

Antrag

der Abgeordneten Birgit Homburger, Mechthild Dyckmans, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Jörg van Essen, Dr. Max Stadler, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Ulrike Flach, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Michael Link (Heilbronn), Markus Löning, Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Zwangsvollstreckung beschleunigen – Gläubigerrechte stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die schlechte Zahlungsmoral in Deutschland betrifft besonders den Mittelstand. Handwerker müssen Material, Löhne der Mitarbeiter und andere Kosten vorfinanzieren, aber ihren Forderungen immer häufiger hinterherlaufen. Zahlungsverzug bewirkt beim Gläubiger Liquiditätsprobleme, eine Beeinträchtigung der Rentabilität und eine Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit. Nicht bezahlte Handwerkerrechnungen bedeuten im schlimmsten Fall, dass der nächste Auftrag nicht vorfinanziert werden kann und der Betrieb Insolvenz anmelden muss. Im Handwerk führen die Forderungsausfälle sogar dazu, dass zwei von drei Insolvenzen unter anderem auf die mangelnde Zahlungsmoral ihrer Kunden zurückzuführen sind. Betriebe, die nur über eine geringe Eigenkapitalquote verfügen, werden wegen der verweigerten Zahlungen nicht selten selbst zahlungsunfähig. Dies bedeutet auch den Verlust von Arbeitsplätzen. Die durch Zahlungsverzug entstehenden Finanzkosten sind dort besonders hoch. Liquiditätsengpässe müssen durch kurzfristige Kredite oder Überziehungskredite mit relativ hohem Zinssatz abgedeckt werden. Die Verwaltungskosten für die Eintreibung von Schulden belasten den Mittelstand enorm, denn er verfügt weder über Fachleute noch über Zeit und Personal, um die ausstehenden Beträge zu verwalten. Im Bauhandwerk häufen sich die Klagen – nicht zuletzt aufgrund der defizitären Situation der öffentlichen Haushalte –, dass Zahlungen selbst bei einwandfreier Arbeit bewusst verweigert werden.

Bedroht ist auch die Wohnungswirtschaft durch steigende Mietausfälle. Nach Angaben der Eigentümerschutzgemeinschaft Haus & Grund belaufen sich die jährlichen Mietausfälle in Deutschland auf rund 2,2 Mrd. Euro. Zu Mietausfall und Sanierungskosten addieren sich dann noch die Kosten für Gericht, Anwalt und Zwangsvollstreckung zu einem Schaden von durchschnittlich 25 000 Euro. Nach Angaben von Haus & Grund ist dies eine Situation, die nicht wenige private Vermieter in ihrer Existenz bedroht. Insbesondere für die zahlreichen privaten Kleinvermieter, die 14,5 von insgesamt 39,6 Millionen Wohnungen in Deutschland zur Verfügung stellen, bedeuten Mietausfälle eine existenzielle Bedrohung. Die Wohnungsmiete stellt regelmäßig das einzige Gegenfinanzierungsmittel der immobilienbezogenen Kosten und Investitionen dar.

