Deutscher Bundestag

15. Wahlperiode 09. 03. 2005

Antrag

der Abgeordneten Rainer Funke, Birgit Homburger, Jörg van Essen, Sibylle Laurischk, Rainer Brüderle, Dr. Karl Addicks, Daniel Bahr (Münster), Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Helga Daub, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Hans-Michael Goldmann, Dr. Christel Happach-Kasan, Dr. Werner Hoyer, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Jürgen Koppelin, Harald Leibrecht, Markus Löning, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Gisela Piltz, Dr. Andreas Pinkwart, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Zwangsvollstreckung beschleunigen – Gläubigerrechte stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

- I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:
- 1. Die Zahlungsmoral in Deutschland hat sich zu einem ernsthaften Problem für die Wirtschaft entwickelt. Besonders betroffen von der schlechten Zahlungsmoral ist der 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.

Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Gerd Andres, hat am 26. Januar 2005 im Deutschen Bundestag erklärt, die Bundesregierung sehe in der schlechten Zahlungsmoral nach wie vor ein großes Problem der kleinen Unternehmen und des Handwerks (Bundestagsdrucksache 15/4689). Leider sei bei dem derzeitigen Zahlungs-

verhalten noch keine umfassende Besserung in Sicht. Er nahm Bezug auf eine Untersuchung der Vereine Creditreform zum Zahlungsverhalten und zu Forderungsverlusten im Handwerk und im Mittelstand vom Herbst 2004. Danach ergab sich, dass sich das Zahlungsverhalten seit 2003 weiter verschlechtert hat. Weniger Kunden als noch in 2003 haben im letzten Jahr ihre Rechnungen innerhalb der vereinbarten Zahlungsziele bezahlt: Nur 27,6 Prozent der befragten mittelständischen Unternehmen beurteilten das Zahlungsverhalten mit sehr gut oder gut. In 2003 waren es noch 28,6 Prozent. Als mangelhaft oder ungenügend sahen es 13,8 Prozent der Unternehmen an, gegenüber 13,5 Prozent im Vorjahr. Nur 62,1 Prozent der Auftraggeber haben nach dem Ende 2004 durchgeführten Umfragen der Creditreform Wirtschafts- und Konjunkturforschung ihre Verbindlichkeiten innerhalb von 30 Tagen beglichen. In 2003 waren es noch 65,9 Prozent. Rund 3,8 Prozent der Kunden zahlten erst nach 90 Tagen, in 2003 waren dies 2,0 Prozent. Der Frühjahrsumfrage 2004 zufolge wurden von den öffentlichen Auftraggebern sogar 4,9 Prozent der Rechnungen erst nach drei Monaten bezahlt. Dies bedeutet eine Zunahme gegenüber 2003 um 1,6 Prozentpunkte. Die Zunahme der schlechten Zahlungsmoral geht durch alle Branchen. Im Baugewerbe hatten allerdings mehr Kunden pünktlich bezahlt.

2. 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 In-Kraft-Treten des Gesetzes zur Beschleunigung fälliger Zahlungen zeigt sich, dass die von der Bundesregierung damals mit dem Gesetz angestrebten Ziele nicht erreicht wurden.

- 3. Auch nach Auffassung der Bundesregierung muss nach Wegen gesucht werden, das Zwangsvollstreckungsverfahren, besonders im Bereich der Zwangsvollstreckung wegen Geldforderungen, zu verbessern (Bundestagsdrucksache 15/4583). 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.
- 4. 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 Zwangsvollstreckungsver-

fahren 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 Gerichtsvollziehersysteme eingeführt. Die Europäische Union wird in den nächsten Jahren eine weitgehende Angleichung der Rechtssysteme vornehmen, von denen auch die Zustellungen und Zwangsvollstreckungen betroffen sein werden. Die z. B. in Belgien, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden installierten Gerichtsvollziehersysteme sind nachweislich effektiver und flexibler als das deutsche Vollstreckungswesen. 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. Die Justizministerkonferenz hat sich im Juni 2003 mit der Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens auseinandergesetzt und einen entsprechenden Bericht entgegengenommen.

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, so die Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 15/2116).

Auch der Deutsche Gerichtsvollzieherbund e. V. (DGVB) ist der Auffassung, dass der bisherige Status und die bisherigen Funktionsbestimmungen des deutschen Gerichtsvollzieherwesens in der gegebenen Form nicht aufrecht zu erhalten 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 Beamtenstand wahrgenommen werden können, der mit entsprechenden hoheitlichen Befugnissen beliehen ist. Dabei sind die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie Fragen der Staatsaufsicht und des Haftungsrechts zu beachten.

