Schließlich hätten sie doch bisher auch immer eine Vollstreckungskündigung bekommen, wo sie dann wussten, jetzt haben sie noch Zeit. Irgendwann wäre dann der Vollziehungsbeamte gekommen und der hätte ihnen auch noch Zeit zur Zahlung gelassen.

Andere wiederum waren sich des Ernstes der Lage durchaus bewusst und waren sofort bemüht ihre Schuld so schnell wie möglich zu begleichen.

Erstaunt war der Verfasser auch über die Klienten, die um Verständnis baten, dass sie doch erst einmal ihre Verbindlichkeiten bei anderen Gläubigern (Finanzamt, Energieversorger usw.) tilgen müssten, da diese vorrangig wären. Zitat: „Wenn ich damit fertig bin, zahle ich bei ihnen weiter“.

Das Ganze gipfelte in Erklärungen mancher Vollziehungsbeamter, dass die Abteilungsleitung doch Verständnis für die prekäre Situation einiger Schuldner aufbringen müsse. Hierbei

handelte es um Schuldner bei denen die Vollziehungsbeamten seit Jahren ein- und ausgehen und die offenen Beträge in regelmäßigen Abständen einziehen.

Spätestens nach diesen Erfahrungen war dem Verfasser klar, bei welchem Typ Schuldner die sofortige Einleitung des Verfahrens zur Abgabe der Vermögensauskunft sinnvoll ist.

Die unter dem Stichwort Arbeitsaufwand bzw. Mehrarbeit bei nicht vorhersehbaren Erfolgsaussichten geäußerten Bedenken seitens einzelner Mitarbeiter der Vollstreckungsstelle konnten durch das Pilotprojekt komplett ausgeräumt werden. Faktisch wurden bereits 50 Prozent der Forderungen allein aufgrund der Ankündigung der Abnahme der Vermögensauskunft realisiert. Diese Forderungen wären bei der herkömmlichen Vorgehensweise erst wesentlich später und mit erhöhtem Vollstreckungsaufwand beigetrieben worden. Dass fast alle Schuldner selbst den Kontakt zur Vollstreckungsbehörde für ein klärendes Gespräch gesucht haben, ist ein weiterer begrüßenswerter Aspekt.

Um die neuen Möglichkeiten, die sich aus der Reform der Sachaufklärung ergeben, in das eigene Vollstreckungsmanagement effektiv einzubinden, ist aus Sicht des Verfassers eine Integration in die eingesetzte Softwarelösung zwingend erforderlich. Damit die Maßnahme „Androhung der Abnahme der Vermögensauskunft“ nicht ins Leere läuft, wird zuvor nach Einträgen zum Schuldner im Vermögens- sowie Schuldnerverzeichnis gesucht. Erfolgte dies auf manuellem Wege im Schuldnerportal, wäre das bei der hohen Anzahl der Recherchen mit einem sehr hohen Zeitaufwand verbunden.

Ab Mai 2013 hat die Stadt Solingen von ihrem Softwareanbieter in dem bewährten Vollstreckungsverfahren das Modul „Sachaufklärung“ zur Verfügung gestellt bekommen. Hiermit besteht nunmehr die Möglichkeit, aus den Schuldnerstammdaten, direkt aus dem Programm, eine Recherche im Vollstreckungsportal durchzuführen. Es erfolgt ein automatisierter Abgleich mit dem Schuldner- und dem Vermögensverzeichnis. Entsprechende Suchergebnisse werden im Vollstreckungsverfahren hinterlegt.

