Kommunal-Kassen-Zeitschrift
Fachzeitschrift für die kommunale Kassen- und Vollstreckungspraxis
63. Jahrgang | März 2012 | Nr. 3

Die Umsetzung der Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung bei den kommunalen Vollstreckungsbehörden

Von Helmut Hagemann, Altenberge*)

In der Fachöffentlichkeit ist noch nicht richtig zur Kenntnis genommen worden, dass sich zum 1. 1. 2013 in der Zwangsvollstreckung von Geldforderungen ein Paradigmenwechsel vollziehen wird, der durch das Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung vom 29. 7. 2009 ausgelöst wurde[1]. Es ist ein Abschied von dem gesetzlichen Leitbild des Vollstreckungsrechts, das im 19. Jahrhundert geprägt wurde, und den Vorrang des Sachpfändungsrechtes vorsah. Künftig steht die frühzeitige Sachaufklärung mit der Informationsbeschaffung über schuldnerisches Vermögen und der damit verbundene Sanktionsdruck im Vordergrund.

I. Kurzübersicht über die Änderung des ZPO-Vollstreckungsrechts ab 2013

Durch Art. 1 des Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung wird das Vollstreckungsrecht für zivilrechtliche Geldforderungen mit Wirkung vom 1. 1. 2013 auf eine neue Grundlage gestellt. Der Gläubiger kann dann durch seinen Vollstreckungsauftrag steuern, ob er den Gerichtsvollzieher — wie bisher — mit der Vornahme eines Sachpfändungsversuches oder mit der Sachaufklärung über das Schuldnervermögen beauftragt, mit dem Ziel, den Schuldner zur Zahlung zu bewegen, weil sonst unweigerlich die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis droht. Selbstverständlich können auch beide Verfahrenswege, das frühzeitige Sachaufklärungsverfahren und die u. U. danach erforderliche Sachpfändung in einem Auftrag kombiniert werden.

1. Zur Notwendigkeit der Reform im Zivilvollstreckungsrecht

Die Gerichtsvollziehervollstreckung alter Prägung mit dem Schwerpunkt Sachpfändungsrecht hat sich infolge vieler Faktoren als zunehmend ineffizient erwiesen. So betrug der Anteil der Sachversteigerungen im Jahr 2009 nur noch 0,111 Prozent an dem jährlichen Volumen der Vollstreckungsaufträge[2]. Auch die Abnahme der Gerichtsvollzieheraufträge und die zunehmende Bedeutung von außergerichtlichen Inkassomaßnahmen bei der Einziehung zivilrechtlicher Geldansprüche machen den Funktionsverlust des traditionellen sachpfändungsorientierten Verfahrensweges deutlich.

2. Grundzüge des neuen ab 2013 eröffneten ZPO-Verfahrens zur Sachaufklärung

a) Ermittlung des Aufenthaltsortes des Schuldners (§ 755 ZPO n. F.)

Zivilgläubiger haben nicht selten damit zu kämpfen, dass sie den Kontakt zu den Schuldnern ihrer titulierten Geldforderungen im Laufe des Verfahrens verlieren und damit ihre Chancen auf erfolgreiche Forderungsrealisierung sinken. § 755 ZPO n. F. ermöglicht es hier, den Gerichtsvollzieher zu Ermittlungen in den Melderegistern bzw. nachrangig im Ausländerzentralregister, bei den Rentenversicherungsträgern und beim Kraftfahrtbundesamt zu veranlassen.

b) ZPO-Verfahren zur Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung

aa) Die neue Regelbefugnis des Gerichtsvollziehers (§ 802a ZPO n. F.)

§ 802a ZPO n. F. beschreibt die ab 2013 geltenden Aufgaben und Kompetenzen des Gerichtsvollziehers. Neben den bisherigen Regelungsbefugnissen, der Pfändung und Verwertung von körperlichen Sachen, der gütlichen Einigung und der Vorpfändung tritt an die Stelle der früheren Abnahmebefugnis für die eidesstattliche Versicherung nunmehr die Kompetenz zur Einholung der neuen Vermögensauskunft sowie das Recht, Drittauskünfte über das Vermögen des Schuldners einzuholen.

bb) Gütliche Einigung, Vollstreckungsaufschub bei Zahlungsvereinbarungen (§ 802b ZPO n. F.)

Der Gerichtsvollzieher soll in allen Phasen des traditionellen, aber auch des neuen standardisierten Verfahrens, auf eine gütliche Erledigung hinwirken. Er kann innerhalb einer Aufschubfrist von bis zu zwölf Monaten Tilgungsvereinbarungen abschließen, soweit der Gläubiger nicht widerspricht.

cc) Verfahren zur Abnahme der Vermögensauskunft (§§ 802c ff. ZPO n. F.)

