

Mitteilung
der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2015 des Rechnungshofs zur Haushalts- und
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
– Beitrag Nr. 8: Gerichtsvollzieher**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 18. Februar 2016 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/7508 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. die Gerichtsvollziehervergütung zu überprüfen;*
- 2. den Personalbedarf der Gerichtsvollzieher zu ermitteln;*
- 3. die vollständige Gegenfinanzierung der Ausbildungsreform sicherzustellen;*
- 4. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Oktober 2016¹ zu berichten.*

¹ Der hierzu mit Schreiben des Staatsministeriums vom 11. Oktober 2016 begehrten Fristverlängerung für den Bericht zum 31. Oktober 2016 wurde bis einschließlich 31. Januar 2017 zugestimmt.

Bericht

Mit Schreiben vom 27. Januar 2017, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

1. Evaluation der Gerichtsvollziehvergütung

Im Zuge der Dienstrechtsreform wurde in Baden-Württemberg die Gerichtsvollziehvergütung grundlegend reformiert. Zum 1. Januar 2011 hat Baden-Württemberg als erstes Bundesland das sogenannte Vergütungsmodell eingeführt. Das bisherige Entschädigungsmodell für die Gerichtsvollziehvergütung genügte nicht mehr in allen Punkten den Anforderungen der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte verschiedener Länder, weil die bisherige Bürokostenentschädigung als Aufwandsentschädigung nicht dem Zweck dienen durfte, Mehrarbeit und Dienst zu ungünstigen Zeiten abzugelten oder einen besonderen Anreiz zu überobligatorischem Einsatz und rationeller Aufgabenerfüllung zu bieten. Inzwischen erhalten über die Hälfte der bundesweit eingesetzten Gerichtsvollzieher ihre Vergütung nach dem Vergütungsmodell. Mit Schleswig-Holstein und Brandenburg haben zum 1. Januar 2017 aktuell zwei weitere Länder das Vergütungsmodell eingeführt.

Das Beamtenverhältnis der Gerichtsvollzieher ist insofern atypisch ausgestaltet, als ihnen vom Dienstherrn weder Diensträume noch Arbeitsmittel noch Personal zur Verfügung gestellt werden. Die Gerichtsvollzieher sind verpflichtet, Personal in erforderlichem Umfang selbst anzustellen, Büroräume vorzuhalten, einzurichten und zu unterhalten sowie die notwendigen Arbeitsmittel und Büromaterialien auf eigene Kosten zu beschaffen. Als Ausgleich erhalten sie zusätzlich zu der ihnen sonst zustehenden Besoldung als Beamte im mittleren Justizdienst eine Vergütung. Im Übrigen dient die Vergütung den Gerichtsvollziehern als Ansporn für ihre Vollstreckungstätigkeit.

Diese steuerpflichtige Vergütung wird in Form prozentualer Anteile der eingenommenen Gebühren und Dokumentenpauschalen gewährt. Die Anteile liegen gestaffelt nach Einnahmehöhe zwischen 62 und 70 Prozent. In den Jahren 2011 bis 2014 betrug die Gerichtsvollziehvergütung durchschnittlich zwischen 62,90 und 64,33 %. Das Vergütungsmodell gewährleistet eine ausgewogene Kosten- und Gebührenverteilung zwischen Gerichtsvollziehern und Haushalt. Der Landeshaushalt ist mit diesem System vor steigenden Ausgaben bei gleichzeitig sinkenden Einnahmen geschützt.

Darüber hinaus konnten mit dem Vergütungsmodell folgende positive Effekte erreicht werden:

- Stärkung der unternehmerischen Elemente des Gerichtsvollzieherberufes;
- Anreize zur effektiven Organisation des Bürobetriebs und für einen möglichst wirtschaftlichen Einsatz von Mitteln;
- Steigerung der Einkünfte bei überobligatorischem Arbeitseinsatz und guten Vollstreckungserfolgen;
- Wegfall von Nachweispflichten der Gerichtsvollzieher und aufwendigen Kontrollaufgaben der Verwaltung (Bürokratieabbau).

Besonders hervorzuheben ist die praktische Anwendung im Zusammenhang mit den Investitionen im Zuge der Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung. Die Ausgestaltung des Vergütungsmodells schafft Anreize zur effektiven Organisation des Bürobetriebs. Durch die volle Steuerpflicht der Vergütung werden Gerichtsvollzieher ermuntert, in den Bürobetrieb zu investieren. Nach übereinstimmender Auffassung der personalverwaltenden Oberlandesgerichte ist das Vergütungsmodell ein Garant dafür, dass Baden-Württemberg die großen Herausforderungen, die mit der Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung einhergegangen sind, im Ländervergleich gut bewältigen konnte. Deshalb muss auch dem Kernmotiv für das Vergütungsmodell, dem Leistungsanreiz, bei der Evaluation des Vergütungsmodells ein besonderer Stellenwert eingeräumt werden.