2. Nach einer Studie von Dun & Bradstreet zum Zahlungsverhalten der deutschen Wirtschaft wurden im ersten Quartal 2007 nur ca. 68 Prozent aller Rechnungen vereinbarungsgemäß gezahlt. Rund 23 Prozent aller Firmen begleichen ihre Außenstände innerhalb einer Frist von 45 Tagen. Im Baugewerbe wurden nur ca. 58 Prozent aller Rechnungen pünktlich bezahlt. Fast 8 Prozent aller Rechnungen werden erst nach einer Fälligkeit von 105 Tagen und mehr, oder gar nicht beglichen. Die Frühjahrsumfrage 2007 des Bundesverbandes Deutscher Inkasso-Unternehmen (BDIU) kommt zu dem Ergebnis, dass im Handwerk ein besonders schlechtes Zahlungsverhalten zu beobachten sei. 68 Prozent der BDIU-Mitglieder melden, dass Handwerkerkunden zurzeit schlecht zahlen. Der durch säumige Zahler verursachte volkswirtschaftliche Schaden bewegt sich schätzungsweise im zweistelligen Milliardenbereich. Die Europäische Kommission geht für die EU von einem jährlichen Schaden durch nicht bezahlte Rechnungen in Höhe von 23,4 Mrd. Euro und 450 000 verlorenen Arbeitsplätzen aus. Unbefriedigend ist auch nach wie vor das Zahlungsverhalten der öffentlichen Hand. 91 Prozent der BDIU-Mitglieder berichten, dass sich deren ohnehin schlechtes Zahlungsverhalten nicht verbessert habe. Eine Umfrage des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks aus dem Jahr 2005 ergibt, dass 44,2 Prozent der befragten Betriebe über Verschlechterungen der Zahlungsmoral ihrer Gewerbekunden berichten. Ein Hauptgrund für die Unzufriedenheit der Handwerksbetriebe über das Zahlungsverhalten der Gewerbekunden und der öffentlichen Auftraggeber ist der vielfach verspätete Zahlungseingang. 81,3 Prozent der Befragten berichteten, dass Teile ihres Umsatzes im Jahr 2004 nicht fristgemäß beglichen wurden. Je kleiner der Betrieb, desto eher kann schon ein einzelner Zahlungsausfall die Existenz gefährden. 26,8 Prozent der Befragten gaben an, dass sie wegen der fehlenden Zahlungseingänge geplante Investitionen verschieben mussten. 17,1 Prozent der Betriebe berichteten sogar, dass sie wegen der schlechten Zahlungsmoral ihrer Kunden gezwungen waren, Personal zu entlassen. Fast ein Viertel aller Betriebe gab an, durch Zahlungsverzögerungen oder -ausfälle in der Vergangenheit bereits einmal in der betrieblichen Existenz gefährdet worden zu sein. In Ostdeutschland war sogar fast jeder dritte Betrieb betroffen.
3. Zum 1. Januar 1999 ist das Zweite Gesetz zur Änderung zwangsvollstreckungsrechtlicher Vorschriften in Kraft getreten. Mit der 2. Zwangsvollstreckungsnovelle sollte sowohl die Durchsetzung der Gläubigerrechte in der Zwangsvollstreckung verbessert als auch eine weitere Entlastung der Justiz herbeigeführt werden. Die Reform war geleitet von der Vorstellung des Gesetzgebers, das Zwangsvollstreckungsverfahren einfacher und schneller zu gestalten. Eine Entlastung der Gerichte konnte teilweise durch die Reform erreicht werden. So hat beispielsweise die Übertragung der Abnahme der eidesstattlichen Versicherung auf den Gerichtsvollzieher in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle zu einer Vereinfachung des Verfahrens geführt. Ebenso ist die beabsichtigte Entlastung der Rechtspfleger eingetreten.

Dennoch wird immer wieder Kritik geäußert, das Zwangsvollstreckungsverfahren sei zu aufwendig, zu bürokratisch und zu langwierig. Von Rechtsanwälten, Gläubigern und Gerichtsvollziehern wird Klage über die zu lange Dauer der Zwangsvollstreckungsverfahren geführt. Insbesondere der Mittelstand klagt über das oftmals ineffektive, zeitraubende und wirkungslose Vollstreckungsverfahren. Für den Mittelstand ist es eine Existenzfrage, ob Außenstände schnell eingetrieben werden oder nicht. Der schnelle Zugriff auf den Schuldner ist zumeist nicht möglich. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Beschleunigung fälliger Zahlungen zeigt sich, dass die von der Bundesregierung damals mit dem Gesetz angestrebten Ziele nicht erreicht wurden.