Die Vermögensauskunft tritt an die Stelle der alten eidesstattlichen Versicherung und wird auf Antrag des Gläubigers an den Anfang der jeweiligen Zwangsvollstreckung gesetzt. Der Verfahrensablauf vollzieht sich nach erfolgloser Einsicht in das neue elektronische Vermögensverzeichnis und Schuldnerverzeichnis und übergangsweise in das alte Schuldnerverzeichnis wie folgt:

---

*) Der Verfasser ist Vollstreckungsreferent des Landesverbandes NRW des Fachverbandes der Kommunalkassenverwalter e. V.

1) BGBl. 2009, 2258.

2) DGVZ 2011, 8.

— **Ladung zur Vermögensauskunft**

Mit der Ladung zum Abnahmetermin (Zustellung erforderlich) wird dem Schuldner eine Zahlungsfrist für die Tilgung der Gläubigerforderung von zwei Wochen eingeräumt.

Der Schuldner ist dabei über seine Recht und Pflichten, über die notwendigen beizubringenden Unterlagen und Angaben sowie über die Rechtsfolgen der Terminssäumnis und einer Verletzung der Auskunftspflichten sowie über die Möglichkeit der Einholung von Drittauskünften zu unterrichten.

Die Vermögensauskunft wird im Büro des Gerichtsvollziehers oder auch in der Schuldnerwohnung (vgl. § 802 f Abs. 2 ZPO n. F.) abgenommen. Daneben gibt es die Sofortabnahme des Vermögensverzeichnisses im Rahmen eines Pfändungsversuches gem. § 807 ZPO n. F.

Eine gütliche Erledigung ist in jeder Phase des Verfahrensablauf noch möglich.

— **Abnahme der Vermögensauskunft**

Die Erstellung des Vermögensverzeichnisses als elektronisches Dokument durch den Gerichtsvollzieher.

Die Vorlesung der Daten des aufgenommenen Vermögensverzeichnisses und die Durchsicht auf dem Bildschirm für den Schuldner ist zu ermöglichen und ihm ist ein Ausdruck ggf. später zuzuleiten.

Ein Protokoll über die eidesstattliche Versicherung des Schuldners mit den Angaben die Auskünfte nach besten Wissen und Gewissen vollständig und richtig gemacht zu haben ist zu erstellen.

Die Hinterlegung des Vermögensverzeichnisses, nicht des Protokolls, beim zentralen elektronischen Vermögensverzeichnis ist vorzunehmen.

— **Drittauskunftsrechte des Gerichtsvollziehers (§ 802 l ZPO n. F.)**

Bei Pflichtverletzungen des Schuldners zur Vermögensauskunft.

Bei unzulänglichen Vermögenswerten in der Vermögensauskunft

gegenüber

- Trägern gesetzlicher Rentenversicherung (Arbeitgeberermittlung),
- Bundeszentralamt für Steuern (Kontenstammdaten),
- Kraftfahrtbundesamt (Halter- u. Fahrzeugabfragen),

unter Beachtung einer Kleinbetragsregelung (500 Euro).

— **Erzwingungshaftverfahren zur Vermögensauskunft**

Das Verfahren erfolgt auf Gläubigerantrag und ist weitgehend identisch mit dem bisherigen Verfahren (vgl §§ 802 g – 802 j ZPO n. F.).

— **Zentrales elektronisches Vermögensverzeichnis (§ 802 k ZPO n. F.)**

Die Führung erfolgt elektronisch durch ein zentrales landesweites Vollstreckungsgericht.

Die Einlieferung erfolgt durch die für die Abnahme der Vermögensverzeichnisse zuständigen Organe (z. B. Gerichtsvollzieher) oder Vollstreckungsbehörden, die zur Hinterlegung der Dokumente berechtigt sind.

Die Löschung erfolgt zwei Jahre nach Auskunft (§ 802 k Abs. 1 ZPO n. F.) bzw. nach Eingang eines neuen Vermögensverzeichnisses wie z. B. aus erneuter Vermögensauskunft (§ 802 d ZPO n. F., § 284 Abs. 4 AO n. F.), keine Löschung des Vermögensverzeichnisses erfolgt bei Schuldnerbefriedigung.

Es bestehen Abrufmöglichkeiten für Gerichtsvollzieher, Vollstreckungsbehörden usw. (näheres regelt Rechtsverordnung).

— **Eintragungsanordnung für das zentrale Schuldnerverzeichnis (§ 882 c und d ZPO n. F.)**

Anordnung der Eintragung von Amts wegen, bei

- unentschuldigtem Fernbleiben zum Termin der Vermögensauskunft, grundsätzlicher Verweigerung der Vermögensauskunft oder der eidesstattlichen Bekräftigung, Nichtvorlage unverzichtbarer Dokumente,
- Prognosebewertung des Gerichtsvollziehers über die Unzulänglichkeit des sich aus der Vermögensauskunft ergebenen Vermögens,
- fehlendem Nachweis des Schuldners, dass der Anspruch des Gläubigers innerhalb von einem Monat nach Abgabe der Vermögensauskunft befriedigt wurde. Dem steht der Nachweis eines noch wirksamen Zahlungsplanes gem. § 802 b ZPO n. F. gleich.

