

## Prozessrecht

# Ist das deutsche Vollstreckungsrecht noch zeitgemäß?

## Zwangsvollstreckung und Zwangsversteigerung in Bewegung\*

Detlef Wasser, Berlin

Was nützt der gewonnene Prozess, wenn die Zwangsvollstreckung nicht gelingt? Das 8. Buch der ZPO zur Zwangsvollstreckung stammt aus dem 19. Jahrhundert, ebenso das Gesetz über Zwangsversteigerungen und Zwangsverwaltung (ZVG) bei Grundstücken. Für die Praxis extrem wichtig, interessieren sich aber Rechtswissenschaft, Rechtspolitik und auch der BGH nur wenig für Zwangsvollstreckung und Zwangsversteigerung. Doch ist das heute noch richtig? Die Mobilarvollstreckung spielt kaum noch eine Rolle. Bei Zwangsversteigerungen fordert der Immobilienmarkt transparente und effiziente Verfahren. Der Autor stellt Reformbaustellen bei Zwangsvollstreckung und Zwangsversteigerung vor, zeigt Lösungswege auf und wirbt dafür, auch diese vermeintlich spröden Rechtsmaterien den geänderten Umständen anzupassen. Denn die Rechtsuchen wollen nicht nur Recht bekommen, sondern das, was ihnen zusteht – und das auch durch Zwang.

### I. Einführung<sup>1</sup>

Das Zwangsvollstreckungsrecht steht derzeit nicht im Zentrum des Interesses von Rechtswissenschaft und -politik. Dagegen haben sich zwischen 1872 und 1910 mehrere Juristentage allein mit Themen des Zwangsversteigerungsgesetzes (ZVG) beschäftigt, während das Vollstreckungsrecht in den letzten Jahren auf den Veranstaltungen des Deutschen Juristentages – zurückhaltend formuliert – eher wenig beachtet worden ist. Dass die Justiz dies wohl ähnlich sieht, zeigt sich etwa daran, dass die Materie im Geschäftsverteilungsplan des Bundesgerichtshofes auf mehrere Zivilsenate verteilt worden ist, mithin ein die Rechtsvereinheitlichung und -fortbildung auf dem Gebiet des Zwangsvollstreckungsrechts fördernder Stammsenat fehlt. Der Blick in die Kommentarliteratur und die dort geführte Auseinandersetzung mit der vornehmlich unterinstanzlichen Rechtsprechung unterstreicht ebenfalls diese Misere des Vollstreckungsrechts, das einer höchstrichterlichen Prägung weitgehend entzogen scheint. Und auch der Gesetzgeber hat – wie nicht zuletzt einige der in § 811 der Zivilprozessordnung (ZPO) aufgeführten geradezu anachronistischen Fallgestaltungen zeigen – auf das Ganze gesehen nur wenig Impetus gezeigt, auf diesem rechtstechnisch schwierigen Feld politische Akzente zu setzen.

Dennoch hat das Vollstreckungsrecht erhebliche rechtspraktische Bedeutung. Dies ergibt sich bereits aus der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Justizstatistik, woraus deutlich wird, dass das Vollstreckungsverfahren ein millionenfach durchgeführtes Massenverfahren ist; so wurden

im Jahre 2016 – dem letzten Jahr, aus dem derzeit valide Angaben vorliegen – beispielsweise mehr als 3,7 Millionen Aufträge zur Abnahme der Vermögensauskunft erteilt. Im gleichen Jahr ergingen mehr als 2,6 Millionen Eintragungsanordnungen für das Schuldnerverzeichnis. Plastisch ausgedrückt hat die Bedeutung des Vollstreckungsrechts erst jüngst ein Vertreter des Deutschen Anwaltvereins:<sup>2</sup>

„Vollstreckungsrecht? Wer interessiert sich für Vollstreckungsrecht? Unser Mandant!

Für den Mandanten ist das Erkenntnisverfahren ein notwendiges Übel; er weiß doch schon, dass er Recht hat. Überspitzt: Wurde der Prozess gewonnen, hat das Gericht nur bestätigt, dass er Recht hat. (...) Doch will der Mandat „Recht“? Die meisten Mandanten in meiner Kanzlei wollen wirtschaftlich, „das, was ihnen zusteht“. Die Unterscheidung, ob der wirtschaftliche Erfolg aufgrund der vom Anwalt erkämpften Gerichtsentscheidung ‚freiwillig‘ oder im Wege der Vollstreckung erzielt wird, scheint dem Mandanten zweitrangig.“

