

Gedanken zum Konstrukt eines "Großen Vollstreckungsgerichts"

Wolfgang Lämmer vor den Ländervertretern des DGVB am 17./18.10.2013

Das Rechtsinstitut der Zwangsvollstreckung nimmt in unserer Gesellschaft einen immer größer werdenden Stellenwert ein. Überschuldung der Privathaushalte und von Unternehmen, ja sogar von Staatswesen nehmen zu. Und mit diesem zunehmenden gesellschaftlichen Problem erhöhen sich auch die Anforderungen an die staatlichen und privaten Protagonisten dieses Rechtsgebiets.

War früher klar, dass es bei Überschuldung zunächst Lösungsversuche zwischen Gläubiger und Schuldner gab und erst danach der Weg zu externen Beitreibungsmöglichkeiten gesucht wurde, so hat die zunehmende Dienstleistungskultur dazu geführt, dass viel früher bereits der Weg nach Hilfe von außen gesucht wird.

Grundsätzlich liegt das Hoheits- und Gewaltprivileg aus gutem Grunde bei staatlichen Organen. Neben der reinen Durchsetzung staatlicher Gewalt im Rahmen der Exekutive durch Polizei und Ordnungsbehörden hat aber von Anfang an der Konsens bestanden, die Durchsetzung gerichtlicher Entscheidungen ebenfalls im Bereich der Dritten Gewalt und damit einer neutralen Instanz zu überlassen.

Das klassische Organ dieses Bereichs war immer der Gerichtsvollzieher. Er war das vor Ort wirkende Unterstützungsorgan der unabhängigen Gerichte und hat unter deren Aufsicht im Auftrag der Gläubiger und mit hoheitlicher Gewalt ausgestattet die abgeurteilten Forderungen zu realisieren versucht.

Es war dazu erforderlich, dass dafür eine besondere Ausbildung durchlaufen wurde, um die notwendigen Rechtskenntnisse zur gesetzmäßigen Vornahme der Handlungen zu erlangen. Der Aufgabenbereich war allerdings überschaubar, da er sich im wesentlichen auf die Pfändung vor Ort und Verwertung der gepfändeten Gegenstände beschränkte, und diese Aufgabe einer regelmäßigen Kontrolle durch das Gericht unterworfen war.

Neben diesen Aufgaben gibt es jedoch eine Vielzahl von anderen Maßnahmen und Entscheidungen, die im Bereich des Vollstreckungsrechts zu erfüllen sind. Zu nennen seien allein schon die Pfändungsentscheidungen in Forderungen, die Zwangsverwertung von Immobilien sowie das Insolvenzverfahren. Diese eher komplexen Aufgaben waren seit je her den Gerichten selbst vorbehalten.

Zunächst waren damit Richterinnen und Richter betraut. Nach und nach hat sich jedoch der Spezialberuf des Rechtspflegers immer weiter etabliert und ausgeschärft, so dass dieser Dienstzweig mit immer mehr Aufgaben aus dem Bereich der Zwangsvollstreckung betraut wurde und den Richter immer mehr in den Hintergrund drängte. Der Rechtspfleger entwickelte sich unter anderem zum Spezialjuristen für das Zwangsvollstreckungsrecht.

Ich möchte an dieser Stelle nicht auf jene Irritationen eingehen, die durch Kräfte entstanden sind, deren oberste Priorität nicht die vorhandene Kompetenz sondern eher der gesellschaftliche Status ist, Irritationen, die immer wieder mal den graden weg zum Rechtspfleger als Alleinentscheider in Zwangsvollstreckungssachen unterbrechen.

Vielmehr möchte ich die Rolle der beiden zentralen Berufsgruppe Gerichtsvollzieher und Rechtspfleger betrachten:

Wie bereits erwähnt geht die Tendenz der Gläubiger zu einem möglichst unkomplizierten und schnellen Verfahren zur Realisierung ihrer Forderungen. Die zum Teil schwerfällig und langsam erscheinende Vorgehensweise der Gerichtsvollzieher und der Gericht führt immer häufiger zu dem Wunsch nach Alternativen außerhalb dieses Apparates. Daran ist zunächst mal nichts auszusetzen, hat doch jeder das Recht, ja sogar die Pflicht, sie vor dem Bemühen der Gerichte außergerichtlich zu einigen.