Es erfolgt die Zustellung an den Schuldner der Eintragungsanordnung, soweit nicht im Auskunftstermin mündlich bekannt gegeben und dort zu Protokoll genommen wurde.

Rechtsbehelfe des Schuldners.

— **Führung des zentralen Schuldnerverzeichnisses (§§ 882 b – 882 h ZPO n. F.)**

Zuständig ist das zentrale landesweite Vollstreckungsgericht.

Das Verzeichnis wird elektronisch geführt (Internetportallösung).

Eintragungen aufgrund von Eintragungsanordnungen der Gerichtsvollzieher, der Vollstreckungsbehörden (z. B. § 284 Abs. 9 AO n. F.) und der Insolvenzgerichte in den Fällen des § 26 Abs. 2 InsO mit dem zur Eintragung führenden Grund, sind

- fehlende Mitwirkung beim Vermögensauskunftsverfahren,
- keine vollständige Befriedigung aus den Vermögenswerten der Vermögensauskunft,
- keine Anspruchsbefriedigung innerhalb der Einmonatsfrist nach Vermögensauskunft,
- Eintragungen zu Schuldnern, deren Insolvenzeröffnungsverfahren „mangels Masse" abgelehnt wurden.

Nicht mehr im Schuldnerverzeichnis geführt werden die Haftbefehle und die abgenommenen eidesstattlichen Versicherungen.

Eintragung der Schuldner mit den erforderlichen schuldnerischen Identitätsangaben, Aktenzeichen, Datum der/des

Eintragungsanordnung des Vollstreckungsorgans/Abweisungsbeschlusses des Insolvenzgerichts.

Die Löschung im Schuldnerverzeichnis erfolgt bei

- Nachweis der vollständigen Befriedigung des Gläubigers,
- Fehlen oder Wegfall des Eintragungsgrundes,
- Aufhebung bzw. Aussetzung der Eintragsanordnung,
- Zeitablauf von drei Jahren nach Eintragungsanordnung (fünf Jahre nach Ablauf des Insolvenzabweisungsbeschlusses „mangels Masse").

Die Einsicht wird gestattet

- für Zwecke der Zwangsvollstreckung,
- zur Prüfung der wirtschaftlichen Zuverlässigkeit,
- zur Prüfung der Voraussetzungen für die Gewährung öffentlicher Leistungen,
- zu Abwendung wirtschaftlicher Nachteile, wenn Schuldner ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen,
- zur Strafverfolgung, Strafvollstreckung,
- zur Selbstauskunft des Schuldners.

Die Erteilung von Abdrucken zum laufenden Bezug, Abrufverfahren wir erteilt

- u. a. für Interessenten, deren berechtigtes Interesse nicht hinreichend durch Einzeleinsichtnahmen abgedeckt wird,
- Abrufverfahren für registrierte Nutzer und zur Selbstauskunft des Schuldners nach entsprechenden rechtlichen und technischen Vorgaben.

Ergänzender Hinweis:

Die alten dezentralen Schuldnerverzeichnisse nach altem Recht laufen aus und können bis Ende 2015 noch eine wichtige Informationsquelle sein.

3. Bewertung des neuen Verfahrensweges zur Sachaufklärung im ZPO-Vollstreckungsrecht

Das ZPO-Vollstreckungsrecht stellt ab 2013 dem vollstreckenden Gläubiger ein neues wirkungsvolles Instrument zur Verfügung. Vor dem Hintergrund einer drohenden Eintragung in das Schuldnerverzeichnis und der damit verbundenen Kreditunwürdigkeit und Einschränkung der wirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten werden sich die Schuldner, die bislang noch nicht im Schuldnerverzeichnis eingetragen sind, verstärkt um einen Zahlungsausgleich oder zumindest um konstruktive Zahlungsmodalitäten aktiv bemühen. Das Vollstreckungsverfahren wird angesichts des Druckpotenzials und der Stringenz des neuen Verfahrensablaufes sehr viel effizienter, zumal viele Prozessschritte schriftlich oder elektronisch erfolgen. In der Regel ist ab 2013 jedem Zivilgläubiger zu raten das neue Verfahren zur Sachaufklärung zu wählen. Sachpfändungsaufträge sollten weitgehend subsidiär gestellt werden.