4. Auch die Bundesregierung hat den Reformbedarf erkannt. In einer Pressemitteilung des Bundesministeriums des Justiz vom 23. Mai 2007 heißt es: „Eine moderne und leistungsfähige Justiz braucht ein effektives Zwangsvollstreckungsrecht, um Ansprüche von Gläubigern durchzusetzen. Das derzeit geltende Zwangsvollstreckungsrecht besteht in weiten Teilen bereits seit 100 Jahren und wird aktuellen Lebensverhältnissen und technischen Möglichkeiten nicht mehr gerecht.“ Die Bundesministerin der Justiz verweist auf die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Modernisierung des Zwangsvollstreckungsrechts/Zwangsvollstreckungsverfahrens“ und kündigt die Umsetzung dieser Ergebnisse an. Die effektivere Gestaltung des Vollstreckungsverfahrens durch den Einsatz moderner Informationstechniken und eine Reform der Sachaufklärung gehen in die richtige Richtung. Sie sind aber nicht ausreichend, um tatsächlich die Effektivität der Zwangsvollstreckung zu steigern und vorhandene Defizite abzubauen. Dabei muss ein fairer Ausgleich hergestellt werden zwischen einem wirksamen Schuldnerschutz durch angemessene Pfändungsfreigrenzen und effektiven Vollstreckungsinstrumenten im Interesse des Gläubigers. Die guten Erfahrungen, die mit der 2. Zwangsvollstreckungsnovelle durch die Aufgabenerweiterung der Gerichtsvollzieher gemacht wurde, sollte daher konsequent weiterverfolgt werden.
5. Eine effektive Zwangsvollstreckung wird an mehreren Stellen des Grundgesetzes garantiert. Der Anspruch von Gläubigern auf die zwangsweise Durchsetzung von Forderungen, die in einem gerichtlichen oder anderen anerkannten Verfahren festgestellt worden sind, folgt unmittelbar aus dem verfassungsrechtlichen Justizgewährleistungsanspruch gemäß Artikel 19 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG). Die Zwangsvollstreckung sichert dem Gläubiger die Verfügungsbefugnis über seine vermögensrechtlichen Ansprüche. Diese wichtige Funktion gerät jedoch ins Wanken, wenn die Gerichtsvollzieher ihren ihnen per Gesetz zugeschriebenen Aufgaben aufgrund von überholten gesetzlichen Rahmenbedingungen nur erschwert nachkommen können. Nach allgemeiner Ansicht ist § 154 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) eine völlig unzureichende Ermächtigungsgrundlage für das Tätigwerden eines Gerichtsvollziehers. Es fehlt nach wie vor eine klare und eindeutige gesetzliche Regelung über den Beruf des Gerichtsvollziehers. Um die Gerichtsvollzieher in den Zustand zu versetzen, der Übertragung neuer Aufgaben und Zuständigkeiten gerecht zu werden, ist ein Systemwechsel hin zu einer Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens einzuleiten. Es ist zu erwarten, dass freiberuflich tätige Gerichtsvollzieher eine weitere Effizienzsteigerung und erhebliche Verkürzung der Zwangsvollstreckungsverfahren erwarten lassen. Dieses Thema gewinnt nicht zuletzt im Zuge der Rechtsangleichung innerhalb der Europäischen Union an Bedeutung. Das derzeitige Vollstreckungssystem in Deutschland kann den Anforderungen der Zukunft im Hinblick auf das zusammenwachsende Europa nicht mehr gerecht werden. Neben den westlichen Nachbarstaaten haben mittlerweile auch viele osteuropäische Staaten von Polen bis Ungarn freie Gerichtsvollzieherssysteme ein-

geführt. Die z. B. in Belgien, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden installierten Gerichtsvollziehersysteme sind nachweislich effektiver und flexibler als das deutsche Vollstreckungswesen. Die Europäische Union wird in den nächsten Jahren eine weitgehende Angleichung der Rechtssysteme vornehmen, von denen auch die Zustellungen und Zwangsvollstreckungen betroffen sein werden. Wenn die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher in Deutschland auch in Zukunft im europäischen Raum eine Existenzberechtigung als Dienstleistungsunternehmen in der Zwangsvollstreckung haben wollen, so müssen sie sich zwangsläufig an den Systemen orientieren, die in Europa bereits erfolgreich für ihre Auftraggeber tätig sind und die schnellere Vollstreckungen und Zustellungen in Europa garantieren.

6. In den vergangenen Jahren haben der hohe Arbeitsanfall und die damit verbundene Belastung der rund 4 500 Gerichtsvollzieher im ganzen Bundesgebiet dazu geführt, dass sich die Bearbeitungszeiten der Fälle erheblich verlängert haben. Oft dauert es viele Monate, bis eine gerichtliche Entscheidung umgesetzt ist. Auch die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die gegenwärtige Situation im Bereich der Zwangsvollstreckung, die von häufig langer Vollstreckungsdauer, Überlastung der Vollstreckungsorgane sowie Schwierigkeiten bei der Rekrutierung qualifizierten Nachwuchses für den Beruf des Gerichtsvollziehers gekennzeichnet sei, Anlass gebe, über die Notwendigkeit und die Art einer Reform des deutschen Gerichtsvollzieherwesens nachzudenken. Qualität und Effektivität der Zwangsvollstreckung müssten gestärkt werden (Bundestagsdrucksache 15/2116).