Das geltende Recht der Zwangsvollstreckung ist indes noch maßgeblich von den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen des 19. Jahrhunderts geprägt. Seither hat sich die Vermögensstruktur der Schuldner aber grundlegend gewandelt. Heute sind Pfändungen in Forderungen des Schuldners häufig erfolversprechender; dazu gehören auch vielfach gewährte Sozialleistungen. Der Gesetzgeber hat versucht, den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen durch einzelne – allerdings nur eher punktuelle – Reformvorhaben Rechnung zu tragen. Zu nennen ist im Bereich der Forderungspfändung etwa die Einführung des Pfändungsschutzkontos.<sup>3</sup> Ein weiterer – wichtiger – Schritt wurde im Jahre 2009 durch das Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung vollzogen, welches in seinen maßgeblichen Teilen am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist.<sup>4</sup> Dieses sieht eine Reihe von Neuerungen vor: Werkzeuge zur Informationsgewinnung für den Gläubiger sind nunmehr an den Beginn des Vollstreckungsverfahrens gestellt worden, gleichzeitig ist das Verfahren zur Abgabe der Vermögensauskunft modernisiert und die Verwaltung der Vermögensverzeichnisse sowie die Führung und der Inhalt der Schuldnerverzeichnisse überarbeitet worden.

Das 8. Buch der ZPO hat dadurch jedoch seine ursprüngliche – auf Transparenz und Verständlichkeit angelegte – Struktur verloren. Nunmehr finden sich hier zahlreiche „Buchstabenparagrafen“ sowie überlange Vorschriften, die oft selbst für Fachleute wenig verständlich sind. Das 8. Buch ähnelt damit heute in vielem einem alten Haus, das bei ad hoc auftretenden Problemstellungen vielfältige und nicht zuletzt häufig nur eilig konzipierte An- und Rückbauten oder sonstige Umgestaltungen erfahren hat. Eine Gesamtreform

\* Der Beitrag ist zuerst in der „Festschrift zu Ehren von Marie Luise Graf-Schlicker“ (herausgegeben von Beate Czerwenka, Matthias Korte und Bruno M. Kübler) erschienen. Das Anwaltsblatt dankt dem RWS Verlag für die freundliche Erlaubnis, den Beitrag nachzudrucken.

1 Der Verfasser dankt allen derzeitigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Referats RA 4 des BMJV – Herrn Richter am Amtsgericht *Laskowski*, Frau Oberamtsrätin *Fechter*, Frau Oberamtsrätin *Bauer* und Frau Amtsinspektorin *Klaes* – für ihre wertvolle Zuarbeit und Mithilfe. Der Beitrag gibt allein die persönliche Auffassung der Beteiligten wieder. Der Text wurde am 1.9.2017 abgeschlossen; nur hinsichtlich einzelner Punkte konnten noch Aktualisierungen erfolgen.

2 *RA Norbert Slomian*, IVR 01/2017, Vorwort.

3 Dazu näher unten zu III.

4 Dazu näher nachfolgend zu II.

aus einem Guss ist seit mehr als 100 Jahren unterblieben und wird derzeit vor allem in akademischen Zirkeln diskutiert, in Festreden angesprochen oder durch Interessenverbände – mit ersichtlichen Zielsetzungen – thematisiert. Geblieben sind insbesondere grundsätzliche Schwachstellen – so zum Beispiel:

- Ist es noch zeitgemäß, nach der Art der Vollstreckung unterschiedene Vollstreckungsorgane vorzusehen?
- Wie ist die Vielfalt und Unübersichtlichkeit des Rechtsbehelfssystems zu rechtfertigen?

Überdies bedarf es einer grundlegenden Diskussion darüber, ob die notwendige Balance zwischen berechtigtem Gläubigerinteresse und angemessenem Schuldnerschutz heute noch gewahrt wird.

Es ist deshalb zu begrüßen, dass sich nunmehr zwei maßgebliche Berufsverbände auf dem Gebiet des Zwangsvollstreckungsrechts innerhalb des Deutschen Beamtenbundes – der Deutsche Gerichtsvollzieher Bund (DGVB) und der Bund Deutscher Rechtspfleger (BDR) – darauf verständigt haben, die Forderung nach einer umfassenden Evaluation des 8. Buchs der ZPO mit Blick auf die Notwendigkeit einer umfassenden Modernisierung voranzubringen.<sup>5</sup> Es bleibt abzuwarten, ob und in welcher Weise diese Forderung noch in der 19. Legislaturperiode im politischen Raum aufgegriffen wird. Möglicherweise bereits im Vorfeld einer solchen grundlegenden Überprüfung sollen jedoch im Folgenden schwerpunktmäßig aktuelle Arbeiten des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz zur Fortentwicklung des Zwangsvollstreckungsrechts vorgestellt werden. Diese sind unter der Verantwortung der scheidenden Leiterin der Abteilung „Rechtspflege“, *Marie Luise Graf-Schlicker*, der dieser Beitrag deshalb gewidmet ist, angestoßen worden. Behandelt werden sollen die Konsequenzen der erweiterten Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung (nachfolgend zu II.), die Überarbeitung des Rechts des Pfändungsschutzkontos (zu III.) und die Arbeiten zur Fortentwicklung des ZVG (zu IV.).