II. Kurzüberblick über die Änderung des AO-Vollstreckungsrechts ab 2013

Art. 2 des Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung überträgt mit der Neufassung des § 284 AO die Neuregelung über die Selbstauskunft des Schuldners über sein Vermögen auf den Bereich der Verwaltungsvollstreckung und gewährleistet damit im Bereich der Sachaufklärung einen Gleichlauf zwischen dem AO- und dem ZPO-Vollstreckungsrecht[3]. Im Anwendungsbereich der AO besteht somit auch die Möglichkeit, das Verfahren zur Sachaufklärung an den Anfang des Vollstreckungsverfahrens zu stellen. Allerdings ermöglicht die Regelung des § 249 Abs. 2 AO und die Beweisinstrumente der §§ 93, 93 b, 95 ff. AO bereits vollstreckungsbehördliche Vorermittlungen in die Einkommens- und Vermögenssituation, die auch weiterhin alternativ oder parallel zu dem neuen standardisierten Verfahren der Sachaufklärung gem. § 284 AO n. F. genutzt werden können.

1. Die Änderung des § 284 AO n. F. im Detail (Verfahrensgang)

a) Leistungsaufforderung (§ 284 Abs. 1, Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 2 AO n. F.)

Mit der Leistungsaufforderung, in der dem Schuldner eine Zahlungsfrist von zwei Wochen eingeräumt wird, um die Abgabe der Vermögensauskunft abzuwenden, kommt ein neues Verfahrenselement in den Prozess der Sachaufklärung. Nach dem Vorbild der ZPO wird kein vorausgehender Vollstreckungsversuch verlangt. Es genügt die Nichtleistung des Schuldners trotz Vorliegens der Vollstreckungsvoraussetzungen[4]. Es besteht gem. § 284 Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 2 AO n. F. die Möglichkeit, die Ladung zu dem Termin der Vermögensauskunft (s. nächster Punkt) mit der Leistungsaufforderung zu verbinden. Für diesen Fall bedarf es der Zustellung des gesamten Schriftsatzes (vgl. § 284 Abs. 6 Satz 1 Halbsatz 1 AO n. F.).

b) Ladung zur Abgabe der Vermögensauskunft (§ 284 Abs. 4 und 6 AO n. F.)

Die Ladung zur Vermögensauskunft ist formell zuzustellen. Der Termin für die Vermögensauskunft soll nicht vor Ablauf eines Monats nach Zustellung der Ladung bestimmt werden. Zudem enthält die Ladung umfangreiche Belehrungshinweise, aber auch Hinweise auf die Rechte und Pflichten des Schuldners im Verfahren der Vermögensauskunft und zu den Unterlagen, die zum Termin mitzubringen sind. Für den Rechtsschutz und die Effektivität des Verfahrens bedeutsam ist, dass Rechtsbehelfe gegen die Anordnung der Abgabe der Vermögensauskunft keine aufschiebende Wirkung haben. Vor jeder Ladung hat die Vollstreckungsbehörde von Amts wegen im zentralen elektronischen Vermögensverzeichnis festzustellen, ob der Schuldner in den letzten zwei Jahren eine Vermögensauskunft abgegeben hat. Für diesen Fall ist der Schuldner nur dann zur erneuten Vermögensauskunft verpflichtet, wenn anzunehmen ist, dass sich seine Vermögensverhältnisse wesentlich geändert haben. Übergangsweise ist auch das alte Schuldnerverzeichnis einzusehen.

c) Abnahme der Vermögensauskunft (§ 284 Abs. 1 Sätze 2 f., 5, 7 AO n. F.)

Örtlich zuständig für die Abnahme der Vermögensauskunft ist die Vollstreckungsbehörde, in deren Bezirk der Schuldner wohnt. Möglich ist aber auch die Abnahme durch die betreibende Vollstreckungsbehörde, wenn der Schuldner zustimmt (vgl. § 284 Abs. 5 AO n. F.).

3) Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf, DR 16/10069, S. 44.
4) Amtliche Begründung a. a. O., S. 45.

Der Schuldner hat im Abgabetermin der Vermögensauskunft inhaltlich wahrheitsgemäße und ggf. dokumentierte Angaben zur Person (s. § 284 Abs. 1 Sätze 2 ff. AO n. F.) und zu seinem Vermögen (s. § 284 Abs. 2 AO n. F.) zu machen. Die Vollständigkeit und Richtigkeit der Auskunft des Schuldners ist künftig ebenso wie im Verfahren der ZPO stets an Eides statt zu versichern (§ 284 Abs. 3 AO n. F.), da die eidesstattliche Versicherung künftig nicht mehr automatisch die Beeinträchtigung durch die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis nach sich zieht[5].

Das Vermögensverzeichnis wird im Abnahmetermin als elektronisches Dokument erstellt. Das elektronisch erfasste Vermögensverzeichnis ist dem Schuldner vorzulesen und zur Durchsicht auf dem Bildschirm wiederzugeben. Auf Verlangen ist dem Schuldner ein schriftlicher Ausdruck zu erteilen. Abschließend ist das Vermögensverzeichnis des Schuldners dem zentralen Vermögensverzeichnis auf dem elektronischen Wege zuzuleiten (§ 284 Abs. 7 AO n. F.).

d) Erzwingungshaftverfahren zur Abnahme der Vermögensauskunft (§ 284 Abs. 8 AO n. F.)