Um es an einem einfachen Beispiel zu verdeutlichen:

Ein Gläubiger hat eine vermeintliche Forderung gegen einen Schuldner. er fordert ihn auf, die Schuld zu begleichen, aber dieser tut es nicht; entweder weil er die Forderung bestreitet oder aber nicht bezahlen kann.

Im ersteren Fall hat der Gläubiger die Möglichkeit, sich die Rechtmäßigkeit seiner Forderung durch ein Gerichtsurteil bestätigen zu lassen und damit auch den Schuldner zu überzeugen. Der eigentlich gedachte Weg wäre nun, dass dem Schuldner das Urteil bekannt gemacht wird, dieser es anerkennt und die Schuld bezahlt.

Liegt aber der zweite Fall vor, so könnte dem Gläubiger bereits im Vorfeld klar sein, dass der Schuldner auch dann nicht zahlt, wenn er zur Zahlung verurteilt wird, da er das Geld eben nicht hat. Um den Anspruch aber nicht in alle Zukunft zu verlieren, weil Verjährung eintritt, ist der Gläubiger gezwungen, zu klagen.

Mit dem Urteil allerdings kann er zunächst mal nichts anfangen, wenn der Schuldner wirklich nicht zahlen kann.

Und genau da beginnt die Grauzone. Es gibt natürlich Schuldner, die durchaus in der Lage wären, zu zahlen, sei es auch nur ratenweise, die aber versuchen möchten, um die Zahlung herumzukommen.

Für diese Fälle war nun der Gerichtsvollzieher gedacht. Er sollte zum Schuldner gehen, um sich vor Ort über die Möglichkeiten des Schuldners ein Bild zu machen und festzustellen, ob und wieviel dieser an den Gläubiger zahlen kann. Diese Aufgabe hat er mit Augenmaß und unter Berücksichtigung der gesetzlichen Schutzregelungen zu erfüllen. Es liegt auf der Hand, dass hier widerstreitende Interessen von Schuldner und Gläubiger aufeinanderstoßen. Diese Interessensabwägung aber macht die Vorgehensweise aus Sicht des Gläubigers schwerfällig und langsam. Er ist der Meinung, er habe schließlich ein Gerichtsurteil erhalten und der Gerichtsvollzieher solle nun in seinem Auftrag handeln und allein seine Interessen durchsetzen. Da dies aber nicht die Aufgabe des Gerichtsvollziehers ist, sucht der Gläubiger nach Alternativen und findet sie im Inkassowesen. Dort haben sich mit den Jahren Unternehmen etabliert, deren eigentliche Aufgabe die Vermeidung der gerichtlichen Zwangsvollstreckung durch außergerichtliche Einigung über die Begleichung der Schuld ist. Einigung bedeutet aber eigentlich immer ein Zurücktreten von Positionen, also Verzicht des Schuldners auf Widerstand bei der Zahlung und Verzicht des Gläubigers auf Teile der Forderung. So soll erreicht werden, dass der eigentlich zahlungsfähige Schuldner sich nicht seiner Verpflichtung entzieht und der Gläubiger zu einem aufwändigen Vollstreckungsverfahren durch ein Gericht gezwungen wird. Nicht gedacht war es dafür, den eigentlich zahlungsunfähigen Schuldner zu zwingen, ohne Rücksicht auf gesetzliche Schutzbestimmungen doch zur Zahlung zu bringen. Auch war es nicht dazu gedacht, den Schuldner zur Offenlegung seiner wirtschaftlichen Verhältnisse zu bewegen. Dies waren und sind nach wie vor die originären Aufgaben der Gerichte. Dennoch ist so etwas wie eine Konkurrenz des Gerichtsvollziehers mit den Inkassounternehmen entstanden.

Dies führte dazu, dass Gerichtsvollzieher nach Möglichkeiten der Erweiterung ihres Aufgabenspektrums in eben jene Richtung gesucht haben. Diese Suche bleibt allerdings fragwürdig, da sie in keinem Fall den Aufgaben einer neutralen Instanz Gericht entspricht.

Dies ist nun auch weitgehend eingesehen worden.

Es gibt andere Möglichkeiten, wie die Effizienz der gerichtlichen Zwangsvollstreckung gesteigert werden könnte.