## II. Konsequenzen der erweiterten Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung

In der 1879 in Kraft getretenen Fassung der ZPO nehmen Vorschriften über die Ermittlung des Schuldnervermögens keinen besonderen Raum ein. Geht man von dem bekannten *Aperçu* aus, dass in der Zwangsvollstreckung gehandelt und nicht verhandelt wird, erscheint dies auch folgerichtig: Das streng formalisierte, vom Erkenntnisverfahren und seinem Beweisrecht betont geschiedene Zwangsvollstreckungsverfahren schien nur wenig Raum dafür zu lassen, von den Vollstreckungsorganen kosten- und zeitaufwändige Prüfungsschritte der individuellen Vermögenssituation des Schuldners zu verlangen. Zudem stellte der historische Gesetzgeber – wie man der Struktur des 8. Buches noch immer anmerkt – die durch den Gerichtsvollzieher bewirkte Vollstreckung in bewegliche körperliche Sachen in den Mittelpunkt. Wenn aber der Gerichtsvollzieher in erster Linie bewegliche Sachen des Schuldners pfänden soll, gehört dazu zwangsläufig auch, Wohnung oder Betrieb des Schuldners aufzusuchen und sich dort zunächst nach Pfändbarem umzuschauen, wozu § 758 ZPO ermächtigt. Man kann also sagen, dass die Mobiliarpfändung ihre eigene Sachaufklärung gleichsam in sich trägt. Dass auch diese Form der Sachaufklärung durch das geschulte

Auge des Gerichtsvollziehers einen Eingriff in (nicht zuletzt verfassungsrechtlich gewährleistete) Schuldnerrechte darstellt, konnte jedoch unter der Geltung des Art. 13 GG nicht mehr verneint werden; der Richtervorbehalt in § 758a ZPO ist Ausdruck dieser Überlegungen.

Mit der Änderung der Wirtschaftsverhältnisse und damit der Vermögensstruktur hat dieser Ansatz immer weniger praktischen Bedürfnissen genügt. Schuldnervermögen, das werthaltig ist und in effizienter Weise zugunsten des Gläubigers verwertet werden kann, ist heute – und man darf wohl annehmen künftig eher noch mehr – ganz überwiegend unkörperlich: Neben Giro- und Sparkonten ist hier an klassische Immaterialgüterrechte zu denken; die technische Entwicklung rückt ferner Domain-Namen, Online-Accounts oder „virtuelle Waren“ in den Blickpunkt – bis hin zu Bitcoins, deren abgeschlossene Struktur eigene Probleme mit sich bringt.<sup>6</sup> Eines ist all diesen Vermögenswerten indes gemeinsam: Ihre Existenz erschließt sich weder dem Gläubiger noch dem Vollstreckungsorgan ohne weiteres. Grundvoraussetzung jeder Vollstreckung ist aber, dass werthaltiges Vermögen bekannt wird – unbekannte Gegenstände können nicht im Gläubigerinteresse verwertet werden. Die Funktionalität der staatlichen Zwangsvollstreckung droht sonst ins Leere zu laufen. Deshalb konnte das Vollstreckungsrecht nicht der Frage ausweichen, ob neben dem eigentlichen Vollstreckungszugriff nicht weitere Ermittlungen vorgenommen werden dürfen. Zunächst erlaubte der erst 1990 eingefügte § 806a ZPO a.F. dem Gerichtsvollzieher lediglich, bei Gelegenheit eines Mobiliarvollstreckungsversuchs erlangte Kenntnisse über etwaige Forderungen des Schuldners gegen einen Dritten dem Gläubiger mitzuteilen und Mitbewohner des Schuldners – ausdrücklich ohne Antwortzwang – nach dessen Arbeitgeber zu befragen.