Ist der Schuldner ohne ausreichenden Grund nicht zur Abgabe der Vermögensauskunft erschienen oder verweigert er ohne Grund die Vermögensauskunft oder die Abnahme der eidesstattlichen Versicherung, so findet auf Antrag der Vollstreckungsbehörde das Erzwingungshaftverfahren statt, das den bisherigen Regelungen des § 284 Abs. 8 AO a. F. folgt. Der Haftbefehl ist somit weiterhin beim Amtsgericht zu beantragen. Für die Vollstreckung des Haftbefehls ist auch künftig der Gerichtsvollzieher zuständig, der den Schuldner ggf. auch bei der Vollstreckungsbehörde vorführt, wenn der Schuldner abnahmebereit ist.

e) Eintragungsanordnung für das zentrale Schuldnerverzeichnis, Rechtsschutz (§ 284 Abs. 9 – 11 AO n. F.)

Wie bereits dargestellt, werden künftig nicht mehr die Abgabe der eidesstattlichen Versicherung und auch nicht die Anordnung der Erzwingungshaft in das Schuldnerverzeichnis eingetragen, sondern andere Tatbestände. Dabei handelt es sich — wie in der ZPO-Vollstreckung — um folgende drei Fallkonstellationen:

1. Der Schuldner ist seiner Pflicht zur Vermögensauskunft nicht nachgekommen.
2. Die Vollstreckung in das Schuldnervermögen erscheint offensichtlich aussichtslos, was durch eine aktuelle Vermögensauskunft belegt oder bereits in dem zentral gespeicherten Vermögensverzeichnis (vgl. § 284 Abs. 4 AO n.F./§ 802 k ZPO n.F.) dokumentiert ist.
3. a) Der Schuldner befriedigt trotz Fristsetzung und Belehrung über die Möglichkeit der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis nicht binnen Monatsfrist nach Abgabe der Vermögensauskunft die Forderung vollständig.

   b) Der Schuldner, dessen Vermögensverzeichnis bereits zentral gespeichert wird, ist zu neuem Vermögen gelangt (vgl. § 284 Abs. 4 Satz AO) und befriedigt die Forderung nicht innerhalb eines Monats nach erneuter Vermögensauskunft.

Die Entscheidung über die Eintragungsanordnung ist eine Ermessensentscheidung und kurz zu begründen. Die Eintragungsanordnung ist dem Schuldner zuzustellen. Rechtsbehelfe dagegen haben keine aufschiebende Wirkung.

Nach Ablauf eines Monats nach Zustellung der Eintragungsanordnung beim Schuldner hat die Vollstreckungsbehörde die Eintragungsanordnung dem zentralen Schuldnerregister elektronisch zu übermitteln. Dabei sind die Personendaten des Schuldners (vgl. § 882 b Abs. 2 ZPO n. F.) sowie das Aktenzeichen der Vollstreckungsbehörde, das Datum der Eintragungsanordnung und der gem. § 284 Abs. 9 AO n. F. zur Eintragung führende Grund elektronisch mitzuteilen. Eine Übermittlung entfällt natürlich, wenn der Schuldner die Forderung innerhalb der Monatsfrist begleicht.

Rechtsbehelfe gegen die Eintragungsanordnung haben zwar keine aufschiebende Wirkung, jedoch ist die Eintragungsanordnung zunächst nicht an das zentrale Schuldnerverzeichnis zu übermitteln, wenn das behördliche oder gerichtliche Eilverfahren (Aussetzungsverfahren) angestrengt worden ist und die Rechtsbehelfe Aussicht auf Erfolg haben. Alle Entscheidungen über Rechtsbehelfe oder Rechtsmittel sind dem zentralen Schuldnerverzeichnis später elektronisch zu übermitteln.

f) Eintragung ins elektronische Schuldnerverzeichnis

Die Eintragung des Schuldners in das zentrale elektronisch geführte Schuldnerverzeichnis erfolgt nach den rechtlichen Vorgaben der ZPO n.F. Zum Schuldnerverzeichnis selbst, bzw. zu den Funktionalitäten wird vertiefend auf Ausführungen dieses Beitrages zur Führung des Schuldnerverzeichnisses (I 2 b letzter Gliederungspunkt) verwiesen.