Über den automatisierten Suchlauf der Vollstreckungssoftware wird die Recherche in beiden Verzeichnissen innerhalb kürzester Zeit durchgeführt. Gerade bei der Suche nach Schuldnern mit Häufigkeitsnamen (Müller, Meier, Schulz) ist die softwareseitige Unterstützung eine große Hilfe, denn der intelligente Suchalgorithmus trifft eine sinnvolle Vorauswahl aus der Vielzahl der möglichen Treffer. Kommt es zur Abnahme der Vermögensauskunft, wird direkt auf die im Programm hinterlegten Dokumente zugegriffen. Das Ablegen der Vermögensauskunft in einem gesonderten Verzeichnis, wie im Schuldnerportal vorgesehen, entfällt dabei. Die Kommunikation mit dem EGVP ist ebenfalls in das Vollstreckungsprogramm eingebunden. Über die bei jedem Schuldner hinterlegte Ampelfunktion werden sofort und auf einem Blick alle wesentlichen Informationen zum Sachstand im Verfahren erkannt. So ist auch für nicht mit dem Fall vertraute Mitarbeiter sofort ersichtlich, ob der Schuldner beispielsweise bereits mit einer Eintragungsanordnung im Schuldnerverzeichnis gespeichert ist (rote Ampel) oder zu ihm noch keine Maßnahmen durchgeführt wurden (graue Ampel).

Ein Vorteil gegenüber der manuellen Recherche im Vollstreckungsportal ist, der Benutzer muss sich nicht jedes Mal im

Vollstreckungsportal neu anmelden (die Anmeldung erfolgt direkt über das Vollstreckungsverfahren) und eine Recherche erfolgt gleichzeitig in beiden Verzeichnissen.

Eine bedeutende Erleichterung und Zeitersparnis ist die Einstellung der jeweiligen Vermögensverzeichnisse und der Eintragungsanordnungen. Das nach § 284 Abs. 7 AO zu fertigende elektronische Dokument kann direkt im Vollstreckungsverfahren erstellt und von dort in das Vollstreckungsportal transportiert werden. Die erforderlichen Eintragungsanordnungen werden aus dem Verfahren mit den jeweiligen Vorgaben ins Vollstreckungsportal eingespielt.

Benötigte der für die Einstellungen in das Vollstreckungsportal zuständige Mitarbeiter für die manuelle Einstellung eines Vermögensverzeichnisses im PDF-Format je nach Fallkonstellation zehn bis 15 Minuten, so braucht er jetzt für die Einstellung über das Vollstreckungsverfahren wenige Sekunden. Das Gleiche gilt auch für die Einstellungen der Eintragungsanordnungen.

Nachdem dann auch diese technische Hürde geschafft war, wurde im Mai 2013 beschlossen, dass künftig nicht nur der Vollstreckungsaußendienst schwerpunktmäßig, sondern alle mit der Vollstreckung beauftragten Personen das Verfahren zur Abgabe der Vermögensauskunft in Eigenregie durchführen sollten.

Auch hier machte der Verfasser wieder die gleiche Erfahrung wie am Jahresanfang. Die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen setzten diese Vorgabe völlig unterschiedlich um. Wiederum gibt es Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen, die die Möglichkeiten des Verfahrens zur Abgabe der Vermögensauskunft vollends ausschöpfen; es gibt aber auch Wenige, die bisher nur eine geringe Anzahl von Verfahren durchgeführt haben.

Die jetzige Regelung zur Durchführung der Verfahren zur Abgabe der Vermögensauskunft läuft zunächst als Projekt bis Ende 2013. Der Verfasser betrachtet dies als Experimentierphase.

Aber auch hier zeichnet sich eine interessante Entwicklung ab. Gerade in Bereichen, wo das Verfahren zur Abgabe der Vermögensauskunft verstärkt eingesetzt wird, können die aus dem Verfahren erlangten Informationen schneller genutzt werden. Lange Wartezeiten (Laufzeiten im Vollstreckungsaußendienst zum Teil bis zu einem Jahr) fallen weg. Folgemaßnahmen können zügiger und somit effektiver durchgeführt werden. Auf den Schuldner wird ein bedeutend höherer Druck aufgebaut.

Mittlerweile hat sich die Einleitung und Durchführung des Verfahrens zur Abgabe der Vermögensauskunft, mit den dazu gehörenden Eintragungsanordnungen, als wirksames Mittel sowohl des Vollstreckungsinendienstes als auch des Außendienstes etabliert und wird mit Überzeugung von den meisten Mitarbeitern durchgeführt.