Mit dem Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung<sup>7</sup> sind die Ermittlungsbefugnisse des Gerichtsvollziehers durchgreifend erweitert worden: § 755 ZPO gewährt nunmehr umfassende Ermittlungsmöglichkeiten zum Aufenthaltsort des Schuldners; nach § 802l ZPO kann der Gerichtsvollzieher ferner – ohne Kenntnis des Schuldners, quasi „verdeckt“ – über zuständige Behörden (Rentenversicherungsträger, Bundeszentralamt für Steuern, Kraftfahrt-Bundesamt) bezüglich Arbeitgebern, Konten und Fahrzeugen des Schuldners ermitteln. Die große Zahl der Fälle, in denen von diesen Maßnahmen Gebrauch gemacht wird,<sup>8</sup> und die zwischenzeitlich erfolgte Aufhebung der zuvor für die Ermittlungsmaßnahmen bestehenden zivilprozessualen Wertgrenzen<sup>9</sup> sind ein deutlicher Hinweis auf die praktische Bedeutung und grundsätzliche Akzeptanz dieser zusätzlichen Ermittlungsbefugnisse. Bemerkenswert ist zudem, dass der

<sup>5</sup> Eine entsprechende Beschlussfassung erfolgte auf dem Gewerkschaftstag des Deutschen Beamtenbundes im November 2017.

<sup>6</sup> Vgl. nur jüngst *Würdinger* in: Stein/Jonas, ZPO, 23. Aufl., 2017, § 857 ZPO.

<sup>7</sup> Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung v. 29.7.2009, BGBl. I 2009, 2258.

<sup>8</sup> Im Jahr 2016 erfolgten etwa 330.000 Anfragen bei den Rentenversicherungsträgern, 285.000 Kontenermittlungen über das Bundeszentralamt für Steuern und 55.000 Anfragen beim Kraftfahrt-Bundesamt.

<sup>9</sup> Geändert durch das Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 655/2014 sowie zur Änderung sonstiger zivilprozessualer, grundbuchrechtlicher und vermögensrechtlicher Vorschriften und zur Änderung der Justizbeitragsordnung – EuKoPfVOdG, v. 21.11.2016, BGBl. I 2016, 2591.

Gesetzgeber für die so geregelten Drittermittlungen stets den Gerichtsvollzieher als Ermittlungsorgan bestimmt hat – unabhängig davon, ob dieser letztlich für die Vollstreckung in die ermittelten Vermögensgegenstände zuständig ist, was etwa bei Forderungspfändungen hinsichtlich Arbeitseinkommen und Kontoguthaben nicht der Fall ist. Dies fußt auf dem Gedanken, dass der Gerichtsvollzieher mit seinem unmittelbaren Kontakt zu Schuldnern regelmäßig die besten Kenntnisse über deren Verhältnisse hat. Als operativ tätige Beamte erscheinen Gerichtsvollzieher in Vollstreckungsverfahren gegenüber dem Bürger gleichsam als das „Gesicht der Justiz“. Wenn es also im deutschen Vollstreckungsrecht mit seinen zerklüfteten Zuständigkeiten so etwas wie einen zentralen „Vollstreckungsmanager“ gibt, wäre dies der Gerichtsvollzieher.

Vor diesem Hintergrund dürften jedenfalls systematische Erwägungen einer Ausweitung der Drittauskunftsbefugnisse kaum entgegeng gehalten werden können – denkbar ist (und derzeit diskutiert wird) beispielsweise, den Gerichtsvollziehern eine Einsichtsbefugnis in das Grundbuch zu geben. Jede Ausdehnung der Befugnisse der Gerichtsvollzieher wirft jedoch zugleich datenschutzrechtliche Fragen auf; Daten zu den Personalien von Schuldnern und einzelnen Vermögensgegenständen sind personenbezogen und besonders sensibel – dies gilt umso mehr für Drittauskünfte, die ohne vorherige Kenntnis des Schuldners erhoben werden. Daher hat der Gesetzgeber diese subsidiär zur Eigenauskunft des Schuldners ausgestaltet (§ 802l Abs. 1 Satz 1 ZPO) und bestimmt, dass sie nur in dem zur Vollstreckung erforderlichen Umfang erfolgen dürfen (§ 802l Abs. 1 Satz 2 ZPO). Dennoch kann es nicht überraschen, dass den Gerichtsvollziehern schon heute nicht unerhebliche datenschutzrechtliche Pflichten auferlegt sind: Sie haben nicht erforderliche Daten unverzüglich zu sperren und zu löschen (§ 802l Abs. 2 ZPO), den Schuldner über die ihn betreffenden Datenverarbeitungen zu informieren (§§ 802d Abs. 1 Satz 4, 802l Abs. 3 und 5 ZPO) und den Gläubiger zum vorschriftsmäßigen Umgang mit weitergegebenen Daten zu ermahnen (§ 802d Abs. 1 Satz 3 ZPO). Mit der Erweiterung der Befugnisse der Gerichtsvollzieher zur Sachaufklärung ist – notwendigerweise – ihre Funktion als datenverarbeitende Stelle begründet worden; das Datenschutzrecht ist somit auch ein wesentlicher Bestandteil des Gerichtsvollzieherrechts geworden.