2. Bewertung des neuen Verfahrensweges zur Sachaufklärung im AO-Vollstreckungsrecht

Das AO-Vollstreckungsrecht stellt ab 2013 den Vollstreckungsbehörden ein neues wirkungsvolles Standardinstrument zur Verfügung. Vor dem Hintergrund einer drohenden Eintragung in das Schuldnerverzeichnis und der damit verbundenen Kreditunwürdigkeit und Einschränkung der wirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten werden sich die Schuldner, die bislang noch nicht im Schuldnerverzeichnis eingetragen sind, verstärkt um einen Zahlungsausgleich oder zumindest um konstruktive Zahlungsmodalitäten aktiv bemühen. Das Vollstreckungsverfahren wird angesichts des Druckpotenzials und der Stringenz des neuen Verfahrensablaufes sehr viel effizienter, zumal viele Prozessschritte schriftlich oder elektronisch erfolgen. Grundsätzlich ist ab 2013 jeder Vollstreckungsbehörde zu raten das neue Verfahren zur Sachaufklärung in den geeigneten Fällen zu wählen. Andere Vollstreckungswege, die in der Regel viel verwaltungsaufwändiger sind, sollten nur dann beschritten werden, wenn das standardisierte Sachaufklärungsverfahren und der damit verbundene Druck im Einzelfall als nicht zweckmäßig angesehen werden kann.

III. Anpassung des Ländervollstreckungsrechts an das Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung

Bedingt durch die in einem Bundesstaat getrennte Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern hat das Bun-

5) Amtliche Begründung a. a. O., S. 45.

desgesetz zur Reform der Sachaufklärung keine unmittelbare Rechtswirkung auf die Landesverwaltungsvollstreckungsgesetze der Bundesländer. Hier ist eine Differenzierung notwendig, weil die 16 Bundesländer verschiedene gesetzestechnische Lösungsansätze verfolgen.

1. Dynamische Verweisungen auf vollstreckungsrechtliche Normen des Bundes

a) Dynamische Vollverweisungen auf das Vollstreckungsrecht der AO

Das Rechtswörterbuch definiert den Begriff der Gesetzesverweisung als eine gesetzestechnische Bezugnahme in demselben oder in einem anderen Gesetz. Eine dynamische Verweisung ist demnach die Bezugnahme auf ein anderes Gesetz in der jeweiligen Fassung[6]. Bezogen auf den Kontext dieser Veröffentlichung gibt es Verwaltungsvollstreckungsgesetze von Bundesländern, die im materiellen Vollstreckungsrecht eine fast vollständige generelle Verweisung auf die materiellen Vollstreckungsnormen der AO haben. Eine solche weitgehende Vollverweisung haben die Bundesländer Berlin, Bremen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Daher werden sozusagen automatisch die Regelungen des Artikels 2 des Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung, die die Anpassung der AO an die Reform regeln, mit Wirkung vom 1. 1. 2013 unmittelbares Landesvollstreckungsrecht.

b) Spezielle Verweisung auf § 284 AO

aa) Nordrhein-Westfalen

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat durch die Regelung des § 5 a VwVG NRW den Vollstreckungsbehörden eine Optionsregelung an die Hand gegeben, nach der die Behörden nach pflichtgemäßem Ermessen entweder auf der Grundlage des § 284 AO ein Eigenverfahren zur Abnahme der EV durchführen oder sich auch wahlweise der Gerichtsvollzieher, dann auf der Grundlage der ZPO-Normen, bedienen können. Hier ist eine spezielle landesgesetzliche Anpassung zwingend erforderlich, die bereits im Entwurfsstadium vorliegt. Der Entwurf sieht unter Beibehaltung des Optionsrechts eine Anpassung an die AO-Regelungen (vgl. dazu Kapitel II) vor. Ergänzend soll eine Regelung zur Sofortabnahme der Vermögensauskunft (vgl. § 807 ZPO n. F.) aufgenommen werden.

bb) Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat mit der Regelung des § 16 LVwVG ebenfalls ein Wahlrecht geschaffen, das den Verwaltungsvollstreckungsbehörden die Selbstabnahme im eigenen örtlichen Amtsbereich durch sinngemäße Anwendung des § 284 Abs. 1 – 4, 6 – 9 AO a. F. ermöglicht. Daneben kann die Vollstreckungsbehörde gem. § 16 LVwVG aber auch für das Offenbarungsverfahren von Schuldnern im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Vollstreckungsbehörde den Gerichtsvollzieher um die Abnahme ersuchen. Für Schuldner außerhalb ihres örtlichen Zuständigkeitsbereiches muss die Vollstreckungsbehörde in jedem Falle den Gerichtsvollzieher nach § 16 LVwVG in Anspruch nehmen. Dabei richten sich die Verfahren noch nach der ZPO a. F.

6) Creifelds, Rechtswörterbuch, S. 1321, 5. Auflage, 1992.

Insgesamt bedarf es zur Anpassung an die künftigen Gesetzesstrukturen neuer Verweisungen.