Und hier kommt ein Konstrukt ins Spiel, welches in unterschiedlichen Ausgestaltungen immer wieder einmal diskutiert wurde, ich nenne es das "Große Vollstreckungsgericht".

Dieser Begriff ist bewusst gewählt, da damit deutlich werden muss, dass es sich um eine Institution der Dritten Gewalt handelt, die nicht den staatlichen Exekutivorganen untersteht und damit unabhängig bleibt. Sinn dieser Unabhängigkeit ist, wie es bereits für die rechtsprechende Gewalt gilt, die Notwendigkeit des Korrektivs zur Macht der Herrschenden.

Wie bereits erwähnt handelt es sich beim Gesamtkomplex des Zwangsvollstreckungsrechts um ein vielschichtiges und kompliziertes Rechtsgebiet, welches erhebliche Kompetenzen erfordert. Es unterscheidet sich in den Verfahrenszielen und Verfahrensabläufen nicht unerheblich vom Erkenntnisverfahren. Dennoch sind die Grundlagen ähnlich. So geht es auch im Vollstreckungsrecht um widerstreitende Interessen, aber auch um die Möglichkeit des einvernehmlichen Ausgleichs. Was im klassischen Erkenntnisverfahren Kläger und Beklagter sind, sind hier Gläubiger und Schuldner.

Das bisher geltende Recht geht davon aus, dass nur der Gläubiger selbst in der Lage ist zu beurteilen, welchen der vielfältigen Möglichkeiten der Zwangsvollstreckung er zur Beitreibung seiner Forderungen wählen kann. Er allein hat die Hoheit über das Verfahren, trägt damit aber auch eine Entscheidungsverantwortung, die ihm in unserer dienstleistungsorientierten Gesellschaft möglicherweise gar nicht mehr recht ist.

Der Gläubiger möchte, und das zeigen die Strukturen der Inkassodienste deutlich, das Urteil an einer Stelle abgeben und sich danach nicht mehr darum kümmern, bis ihm der geschuldete Geldbetrag überwiesen oder die geschuldete Sache übergeben wird. Hier besteht also ein Defizit des geltenden Zwangsvollstreckungsrechts.

Ein weiteres Defizit könnte in der Kleinteiligkeit der Strukturen gesehen werden. Das Vollstreckungsrecht ist in der Regel eine oder mehrere Abteilungen eines Amtsgerichts und wird dort gelegentlich etwas stiefmütterlich behandelt. Nicht selten wird es als Nebenaufgabe zugeordnet, weil das Fallaufkommen nicht hoch genug ist, um mindestens zwei Kräfte damit auszulasten.

Dies gilt insbesondere, da mehrere Teilabteilungen gebildet werden. Erschwerend hinzu kommt der Umstand, dass Teile der Zwangsvollstreckung in vielen Bundesländern zentralisiert betrieben werden, nämlich das Insolvenzverfahren. Eine Konzentration der Zwangsvollstreckungsaufgaben insgesamt wäre damit also möglicherweise förderlich. Ob dies nun in der Form einer Spezialgerichtsbarkeit geschieht, wie wir es ja in Deutschland gut kennen, oder aber als Gesamtabteilung in bestimmten Stützpunktgerichten, ist zunächst einmal eher eine organisatorische Frage und daher nachrangig. Auch der sinnvollerweise aufgeworfene Hinweis auf die Nachteile von Zentralisierungen und den Verlust der Bürgernähe sowie das Problem von Arbeitsplätzen in Ballungsräumen darf bei derartigen Überlegungen nicht ausgeklammert werden.

Ich möchte mich allerdings mehr auf die Aufgabenverteilung in dieser Gerichtsform konzentrieren.

Kommen wir nun also zur Betrachtung der Schnittstellen.

Gerichtsvollzieher galten immer als ein Aufstiegsberuf für die mittlere Beamtenlaufbahn in der Justiz. Der Nachwuchs wurde aus geeigneten und fähigen Beamten der mittleren Laufbahn rekrutiert, die zu einer entsprechenden Gerichtsvollzieherausbildung zugelassen wurden. Leider ist diese Möglichkeit heute etwas eingeschränkt, da vermehrt Tarifbeschäftigte in die Bereiche der mittleren Beamtenlaufbahn drängen und eine vollständige Ausbildung zum mittleren Beamten inzwischen eher die Ausnahme darstellt. Das ist allerdings in den Ländern durchaus unterschiedlich.