Der Deutsche Gerichtsvollzieherbund e. V. (DGVB) vertritt die Ansicht, dass der bisherige Status und die bisherigen Funktionsbestimmungen des deutschen Gerichtsvollzieherwesens in der gegebenen Form nicht aufrechtzuerhalten sind. Es bedürfe vielmehr einer grundlegenden Neustrukturierung und Neubestimmung des Gerichtsvollzieherwesens, die in der Konsequenz auf eine Form von freiem und selbständigem Gerichtsvollziehertum hinauslaufe. Ein vom DGVB in Auftrag gegebenes Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die gegenwärtig dem Gerichtsvollzieher zugewiesenen Aufgaben bei entsprechender Änderung der bundesgesetzlichen Regelungen auch von einem freiberuflich tätigen Gerichtsvollzieher ohne Beamtenstatus wahrgenommen werden können, der mit entsprechenden hoheitlichen Befugnissen beliehen ist. Dabei sind die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie Fragen der Staatsaufsicht und des Haftungsrechts zu beachten. In Betracht kommt daher eine Übertragung der Aufgaben der Gerichtsvollzieher auf Beliehene, in Anlehnung an die Regelungen über den Notar. Die Beleihung belässt die Verantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung der übertragenen Aufgaben beim Staat. Die beliehenen Gerichtsvollzieher unterliegen der Rechtsaufsicht durch den Staat. Der beliehene Gerichtsvollzieher bleibt damit Beamter im haftungsrechtlichen Sinne. Die Umstellung auf ein Beleihungssystem führt dazu, dass die Bestellung eines Gerichtsvollziehers künftig nicht mehr von haushaltsrechtlichen Zweckmäßigkeitserwägungen abhängt. Vielmehr kommt es auf den tatsächlichen und objektiven Bedarf an Gerichtsvollziehern an. Bei einer stetigen Erhöhung des Geschäftsanteils und steigender Belastungen ist es dann eher möglich, entsprechende Beleihungsstellen zu besetzen, anstatt neue Beamtenplanstellen zu schaffen.

7. Der Systemwechsel muss einhergehen mit einer Aufgabenerweiterung für die Gerichtsvollzieher. Die 2. Zwangsvollstreckungsnovelle hat gezeigt, dass sich die Übertragung von weiteren Aufgaben auf die Gerichtsvollzieher durchaus bewährt hat. Eine Entlastung der Gerichte konnte teilweise durch die Reform erreicht werden. So hat beispielsweise die Übertragung der Abnahme der eidesstattlichen Versicherung auf den Gerichtsvollzieher in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle zu einer Vereinfachung des Verfah-

rens geführt (Bundestagsdrucksache 15/4583). Der Gerichtsvollzieher kann jetzt bei entsprechendem Auftrag des Gläubigers ohne weitere Zeitverzögerung den Schuldner zur eidesstattlichen Vermögensoffenbarung auffordern. Außerdem wurde den Gerichtsvollziehern bei Vorliegen der Einwilligung des Gläubigers gestattet, dem Schuldner bei Unpfändbarkeit Ratenzahlung zu gewähren. Bei der Vollstreckung von Geldforderungen sind sowohl der Gerichtsvollzieher, der Rechtspfleger und das Vollstreckungsgericht zuständig, je nachdem, ob in das Mobiliar, in eine Forderung oder in Immobilien vollstreckt wird. Es macht aber keinen Unterschied, ob der Gerichtsvollzieher im Zuge eines Vollstreckungsauftrages eine Sache beim Schuldner oder eine Geldforderung bei einem Drittschuldner pfändet. Im Vordergrund muss die möglichst rasche Befriedigung des Gläubigers stehen. Aufgrund der größeren Sachnähe sind die Gerichtsvollzieher eher in der Lage, die Zahlungen der Drittschuldner problemlos zu überwachen und zu kontrollieren. Derzeit findet eine Überprüfung, ob die Zahlungen des Drittschuldners vom Gläubiger richtig verrechnet werden und ob die vom Gläubiger gegenüber dem Drittschuldner geltend gemachten Kosten der Zwangsvollstreckung der Vorschrift des § 788 der Zivilprozessordnung (ZPO) entsprechen, nicht statt. Der Gerichtsvollzieher bietet demgegenüber als Vollstreckungsorgan die Gewähr dafür, dass einerseits die Zahlungen des Drittschuldners in der gesetzlich zulässigen Form erfolgen und andererseits die Forderung des Gläubigers richtig berechnet ist und die Zahlungen korrekt verrechnet werden. Der Gerichtsvollzieher kann bereits heute bei der Zwangsvollstreckung in das bewegliche Vermögen mit dem Schuldner Ratenzahlungen gemäß § 806b ZPO bei Erfolglosigkeit der Pfändung vereinbaren. Diese Regelung muss auch auf die Forderungspfändung ausgedehnt werden. Die Forderungspfändung sollte daher ganz auf die Gerichtsvollzieher übertragen werden.