Noch virulenter dürften die datenschutzrechtlichen Problemstellungen mit der Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung<sup>10</sup> ab dem 25. Mai 2018 werden. Diese enthält in den Art. 12 bis 22 weitgreifende Pflichten für Daten verarbeitende Stellen und Betroffenenrechte – zugleich aber Ausnahmestimmungen, so in Art. 23 Abs. 1 lit. j für die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche. Als Verarbeiter sensibler personenbezogener Daten werden auch – und gerade – die Gerichtsvollzieher von diesen neuen Pflichten betroffen sein. Angesichts des Charakters des Vollstreckungsverfahrens als Massenverfahren und der Zeitsensibilität von Vollstreckungsmaßnahmen – es geht dabei nicht zuletzt um Rangfragen – ist dies sicherlich eine große Herausforderung. Eine grundlegende Untersuchung des Einflusses des Datenschutzrechts auf das Zwangsvollstreckungsrecht und deren Wechselwirkungen steht im Übrigen immer noch aus – lohnenswert wäre sie fraglos.

Mit Blick auf die dargestellten Berechtigungen des Gerichtsvollziehers zur Datenerhebung wird der Fokus zugleich auf das Schicksal der von ihm an einen Gläubiger weitergege-

benen Daten gelenkt, die aus Drittauskünften oder vom Schuldner abgegebenen Vermögensverzeichnissen stammen. Außer dem ausdrücklichen Hinweis gemäß § 802d Abs. 1 Satz 3, § 802l Abs. 3 Satz 3 ZPO bestehen für ihn keine unmittelbaren Kontrollmittel. Aus dem politischen Raum ist deshalb die Frage aufgeworfen worden, ob es – i.S. des Schuldnerschutzes – nicht zielführender sei, die erhobenen Daten bei dem Gerichtsvollzieher zu belassen, der sie wiederum bei der Ausführung von Gläubigeraufträgen nutzt, ohne sie weiterzugeben. Hierdurch würde der Gerichtsvollzieher allerdings zugleich zu einem „Datenmanager“. Damit verbunden wäre zugleich ein erheblicher Eingriff in die Gläubigerautonomie hinsichtlich Art und Zeitpunkt der Vollstreckungsmaßnahmen, immerhin einer der tragenden Pfeiler des deutschen Vollstreckungsrechts. Solange keine einheitliche Zuständigkeit für Vollstreckungshandlungen besteht, der Gläubiger somit Schuldnerdaten auch für Vollstreckungsmaßnahmen benötigt, die er bei anderen Stellen beantragen muss, dürften ferner praktische Gesichtspunkte gegen eine solche Datenzentralisierung sprechen. Denn auch insoweit gilt: Jede künftige Reform des Vollstreckungsrechts wird Fragen der Weitergabe und Verarbeitung von Daten aufwerfen – und (vor allem) beantworten müssen.

### III. Überarbeitung des Rechts des Pfändungsschutzkontos

Die Reform des Kontopfändungsschutzes<sup>11</sup>, deren Kern die Einführung des Pfändungsschutzkontos (P-Konto) ist, ist – neben der Reform der Sachaufklärung – als wichtigste Neuausrichtung der Zwangsvollstreckung der letzten Jahre anzusehen. Ihr liegt die Einsicht zugrunde, dass ein funktionsfähiges Zahlungskonto, mit dem – auch bei Vorliegen einer Pfändung – Zahlungsvorgänge des täglichen Lebens abgewickelt werden können, im heutigen Wirtschaftsleben unverzichtbar ist. Denn selbst eine nur zeitweise Konto-Blockade kann für den Schuldner einschneidende Folgen haben; diese reichen von Problemen bei der Zahlung des Mietzinses bis hin zu einer sozialen Deklassierung des Schuldners; um diese negativen Auswirkungen zu verhindern, wurde das P-Konto eingeführt.<sup>12</sup> Auf dem P-Konto ist – ohne weiteres Zutun des Schuldners – ein Grundfreibetrag, der sich an dem steuerfrei zu stellenden Existenzminimum orientiert, automatisch geschützt (1. Stufe). Der Grundfreibetrag kann sich in bestimmten Fällen erhöhen, beispielsweise wegen gesetzlicher Unterhaltungsverpflichtungen des Schuldners (2. Stufe); das Vorliegen der Erhöhungstatbestände muss der Schuldner dem Zahlungsinstitut dabei durch die Vorlage einer Bescheinigung nachweisen. Im Falle weiterer Abweichungen vom Grundfreibetrag ist die Mitwirkung des Vollstreckungsgerichts erforderlich (3. Stufe).