2. Eigenständige, teilweise an § 284 AO a. F. orientierte Landesregelungen

Schleswig-Holstein hat — vergleichbar mit NRW — ebenfalls eine Optionslösung für die Abnahme der bisherigen EV gesetzlich verankert (§ 241 a LVwG). Auch hier bedarf es einer eigenen landesgesetzlichen Neuregelung.

Rheinland-Pfalz besitzt mit der Regelung zur Abnahme der EV im § 25 Abs. 2 – 10 LVwVG eine exakt an die bisherigen Fassung des § 284 AO orientierte eigengesetzliche Lösung. Auch hier wird eine Anpassung an die AO-Regelungen des § 284 n. F. erforderlich.

3. Eigenständige, an der ZPO a. F. orientierte Regelungen

In den Ländern Bayern, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist das Recht zur Vermögensoffenbarung durch Verweisungen oder inhaltsgleiche Regelungen an die ZPO a. F. angepasst. Bei der jetzt notwendigen Gesetzesanpassung im jeweiligen Landesrecht sollte auch geprüft werden, ob es nicht sachgerecht wäre, den Vollstreckungsbehörden den neuen und sehr effektiven Vollstreckungsprozess der Sachaufklärung als Eigenverfahren zu eröffnen. Eine schematische und unreflektierte Übernahme der neuen ZPO-Regelungen, die die Potenziale einer eigenen stringenten behördlichen Aufgabenwahrnehmung negiert, sollte nicht erfolgen. Zudem besteht ja auch das Referenzmodell der Optionslösung, das ggf. auch realisiert werden kann.

4. Schaffung einer speziellen Norm im Vollstreckungsrecht zum Abruf von Kontenstammdaten für die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen

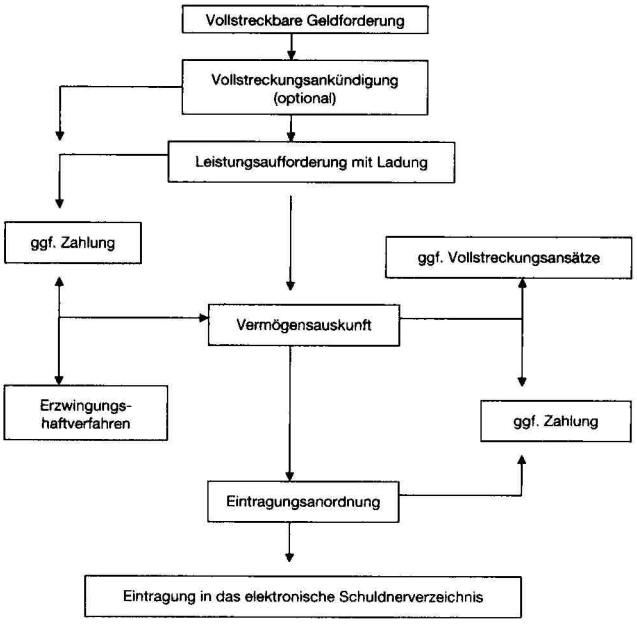
§ 93 Abs. 7 AO eröffnet dem staatlichen Steuerfiskus und dem kommunalen Steuerfiskus für die Realsteuervollstreckung unter Beachtung der sonstigen gesetzlichen Voraussetzungen den Abruf von Kontenstammdaten. Die Regelung des § 802 l Abs. 1 ZPO n. F. erlaubt nunmehr auch in der Zivilvollstreckung den Kontenstammabruf unter entsprechenden Bedingungen. Sollte gesetzgeberisch nicht gehandelt werden, so haben künftig der Zivilgläubiger und der Steuerfiskus einen erheblichen verfahrensrechtlichen Vorteil bei der Geldvollstreckung gegenüber den kommunalen und anderen öffentlich-rechtlichen Gläubigern wegen deren nichtsteuerlicher Geldforderungen. Auch hier besteht akuter gesetzgeberischer Handlungs- und Anpassungsbedarf.

IV. Organisatorische Schlussfolgerungen für die kommunalen Vollstreckungsbehörden aus der Reform der Sachaufklärung

Der neue Vollstreckungsprozess der Sachaufklärung eröffnet erhebliche Potenziale für eine Reorganisation der Verfahrensabläufe in den kommunalen Vollstreckungsbehörden, sicherlich gestaffelt und abgestuft danach, ob das Verfahren landesrechtlich als Behördenverfahren, als Optionslösung oder als Antragsverfahren ausgestaltet wird.