Bereits in der Vergangenheit gab es immer mal wieder Engpässe bei der Nachwuchsgewinnung. Dies hat zu Überlastungen im Gerichtsvollzieherbereich geführt, weshalb kurzfristig neue Gerichtsvollzieher benötigt wurden. In diesen Situationen hat die Justizverwaltung sehr oft auf Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger zurückgegriffen, weil diese bereits durch ihr Fachstudium die erforderlichen Rechtskenntnisse besaßen und nicht mehr zusätzlich ausgebildet werden mussten. Diese wurden dann eigentlich nur vorübergehend als Gerichtsvollzieher eingesetzt. Nicht wenige blieben jedoch wegen der oftmals attraktiveren Bezahlung in diesem Bereich.

Nicht zuletzt diese Umstände haben immer wieder mal zu neuen Ideen der Neuzurordnung von Zuständigkeiten geführt.

So kam Ende der neunziger Jahre der Gedanke auf, die eidesstattliche Versicherung, die aus dem früheren Verfahren zur Leistung des Offenbarungseides hervorgegangen ist, von der Zuständigkeit des Rechtspflegers in die Zuständigkeit des Gerichtsvollziehers zu überführen. Grund war der verfahrensökonomische Gedanke, dass es unnötig Zeit kostet, zuerst die Wohnung des Schuldners zu sichten um danach ein neues Verfahren einzuleiten, welches lediglich zum Ziel hat, sein gesamtes Vermögen an Eides Statt zu versichern. Es wurde angenommen, dass es einfacher sei, die Aufstellung des Vermögens bereits im Zuge der Besichtigung des Wohnumfeldes eben durch den Gerichtsvollzieher vorzunehmen.

Ich will auch diese gesetzgeberische Entscheidung nicht weiter kommentieren. Es sein nur festgestellt, dass sich mit dieser vermeintlich einfachen Aufgabenübertragung auch der Charakter des Vorgangs wesentlich geändert hatte. Hat zuvor ein Erscheinen des Betroffenen vor dem Amtsgericht stattgefunden, so wird heute in der Regel ein Vermögensverzeichnis in der Wohnung des Schuldners aufgenommen und an Eides Statt versichert.

Natürlich gibt es weitere Aufgaben der Vollstreckungsgerichte, die auch durch den Gerichtsvollzieher erledigt werden könnten. Sehr oft wird in diesem Zusammenhang die Forderungspfändung in das Einkommen genannt. Auch hierbei könnte der Gerichtsvollzieher, sobald er den Arbeitgeber des Schuldners ermittelt hat, über dieses eine Pfändung in der gesetzlich zulässigen Höhe erlassen.

Allerdings ist es kein seltener Fall, dass der Schuldner nicht nur ein Arbeitseinkommen hat, sondern mehrere Einnahmequellen, aus denen er seinen Lebensunterhalt bestreitet. Die sich dabei ergebenden Rechtsfragen könnten wesentlich komplexer sein und erfordern durchaus tiefergehende Rechtskenntnisse als sie die Ausbildung zum Gerichtsvollzieher in der jetzigen Form vermitteln können. Hier kommt dann auch gleich die nächste Idee ins Spiel. Dann muss man den Gerichtsvollzieher eben anders ausbilden, am besten ebenso mit einem Hochschulstudium, wie es beim Rechtspfleger nun schon seit über 35 Jahren der Fall ist. So könnte sichergestellt werden, dass der neue Gerichtsvollzieher dieselben Kenntnisse wie ein Rechtspfleger hat und damit in der Lage wäre, auch komplexere Rechtsfragen der Zwangsvollstreckung zu bearbeiten.

Diese Argumentation klingt sehr schlüssig. Allerdings lässt sie die Frage offen, warum denn dann überhaupt noch eine Ausbildung zum Gerichtsvollzieher erfolgen soll, wo doch die Rechtspfleger bereits heute in der Lage wären, die Aufgaben des Gerichtsvollziehers zu erfüllen.

Die Antwort war bisher einfach; man wurde eben Gerichtsvollzieher, weil man nicht Rechtspfleger werden wollte, und umgekehrt.