<sup>10</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG – Datenschutz-Grundverordnung, ABl. (EU) L 119/1 v. 4.5.2016.

<sup>11</sup> Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes v. 7.7.2009, BGBl. I 2009, 1707.

<sup>12</sup> Vgl. BT-Drucks. 16/7615, S. 2, 12f.



Bereits die Einführung des P-Kontos gestaltete sich allerdings schwierig. So wurde die Befürchtung geäußert, dass der neue Kontopfändungsschutz erhebliches Missbrauchspotential beinhalte, etwa weil der Schuldner mehrfach den Pfändungsschutz in Anspruch nehmen könne; das hat sich jedoch in der Praxis als unbegründet erwiesen. Auch der Schutz von Sozialleistungen sowie die gegenüber dem alten Schutzregime gestiegene Verantwortung der Banken – insbesondere beim Pfändungsschutz auf der 2. Stufe – sorgten für Zündstoff. Aus diesem Grund hatte die Bundesregierung schon in ihrem Gesetzentwurf vorgesehen, drei Jahre nach dem Inkrafttreten im Jahre 2010<sup>13</sup> eine Evaluierung durchzuführen. Mit dieser wurde im Jahre 2013 das Institut für Finanzdienstleistungen in Hamburg (iff) beauftragt, wobei bereits bei Auftragserteilung ein erheblicher Teil der untersuchungsrelevanten Fragestellungen benannt wurde. Hierzu gehörten die Ansparmöglichkeiten bei nicht verbrauchtem Guthaben, Probleme bei der Ausstellung, Anerkennung und Geltungsdauer von Bescheinigungen, die für den Pfändungsschutz auf der 2. Stufe erforderlich sind, Probleme bei der Nachzahlung von Sozialleistungen sowie der Umfang der Entlastung der Vollstreckungsgerichte. Ende 2014 wurde zudem die Verbesserung des Schutzes von Geldleistungen aus der Bundesstiftung „Mutter und Kind – Schutz des ungeborenen Lebens“ in die Untersuchung einbezogen.

Der Schlussbericht über die Evaluierung vom 1. Februar 2016<sup>14</sup> zeigt auf, dass eine Sicherstellung des Kontopfändungsschutzes durch das P-Konto grundsätzlich bejaht werden kann, das Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes mithin als Erfolg zu bewerten ist. So gewährleistet bereits bei zwei Dritteln der P-Konten der Grundfreibetrag einen ausreichenden Pfändungsschutz und ist die mit dem Gesetz intendierte Entlastung der Vollstreckungsgerichte ebenfalls eingetreten. Ein Teil der aufgetretenen Probleme – wie die Erhebung gesonderter Entgelte für die Kontoführung oder die Einschränkung von Kontoführungsfunktionen – wurde außerdem durch die höchstrichterliche Rechtsprechung und gesetzgeberische Maßnahmen (insbesondere durch das Zahlungskontengesetz) behoben. Nach dem Ergebnis der Untersuchung bestehen aber dennoch punktuell Probleme mit dem P-Konto.

Es besteht deshalb Raum für eine Optimierung der Anwenderfreundlichkeit des P-Kontos für alle Betroffenen. Mit dieser Zielsetzung hat die im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz federführende Arbeitseinheit bereits einen Diskussionsentwurf zu einem Gesetz zur Fortentwicklung des Rechts des Pfändungsschutzkontos (PKoFoG)<sup>15</sup> erarbeitet. Durch die avisierten Nachbesserungen sollen insbesondere Schwierigkeiten für die Inhaber von P-Konten bei der Realisierung des ihnen gesetzlich garantierten Pfändungsschutzes behoben werden. Denn die Evaluierung hat gezeigt, dass es derzeit – aus Sicht der Schuldner – zu nicht unerheblichen vermeidbaren Auskehrungen an die Gläubiger kommt. Der Entwurf soll deshalb die Schaffung von eindeutigeren Regeln und klareren Zuständigkeiten für den Pfändungsschutz auf der 2. und 3. Stufe vorsehen. Zudem soll in den Blick genommen werden, den Ansparzeitraum zu verlängern, zusätzliche Regelungen zu debitorischen Konten und zum Schutz bei Pfändung des Guthabens auf einem Gemeinschaftskonto zu schaffen sowie das Verfahren für den häufig auftretenden Fall der Nachzahlung von Sozialleistungen zu optimieren. Neu eingeführt werden soll ebenfalls eine Beteiligung des Bundesamtes für Justiz, das künftig Codierungen