IV. Fazit

Vergleicht man die Anzahl der in den ersten neun Monaten dieses Jahres eingeleiteten und durchgeführten Verfahren mit den Zahlen des Vorjahres des gleichen Zeitraumes, so haben sich diese mehr als verdoppelt.

Die Höhe der Zahlungen, die durch die Einleitung und Durchführung der Verfahren zur Abgabe der Vermögensauskunft

erzielt wurden, haben sich, im Vergleich zu den Vorjahreszahlen des gleichen Zeitraumes, mehr als vervierfacht.

Eine große Hürde ist der technische Aufwand, den es zu bewältigen gibt. Hierzu kommen selbstverständlich die erforderlichen organisatorischen Veränderungen, bis zur Ermittlung des Personalaufwands und Anpassung der Geschäftsverteilungen und Stellenplatzbeschreibungen. Bei der Stadt Solingen wurde die Reform der Sachaufklärung bisher ohne Personalmehrbedarf umgesetzt.

An erster Stelle steht jedoch die Überzeugung der Belegschaft, die für sie neue, anspruchsvolle Aufgabe in der Praxis sinnvoll umzusetzen. Aber hier hat es durchaus positive Impulse und Erkenntnisse bei den Mitarbeitern gegeben. Kollegen haben sich dahingehend positiv geäußert, dass ihnen die Übertragung der neuen Aufgabe, aufgrund des hohen Anspruchs, einen Motivationsschub und Bestätigung ihrer bisherigen Arbeitsleistung gegeben hat.

Es zeichnet sich allerdings ab, dass es zu Verschiebungen vom Außendienst hin zum Innendienst kommen kann. Die Zahl der an den Vollstreckungsaußendienst übermittelten Vollstreckungsaufträge hat sich im Vergleich zum Vorjahr um über 30 Prozent reduziert. Zudem haben sich die Innendienstzeiten der Vollziehungsbeamten deutlich erhöht.

Im kommenden Jahr steht die Leitung der Vollstreckungsstelle vor einer besonderen Herausforderung. Die bisher gesammelten Erkenntnisse sind, nur im Einvernehmen mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, dauerhaft in die bisherigen Voll-

streckungsabläufe zu integrieren. Die aufgetretenen Fragen wie z. B. „Gibt es eine Verlagerung vom Außen- zum Innendienst?“, „Wo werden künftig die Schwerpunkte gesetzt?“, „Was ist die künftige Position des Vollstreckungsaußendienstes?“ müssen dann beantwortet werden. Die Kolleginnen und Kollegen müssen für die erforderlichen Veränderungen überzeugt und gewonnen werden. Ohne gutes, motiviertes Personal kann auch die beste gesetzliche Änderung nicht zweckmäßig umgesetzt werden.

Das Pilotprojekt hat bereits jetzt in eindrucksvoller Form gezeigt, dass die Umsetzung der Reform der Sachaufklärung ganz wesentlich zur schnelleren Beibehaltung von Forderungen führt. Die Vollstreckungsbehörde der Stadt Solingen hat daher in einer Vielzahl von Fällen ihre Vollstreckungsprozesse überarbeitet und an die neuen Gegebenheiten angepasst. Die Androhung und Einleitung der Abnahme der Vermögensauskunft mit den entsprechenden Folgen bis zur Eintragung in das Schuldnerverzeichnis steht bei entsprechender Forderungshöhe jetzt in vielen Fällen am Beginn des Beibehaltungsprozesses und verstärkt bei vielen Schuldnern den Druck zur Begleichung ihrer Schuld.

Der Verfasser ist gerne bereit, über die künftigen Erfahrungen zu berichten.

Hartmut Splittergerber, Solingen*)

*) Der Verfasser hat fast 25 Jahre als Vollziehungsbeamter gearbeitet. Über 20 Jahre lang war er Leiter des Sachgebietes „Vollstreckungsaußendienst“. Seit 2005 ist er Leiter der Vollstreckungsstelle bei der Stadt Solingen.