Aber diesen Gedanken werde ich später noch einmal aufgreifen müssen.

Stellen wir uns also einmal vor, der Gerichtsvollzieher der Zukunft würde zwar nicht die Aufgaben eines Geldeintreibers des Gläubigers übernehmen, sondern vielmehr nach und nach den gesamten Komplex der gerichtlichen Zwangsvollstreckung. Man würde dann sehr bald erkennen, dass eine Ausbildung, die sich überwiegend auf den Bereich des Vollstreckungsrechts erstreckt und die anderen Rechtsgebiete nur am Rande berührt, nicht zielführend ist, um die komplexen Aufgaben dieses Rechtsgebietes zu erfüllen. Darüber hinaus wird sich die Frage stellen, ob denn nicht diese dann doch überwiegend rechtspflegerische Aufgabe, die im Büro am Schreibtisch stattfinden muss, überhaupt mit dem Berufsanspruch eines Gerichtsvollziehers vereinbar ist.

Ich habe an mehreren Stellen öffentlich davon gesprochen, dass ich den Gerichtsvollzieher heute und in der Vergangenheit immer als den "Streetworker" der Justiz gesehen habe. Diese Aussage war keineswegs despektierlich gemeint. Immerhin sind Streetworker im sozialen Bereich durchaus gut ausgebildete und angesehene Sozialpädagogen. Ich wollte damit nur den vorrangigen Aufgabenkomplex aus meiner Sicht beschreiben. Das Vollstreckungswesen wird sich künftig verändern, aber eines wird bleiben. Nach wie vor werden Menschen hinausgehen müssen zu den Schuldnern, um die Verhältnisse vor Ort zu überprüfen und sich ein Gesamtbild über die Lebensumstände der Schuldner zu machen. Diese Aufgabe muss von jemandem erledigt werden.

Nun könnte ich mir unterschiedliche Modelle vorstellen, wie dieses Aufgabenspektrum des Vollstreckungsrechts mit Aufgabenträgern besetzt werden könnte, will man das bestehende System nicht fortführen.

a) Aufgabenteilung:

Es bleibt dabei, dass es auch künftig zwei Berufsgruppen gibt, die sich im Vollstreckungsrecht bewegen. Die Aufgabe der einen Gruppe wird auf die notwendigen Kenntnisse beschränkt, die erforderlich sind, um im Außendienst an Hand von Handlungsvorschriften die persönlichen Verhältnisse der Schuldner ermittelt und das Ergebnis dieser Ermittlung in einem formellen Bericht niederlegt. Auf der Basis dieses Berichts kann nun das Vollstreckungsgericht tätig werden und die gesetzliche zulässigen und erforderlichen Maßnahmen zur Realisierung des Gläubigeranspruchs ergreifen.

Grundlage dieses Modells ist die Aufgabenteilung. Der Aufgabenbereich wird ähnlich wie bei der Polizei in die Tätigkeit der Ermittler und die Tätigkeit der Entscheider aufgeteilt. Für die Ermittlungstätigkeit sind aber nur Grundkenntnisse des Vollstreckungsrechts erforderlich. Man könnte also sagen, es handelt sich um eine abgespeckte Version des heutigen Gerichtsvollziehers, welcher praktisch dem Vollstreckungsgericht zuarbeitet.

Im Vollstreckungsgericht selbst sitzt dann der Rechtsentscheider, welcher alle erforderlichen Entscheidungen über zu treffende Maßnahmen fällt, die dann wieder dem Instanzenweg offen stehen.

Man benötigt bei diesem Modell keinen besser ausgebildeten Gerichtsvollzieher, sondern könnte auf motivierte junge Leute setzen, die durchaus aus dem Justizfachangestellten Sektor kommen können und dann in einer kompakten Ausbildung zum Gerichtsermittler ausgebildet werden. Man könnte sogar darüber nachdenken, dieser Berufsgruppe keinerlei hoheitliche Gewalt zu übertragen und sie somit im Tarifbereich belassen.