für Leistungen der Sozialleistungsträger festlegen und Muster für Vordrucke von Bescheinigungen zertifizieren können soll. Ferner ist beabsichtigt, im Falle des Kontenwechsels in der Sache eine weitreichende Kontinuität des Pfändungsschutzes sicherzustellen. Um die Anwenderfreundlichkeit zu erhöhen, sollen die – bislang wenig übersichtlichen – Vorschriften für den Kontopfändungsschutz überdies grundlegend neu strukturiert werden.

Der Diskussionsentwurf berücksichtigt so die teilweise sehr unterschiedlichen Interessen der bei der Kontopfändung Beteiligten und verfolgt insoweit einen ausgewogenen Ansatz. Die Belastung der Zahlungsinstitute, die sowohl im personellen Bereich als auch in der Bereitstellung IT-technischer Lösungen liegt und für die – bislang – keine Kompensation über erhöhte Kontoführungsgebühren erfolgt, ist in diesem Zusammenhang ebenso zu bedenken wie die derzeit (weder personell noch finanziell kompensierte) erhebliche Beteiligung der Schuldnerberatungsstellen bei der Ausstellung von Bescheinigungen. Auf der anderen Seite müssen die Mitwirkungspflichten der Sozialbehörden und der Vollstreckungsgerichte neu austariert werden. Vor dem Hintergrund der durchaus divergierenden Interessen ist allerdings damit zu rechnen, dass – wie bereits bei der Einführung des P-Kontos – im weiteren Verfahren noch eine Reihe von Untiefen umschiffen werden müssen. Jedoch besteht – bei aller Unterschiedlichkeit der Positionen – eine konstruktive Zusammenarbeit der vom P-Konto-Recht Betroffenen und ein praktischer Austausch in einer Reihe von einschlägigen Gesprächskreisen und Foren. Jedenfalls vorsichtiger Optimismus für das Gelingen eines solchen Reformwerks erscheint daher angezeigt.

#### IV. Arbeiten zur Fortentwicklung des ZVG

Der Immobilienmarkt zählt zu den größten Wirtschaftszweigen Deutschlands. Mehr als 50 Prozent aller Kredite werden durch Immobilien besichert. Jährlich werden im Bundesgebiet etwa 50.000 Objekte zwangsversteigert. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, ist die Bereitstellung eines funktionierenden Verwertungsverfahrens unerlässlich. Die Verwertung von Immobilien sowie deren etwaige Zwangsverwaltung wird aber auch heute noch durch das ZVG geregelt, das aus dem Jahre 1897 stammt und – wie die ZPO – bislang keine strukturelle Anpassung an die Änderungen der ökonomischen Grundlagen und die sozialen Verhältnisse des 21. Jahrhunderts erfahren hat.

„Das ZVG auf dem Prüfstand“ – unter diesem Titel wurde deshalb nach langwierigen Vorarbeiten durch das Bundesjustizministerium eine umfassende Evaluierung in Auftrag gegeben, die – nach zweijähriger Laufzeit – im Sommer 2017 fertiggestellt werden konnte. Ein Projektteam der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin – bestehend aus den Professoren Roland Böttcher, Ulrich Keller und Wolfgang Schneider – befasste sich dabei schwerpunktmäßig mit rechtstatsächlichen

13 BR-Drucks. 663/07 v. 28.9.2007, S. 28.

14 Abrufbar unter [https://www.bmjuv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2016/02162016\\_Evaluierung\\_PKonto.html](https://www.bmjuv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2016/02162016_Evaluierung_PKonto.html); als Schrift erhältlich beim BMJV.

15 Nunmehr abrufbar unter <https://www.bmjuv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Pfaendungsschutzkonto-Fortentwicklungsgesetz.html> (Abrufdatum: 2.1.2018); als Schrift erhältlich beim BMJV.

Aspekten; Professor Dr. Klaus Bartels (Universität Hamburg) verfasste eine rechtsvergleichende Studie. Das Bundesjustizministerium begleitete die Arbeiten der Forscher durch eine Reihe von Experten- und Beiratssitzungen. Da von dem Recht der Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung als Querschnittsmaterie vielfältigste Lebensbereiche betroffen sind, waren daran unterschiedlichste Interessenverbände beteiligt; erwähnt seien nur: Vertreter der Kreditwirtschaft, Rechtsanwalts-, Richter- und Rechtspflegerverbände, Mieter-, Eigentümer- und Vermieterverbände, Vertreter der Zwangsverwalter und der Wertgutachter.