5. Die Forderungspfändung sollte ganz auf die Gerichtsvollzieher übertragen werden. In einem ersten Schritt könnte zunächst die Pfändung von Geldforderungen gemäß § 829 ZPO auf die Gerichtsvollzieher übergehen, da sie in diesen Fällen bereits seit mehreren Jahren Vorpfändungen nach § 845 ZPO durchführen. Im Vordergrund muss die möglichst rasche Befriedigung des Gläubigers stehen. Es kann daher, im Rahmen der geltenden Pfändungsschutzbestimmungen, keinen Unterschied machen, ob die Gerichtsvollzieher im Zuge eines Vollstreckungsauftrages eine Sache beim Schuldner oder eine Geldforderung bei einem Drittschuldner pfänden. Die Gerichtsvollzieher sind auch 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 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 anderseits 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. Dabei soll die Tilgung möglichst innerhalb von sechs Monaten erfolgen. Diese Frist hat sich als wenig praxistauglich erwiesen. Schuldner, die wenig verdienen, können ihre Schulden nicht innerhalb eines so kurzen Zeitraums tilgen. Dies hat für den Gerichtsvollzieher einen erhöhten Arbeitsaufwand zur Folge und für den Gläubiger die Rechtsunsicherheit über Erfüllung seiner Forderung.

- 6. 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 ohne großes Kostenrisiko 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. Innerhalb der Abwendungsvereinbarung können unter der Prämisse der gütlichen Einigung Vergleiche abgeschlossen, Zahlungen entgegengenommen und Ratenzahlungen vereinbart werden. 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 Vollsteckungsmöglichkeiten. 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 ersetzen wird. Unbenommen bleibt für den Gläubiger die Möglichkeit, das Abwendungsverfahren bei dem Gerichtsvollzieher durch Einschaltung eines Rechtsanwaltes einzuleiten.
- 7. Am 21. April 2004 haben das Europäische Parlament und der Rat eine Verordnung zur Einführung eines europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen beschlossen (Verordnung (EG) Nr. 805/2004 vom 21. April 2004). Bei unbestrittenen, rechtskräftigen Entscheidungen sollen die nationalen Gerichte einen Vollstreckungstitel für ganz Europa erlassen können. Nach den Plänen der EU-Kommission soll dies immer dann der Fall sein, wenn der Schuldner ein Anerkenntnis abgegeben, keinen Widerspruch erhoben hat oder aber überhaupt nicht zum Termin erschienen ist. Es soll

damit für Gläubiger einfacher werden, Forderungen gegen Schuldner aus anderen Mitgliedsländern der EU einzutreiben, deren Erfüllung diese im sicheren Wissen um die langwierige Prozedur bis zur Vornahme eines ersten Vollstreckungsversuches einfach verschleppen. Mit dem "Europäischen Vollstreckungstitel" kann dann innerhalb der Europäischen Union ohne jede weitere formale und bürokratische Hürde vollstreckt werden. Dies ist eine wichtige Maßnahme, um den einheitlichen Wirtschaftsraum auch durch einen einheitlichen Rechtsraum zu flankieren. Dies würde langfristig einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Liquidität international ausgerichteter kleinerer und mittlerer Betriebe leisten und für noch national ausgerichtete Betriebe Anreize zur Erweiterung des Geschäftsfeldes im Europäischen Binnenmarkt setzen. Vollständig in Kraft treten wird die Verordnung am 21. Oktober 2005. Zunächst müssen die Mitgliedstaaten die notwendigen nationalen Durchführungsvorschriften erlassen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- 1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein freies Gerichtsvollzieherwesen 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;
- 3. durch eigene Initiativen und Vorschläge auf europäischer Ebene die weitere Harmonisierung des Rechts der Zwangsvollstreckung voranzutreiben.

Berlin, den 7. März 2005

Rainer Funke
Birgit Homburger
Jörg van Essen
Sibylle Laurischk
Rainer Brüderle
Dr. Karl Addicks
Daniel Bahr (Münster)
Angelika Brunkhorst
Ernst Burgbacher
Helga Daub
Ulrike Flach
Otto Fricke

Horst Friedrich (Bayreuth) Hans-Michael Goldmann Dr. Christel Happach-Kasan

Dr. Werner Hoyer

Hellmut Königshaus

Dr. Heinrich L. Kolb Jürgen Koppelin Harald Leibrecht Markus Löning Dirk Niebel

Hans-Joachim Otto (Frankfurt)

Detlef Parr Gisela Piltz

Dr. Andreas Pinkwart Dr. Hermann Otto Solms

Dr. Max Stadler Dr. Rainer Stinner Carl-Ludwig Thiele Jürgen Türk

Dr. Claudia Winterstein Dr. Volker Wissing

Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