Seit Einführung im Jahr 2011 hat das Ministerium der Justiz und für Europa die Vergütungsregelung regelmäßig überprüft und die haushaltsmäßigen Auswirkungen entsprechend den besoldungsgesetzlichen Vorgaben festgestellt.

Aus fachlicher Sicht und nach eingehender Prüfung ist das Ministerium der Justiz und für Europa zu dem Ergebnis gekommen, dass die geltenden Vergütungsregelungen weiterhin sachgerecht sind. Gleichzeitig garantieren sie den Amtsinhabern eine ihrer Bedeutung, ihrer Verantwortung und ihrem unternehmerischen und persönlichen Risiko angemessene Vergütung. Diese Feststellung wird auch durch den Vergleich mit den Vergütungsregelungen der anderen Länder getragen.

Folgende wesentlichen Ergebnisse hat die Evaluation der Jahre 2011 bis 2014 (*Anlage 1*) hervorgebracht:

Die Diensteanahmen sind im Evaluationszeitraum um 20,4% gestiegen, die Einnahmeüberschüsse um 30,2%. Das Finanzierungsdefizit konnte seit Einführung des Vergütungsmodells kontinuierlich zurückgeführt werden und betrug für das Jahr 2014 nur noch rd. 10,4 Mio. Euro (ursprünglich rd. 12,1 Mio. Euro). Im Einzelnen:

Die Diensteanahmen bestehend aus Gebühren, Dokumentenpauschalen, Wegegelder, Reisekosten, Auslagen und Kleinbeträgen nach der Übersicht über die Diensteanahmen (GV 11) haben sich wie folgt entwickelt:

2011	2012	2013	2014
35.216.466 €	34.702.040 €	34.207.676 €	42.397.902 €

Der deutliche Anstieg der Diensteanahmen des Jahres 2014 im Vergleich zu den Vorjahren besteht zu einem erheblichen Teil auf einer Änderung des Gerichtsvollzieherkostengesetzes, mit der die Gebühren der Gerichtsvollzieher um rund 30 Prozent angehoben wurden.

Die Entwicklung der Einnahmenüberschüsse (Einnahmen-Ausgaben-Rechnung ohne Berücksichtigung von Personalkosten) nach der Übersicht über die Diensteanahmen (GV 11):

2011	2012	2013	2014
7.761.531 €	7.789.187 €	7.522.198 €	10.102.359 €

Das kontinuierlich zurückgeführte Finanzierungsdefizit nach der mit dem Ministerium für Finanzen seinerzeit abgestimmten Methode der Defizitberechnung (inkl. Personalkosten):

2011	2012	2013	2014
11.484.115 €	10.998.476 €	10.910.363 €	10.395.278 €

Die Entwicklungen der Diensteanahmen, der Einnahmeüberschüsse sowie des Finanzierungsdefizits sind somit positiv. Jeder vollschichtig tätige Gerichtsvollzieher in Baden-Württemberg hat im Jahr 2013 rd. 41.000 Euro (Bundesdurchschnitt rd. 35.100 Euro) und in 2014 hervorragende 54.500 Euro (Bundesdurchschnitt lediglich rd. 45.200 Euro² Gebühren zur Staatskasse erhoben.

Die Zwangsvollstreckung in Baden-Württemberg erfolgt sehr effektiv mit einem äußerst schlanken Personalkörper. Im Ländervergleich werden in Baden-Württemberg trotz der geringsten Gerichtsvollzieherdichte (4,7 Gerichtsvollzieher je 100.000 Einwohner; Bundesdurchschnitt 5,4 Gerichtsvollzieher) die höchsten Schuldbeiträge pro Gerichtsvollzieher (rd. 363.000 Euro je Gerichtsvollzieher, Bundesdurchschnitt rd. 247.000 Euro in 2013; rd. 374.000 Euro je Gerichtsvollzieher, Bundesdurchschnitt rd. 250.000 Euro in 2014³) beigetrieben. Schließlich wird durch diese positiven Kennzahlen deutlich, wie wichtig Leistungsträger für ein gut funktionierendes System der staatlichen Zwangsvollstreckung sind. Dabei ist besonders hervorzuheben, welche zentrale Rolle Gerichtsvollziehern im Rah-

² Auf Grundlage der bis September 2016 von den Landesjustizverwaltungen übermittelten Daten.