8. Daneben kann die Einführung eines fakultativen Abwendungsverfahrens im Vorfeld gerichtlicher Inanspruchnahme unter Beteiligung des Gerichtsvollziehers zu einer Erleichterung und Beschleunigung von Vollstreckungsmaßnahmen führen. 75 Prozent aller Vollstreckungsmaßnahmen werden aus Vollstreckungsbescheiden betrieben. Der Grund des Anspruchs bleibt daher in diesen Fällen unbestritten. Das Mahnverfahren stellt sich in diesen Fällen oft als zeitraubendes Verfahren dar. Ein alternatives Schuldenbereinigungsverfahren in Form eines Abwendungsverfahrens würde im Hinblick auf die hohe Zahl der Vollstreckungsbescheide, die unmittelbar zur Einleitung der Zwangsvollstreckung führen, das Stadium des Entscheidungsverfahrens überspringen und den Gerichtsvollzieher stärker als bisher an der gütlichen Streitbeilegung beteiligen. Die Justiz würde dadurch erheblich entlastet. Vor Einleitung eines Mahn- oder Klageverfahrens kann der Gläubiger den Gerichtsvollzieher beauftragen, eine unbezahlte, angemahnte Forderung zum Versuch der Abwendung von Vollstreckungsmaßnahmen einzuziehen. Dieses Verfahren wird dem Schuldner entgegenkommen, der die Forderung nicht bestreitet, sich aber außerstande sieht, diese sofort zu tilgen. Der Schuldner kann die Gründe für seine Zahlungsunfähigkeit frühzeitig zur Sprache bringen. Er kann mit dazu beitragen, dass seine Entschuldung schnell erfolgt, eine mögliche Ratenzahlung vereinbart wird und eine Lohn- und Kontenpfändung unterbleibt. Der Gerichtsvollzieher kann hier bereits in einem frühen Stadium eine wichtige Vermittlerrolle spielen. Verletzt der Schuldner die von ihm unterzeichnete Abwendungsvereinbarung, ist durch die Erteilung einer Vollstreckungsklausel durch den Gerichtsvollzieher der Gläubiger sehr schnell im Besitze eines Titels mit anschließenden unmittelbaren Vollstreckungsmöglichkeiten. Dies stellt eine erhebliche Beschleunigung im Verfahrensablauf dar, die durch eine etwaige Übertragung der Forderungspfändung auf den Gerichtsvollzieher noch zu steigern wäre. Eine Mehrbelastung der Gerichtsvollzieher ist nicht zu erwarten, da das Abwendungsverfahren in einer Vielzahl

von Fällen ein Mahn- oder Klageverfahren mit anschließender Zwangsvollstreckung ersetzt wird. Unbenommen bleibt für den Gläubiger die Möglichkeit, das Abwendungsverfahren bei dem Gerichtsvollzieher durch Einschaltung eines Rechtsanwaltes einzuleiten.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Neustrukturierung des Gerichtsvollzieherwesens mit dem Ziel von mehr Freiheit und Selbständigkeit schafft;
2. einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem eine Beschleunigung und Effizienzsteigerung der Zwangsvollstreckung erreicht wird, indem u. a.
 - a) die Zuständigkeit für die Forderungspfändung ganz auf den Gerichtsvollzieher übertragen wird und
 - b) ein fakultatives Abwendungsverfahren im Vorfeld gerichtlicher Inanspruchnahme unter Beteiligung des Gerichtsvollziehers eingeführt wird.

Berlin, den 14. November 2007

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