Die wirkungsvollsten Effekte werden sicherlich in den kommunalen Vollstreckungsbehörden eintreten, die das neue Instrument als Behördenverfahren passgenau für die Schuldnerklientel, die bislang nicht im Schuldnerverzeichnis geführt wurde, einsetzen können. Der neue Vollstreckungsprozess der Sachaufklärung zeichnet sich zum einen dadurch aus, dass der betroffene Schuldner wirkungsvoll sanktioniert werden kann. Anderseits ist der Verwaltungsprozess sehr stark automatisierbar, angefangen von der Erstellung der Leistungsaufforderung bis hin zur automatisierten Übermittlung der Dokumente der Eintragungsanordnung. Der Prozess weist praktisch keine gravierenden Medienbrüche auf und kann weitgehend workflowmäßig und softwareunterstützt abgewickelt werden. Durch die mit diesem Instrument eröffnete Möglichkeit der Reorganisation der Vollstreckungsabläufe lässt sich der sehr zeitintensive Außendienst für diese Schuldnerklientel nicht unerheblich zurückfahren. Die personellen Ressourcen für die ggf. erforderliche Abnahme der Vermögensauskunft lassen sich so kompensieren, verbunden mit den weiteren positiven Effekten, die durch die sanktionsbedingten Zahlungen und Tilgungsvereinbarungen der überwiegenden Mehrzahl der Schuldner aus den eingeleiteten Verfahren resultieren.

1. Stark vereinfachte schematische Prozessdarstellung über das Behördenverfahren



2. Fachliche und organisatorische Vorbereitungen

Neben der Schaffung der gesetzlichen Voraussetzungen auf Länderebene und auf der Bundesebene in Bezug auf die noch zu erarbeitenden Rechtsverordnungen zur ZPO im Jahre 2012, bedarf es vielfältiger fachlicher und organisatorischer Vorkehrungen auf den verschiedenen Ebenen.

a) IT-technische Vorkehrungen

Der neue Prozess der Sachaufklärung zeichnet sich dadurch aus, dass er in einem starken Umfang elektronisch abgewickelt bzw. unterstützt werden kann, um seine Effizienzeffekte zu entfalten.

Auf der Länderebene sind die IT-technischen Voraussetzungen für den Aufbau eines elektronischen Vermögensverzeichnisses und eines elektronischen Schuldnerverzeichnisses zu schaffen. Die zentralen elektronischen Länderverzeichnisse werden dabei in eine bundesweite Portallösung integriert. Es sind standardisierte Dateiformate und Schnittstellen zu definieren und zu implementieren, die für die Einlieferung und den Abruf der elektronischen Dokumente und Auskünfte im Verfahren zur Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung unbedingt erforderlich sind. Zudem müssen die technischen Zugänge für Gerichtsvollzieher, Vollstreckungsbehörden und die weiteren berechtigten Nutzer geschaffen werden.

Auch die Systemhäuser, die im kommunalen Bereich Vollstreckungssoftware anbieten, müssen ein neues Leistungsangebot im Bereich des Geschäftsprozesses „Sachaufklärung" aufbauen, um es ihren kommunalen Nutzern zeitgerecht zur Verfügung stellen zu können. Dabei sind die Formatierungsstandards und die Schnittstellen so zu gestalten, dass eine kompatible Abwicklung der gesamten digitalen Kommunikation mit den staatlichen Portallösungen sichergestellt ist. Der Fachverband hat bereits im Sommer 2011 die drei führenden Systemhäuser im kommunalen Bereich auf die technologische Herausforderung hingewiesen und erstes Informationsmaterial zur Verfügung gestellt. Dem Leser dieser Zeilen bleibt es unbenommen, einmal bei seinem Softwareanbieter nach dem Stand der Vorbereitungen zu fragen.

Natürlich ist auch die örtliche IT der Kommune tangiert. Sie ist insbesondere dafür verantwortlich, dass die Kommunikationsmöglichkeiten zwischen der Vollstreckungsbehörde und dem Vollstreckungsportal eröffnet werden. Dazu bedarf es technischer Vorabinformationen seitens des staatlichen Providers für die Portallösung und des jeweiligen Vollstreckungssoftwareanbieters.

b) Informationsvermittlung, Schulungsbedarf

Das neue Instrumentarium der Sachaufklärung ist sicherlich angesichts der Komplexität und Abstraktheit vieler Einzelnormen nicht vollständig selbsterklärend. Zudem erfordern die damit verbundenen elektronischen Prozessschritte eine spezielle Einweisung. Der Fachverband der Kommunalkassenverwalter und sicherlich auch weitere Informationsvermittler stellen sich dieser Herausforderung. So hat der Fachverband schon sehr frühzeitig das Gespräch mit der Justizverwaltung NRW gesucht, um hier Synergien bei der Informationserarbeitung und der Informationsvermittlung zu generieren. Auch mit der Landesfinanzverwaltung NRW erfolgten und erfolgen entsprechende Initiativen. Es wird hier Aufgabe unseres ehrenamtlich strukturierten Fachverbandes sein, die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der kommunalen Vollstreckungsbehörden nach besten Kräften bei der Einführung dieses neuen Vollstreckungsprozesses zu unterstützen.