Die Ergebnisse der Untersuchung<sup>16</sup> weisen die Richtung hin zu einem reformierten Verfahrensrecht, das heutigen Transparenzanforderungen genügt und die Interessen aller Beteiligten möglichst angemessen berücksichtigt. Die Verfahrenspraktikabilität und die Effizienz i. S. beteiligter Gläubiger müssen hierbei in einen gerechten Ausgleich mit den Belangen der Schuldner und der Ersteher gebracht werden. In gleicher Weise sind die Interessen von Mietern oder sonstigen berechtigten Nutzern eines Vollstreckungsobjekts zu wahren; ein selbst genutztes „Familienheim“ stellt häufig den Mittelpunkt des Zusammenlebens dar – ein Zugriff darauf beinhaltet deshalb nicht nur einen Vermögensverlust.

Die Berichte zeigen auf, dass das ZVG zwar immer noch ein solides rechtstechnisches Gerüst für die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung in Deutschland bietet, ein modernes Vollstreckungsrecht aber die Neujustierung zahlreicher Verfahrensabläufe erfordert und erheblicher Fortentwicklungsbedarf bezüglich einer Fülle sich neu stellender – auch grundsätzlicher – Fragen besteht. Besonderer Reformbedarf wird vor allem gesehen bei der Stärkung des Schuldnerschutzes, dem Schutz der Familie insbesondere bei Teilungsversteigerungen, der Erhöhung der Qualität der Sachverständigengutachten zur Verkehrswertermittlung und bei den Versteigerungsbedingungen – mit dem Ziel einer verstärkten Nutzung elektronischer Medien. In den Berichten wird zudem vorgeschlagen, die Stellung der Bieter näher zu konturieren, etwa um unzulässige Bieterabsprachen zu bekämpfen, aber auch um den Wettbewerb der Bieter zu fördern, zum Beispiel in Form eines Nachgebots, einer freihändigen Veräußerung oder der Möglichkeit einer Versteigerung im Internet. Besichtigungsrechte während des laufenden Verfahrens könnten geschaffen werden, um den Erwerb einer Immobilie in der Versteigerung attraktiver zu gestalten. Besonderes Augenmerk wird zudem auf die Fortentwicklung des Instituts der Zwangsverwaltung gelegt, da hierdurch – dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprechend – ein geringerer Eingriff in das Schuldner Eigentum erfolgt als durch eine Versteigerung.

Das Bundesjustizministerium wertet die Forschungsberichte derzeit umfassend aus. Die Formulierung eines Gesetzentwurfs auf ihrer Grundlage kann sicherlich ein rechtspolitisches Großvorhaben in der anstehenden 19. Legislaturperiode werden.

## V. Fazit

Die vorstehend – beispielhaft – dargestellten Arbeiten des Bundesjustizministeriums lassen erkennen, dass das Recht der Zwangsvollstreckung und Zwangsversteigerung – wenn auch im unterschiedlichen Maße – bereits „in Bewegung“ ist. Dabei wird es schon erheblicher Anstrengungen bedürfen, diese Arbeiten abzuschließen. Zugleich gilt es aber, auf dem Weg einer grundlegenden Neuordnung für ein effizientes und zeitgemäßes Recht der Zwangsvollstreckung – sei es mit kleinen Schritten, sei es mit größeren Sprüngen – stetig und beharrlich voranzukommen. Hierzu kann das Motto ebenfalls nur lauten: „Wir können den Wind nicht ändern, aber wir können die Segel richtig setzen.“ (Aristoteles)



**Detlef Wasser, Berlin**

Der Autor ist Ministerialrat, Leiter des Referats R A 4 (Zwangsvollstreckung, Zwangsversteigerung), vormals auch Leiter der Projektgruppe „Aufarbeitung der NS-Zeit in Justiz und Justizverwaltung“ im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Leserreaktionen an [anwaltsblatt@anwaltverein.de](mailto:anwaltsblatt@anwaltverein.de).

<sup>16</sup> Abrufbar unter <http://www.bmjv.de/DE/Themen/FinanzenUndAnlegerschutz/ZwangsvollstreckungPfaendungsschutz/ForschungsvorhabenReformbedarfZVG.html>; als Schrift erhältlich beim BMJV.