Die Schwäche dieses Modells liegt auf der Hand. Wie in der Vergangenheit immer wieder kritisch angemerkt, würde eine strikte Trennung von Ermittlungsaufgaben und gerichtlichen Entscheidungen zu Verzögerungen im Verfahrensablauf führen. Bereits als sinnvoll sich abzeichnende Maßnahmen könnten nicht unmittelbar vor Ort vorgenommen werden, selbst wenn im digitalen Zeitalter alles deutlich schneller eingeleitet werden könnte.

b) Vollstreckung aus einer Hand:

Sämtliche Aufgaben des Vollstreckungsrechts mitsamt der Entscheidungen über zu treffende Maßnahmen werden von einem Aufgabenträger durchgeführt. Dieser trifft somit Maßnahmen der Zwangsvollstreckung als gerichtliche Entscheidung, die dann auch nur im Instanzenweg angreifbar sind. Ob sich dann ein Abhilfeverfahren anbietet, ist noch zu diskutieren. Dies bedeutet aber auch, dass dieser Aufgabenträger alle Kenntnisse besitzen muss, die heute ein Rechtspfleger besitzt oder aber in Zukunft besitzen muss als Entscheidungsorgan der Vollstreckungsgerichtsbarkeit. Daneben muss dieser Aufgabenträger bereit und in der Lage sein, Ermittlungsaufgaben vor Ort zu erfüllen. Dies würde sicherstellen, dass keine Zeitverzögerung im Vollstreckungsablauf mehr nötig ist.

Der Vorteil dieses Modells ist die Verfahrensabwicklung in einer Hand mit großer Sachkenntnis und Kompetenz.

Der Nachteil ist die Beschränkung auf eine Berufsgruppe, die dann umfassend ausgebildet werden müsste. Auch muss dann das Vergütungsmodell völlig neu gestaltet werden.

c) Mischmodell:

Natürlich kann man sich durchaus auch eine Mischung beider Modelle vorstellen. Allerdings stellt sich dann wieder die Frage, wo denn die Trennlinie zwischen den Aufgaben gezogen werden kann. Denkbar wäre eine Aufteilung in Aufgabenbereiche, die im Außendienst erfüllbar sind und solche, die als gerichtliche Entscheidungen gestaltet werden können. Vor Ort würden dann rein faktische Maßnahmen der Zwangsvollstreckung eingeleitet, welche dann bei Bedarf vom Vollstreckungsgericht mittels einer Entscheidung entweder bestätigt oder aber aufgehoben werden können. Gegen diese gerichtliche Entscheidung ist dann wieder der Instanzenweg zulässig. Der Vorteil hierbei liegt in der Beibehaltung des bisherigen Berufsbilds des Gerichtsvollziehers, der nur fachspezifisch fortgebildet werden muss. Er muss nicht zum Rechtspfleger ausgebildet werden, da er lediglich weitere Aufgaben im Bereich der Vollstreckungsmaßnahmen erfüllt, die bei Bedarf der Kontrolle des Gerichts unterliegen.

Der Nachteil liegt auch hier auf der Hand. Es wird lediglich an der bestehenden Struktur herumgedoktert. Mit dieser Aufgabenveränderung wird weder der Status des Gerichtsvollziehers verändert noch sein Nachwuchsproblem gelöst. Allerdings bedarf es dann auch keiner Aufwertung der Ausbildung zum Studium.

Ich möchte jetzt nicht sagen, welches Modell das ideale ist, aber ich habe deutlichen Sympathien für die Ziffer b).

Fazit:

Ich möchte mit diesen Überlegungen eine Diskussion erneut anregen, die bereits in der Vergangenheit sinnvoll war und offensichtlich mit den Anforderungen der gesellschaftlichen Strukturen wieder aktuell geworden ist. Ich denke nicht, dass mit diesen Gedanken bereits alles gesagt ist zu diesem Thema und ermuntere dazu, sich kritisch mit den Gedanken auseinanderzusetzen.

Insbesondere möchte ich kein Profilgerangel zwischen den Akteuren dieses Rechtsgebietes heraufbeschwören. Ich bin davon überzeugt, dass Rechtspfleger, Gerichtsvollzieher und Richter Aufgaben und Perspektiven im Bereich der Zwangsvollstreckung haben, wir nur die jeweils adäquaten Aufgaben finden müssen, die sowohl dem Selbstverständnis als auch der Verfahrensökonomie Rechnung tragen.

Es müssen natürlich nicht alle meiner Meinung sein, solange am Ende das herauskommt, was als ein Fortschritt betrachtet werden kann.