³ Auf Grundlage der bis September 2016 von den Landesjustizverwaltungen übermittelten Daten.

men der Rechtsverwirklichung zukommt und welche gesamtstaatliche Bedeutung eine funktionierende Zwangsvollstreckung für die Bürger und die Wirtschaft des Landes hat.

Ein besonderes Augenmerk ist auf die Aufwendungen für die Einrichtung und den Betrieb des Gerichtsvollzieherbüros zu legen: Steigende Ausgaben der Gerichtsvollzieher wirken sich unmittelbar auf ihre Einnahmesituation aus. Grundlegenden Änderungen, die die Tätigkeit im Gerichtsvollzieherdienst durch die Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung erfahren hat, haben dazu geführt, dass Gerichtsvollzieher inzwischen deutlich mehr für Personal- und Sachkosten aufwenden müssen als noch im Jahr 2011.

Nicht zuletzt wegen notwendiger Investitionen, insbesondere im Bereich der IT, muss die Vergütung auch Planungssicherheit gewährleisten. So wurden durch die umfassende Reform die Möglichkeiten der Informationsbeschaffung im Vollstreckungsverfahren für den Gläubiger grundlegend umstrukturiert und erweitert. Gerichtsvollzieher haben seither die Möglichkeit, bei Behörden und öffentlichen Stellen Auskünfte über die Vermögensverhältnisse des Schuldners einzuholen, um ihre titulierte Forderung gezielt und erfolgreich betreiben zu können. So ist der Gerichtsvollzieher seitdem befugt, Fremdauskünfte bei den Trägern der Rentenversicherung, beim Bundeszentralamt für Steuern und beim Kraftfahrt-Bundesamt über ein Arbeitsverhältnis, Konten oder Kraftfahrzeuge des Schuldners einzuholen.

Die personalverwaltenden Oberlandesgerichte haben im Rahmen der Evaluation von einem deutlichen Anstieg der Aufwendungen für den Betrieb eines Gerichtsvollzieherbüros berichtet. Neben der tariflichen Lohnsteigerung hat sich der Aufgabenbereich und -umfang der Bürokräfte inzwischen stark verändert und erweitert. Auch für Büromaterial wurde von deutlichen Kostensteigerungen berichtet. Effektiv beträgt die Kostensteigerung in diesem Bereich 87 %.

Nicht zuletzt hat sich nach den Feststellungen der Oberlandesgerichte auch der durchschnittliche Mietpreis über den Evaluationszeitraum um ein Viertel erhöht.

Zusammenfassend wird den Gerichtsvollziehern in Baden-Württemberg, die tagtäglich für das allgemeinstaatliche Interesse an der Sicherung des Rechtsfriedens unter den Beteiligten der Zwangsvollstreckung eintreten, eine angemessene Vergütung unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlich garantierten Alimentationsprinzips gewährt.

2. Organisationsuntersuchung zur Personalsituation der Gerichtsvollzieher in Baden-Württemberg

Die Berechnung der Personalausstattung der Gerichtsvollzieher orientierte sich bislang an dem im Jahr 1962 von den Landesjustizverwaltungen definiertem Bad Nauheimer Schlüssel (BNS). Veränderungen, z. B. in der technischen Ausstattung, sowie wesentliche Gesetzesänderungen, insbesondere durch die Neuregelung des Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung, wurden durch den BNS nicht berücksichtigt. Die nun vorliegende Organisationsuntersuchung (*Anlage 2*) schließt diese Lücke.

Aufgrund des besonderen Charakters des Berufsbilds sind die Gerichtsvollzieher vom justizeigenen Personalbedarfsrechnungssystem PEBB§Y nicht umfasst. Eine fachlich analytisch ermittelte Bemessungsgrundlage zur erforderlichen Personalausstattung von Gerichtsvollziehern, die den veränderten Bedingungen Rechnung trägt, wurde deshalb erarbeitet. Zur Umsetzung der Untersuchung wurde eine flächendeckende Arbeitsplatzanalyse sämtlicher Gerichtsvollzieher in Baden-Württemberg und deren Bürokräfte vorgenommen.

Der Verzicht auf die Beschränkung der Untersuchung auf eine repräsentative Auswahl von Gerichtsvollziehern ist dem Umstand der besonderen Variantenvielfalt des Untersuchungsobjekts geschuldet. Eine Vollerhebung schien ungeachtet des erheblichen Mehraufwandes das einzig geeignete Mittel, um valide und aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen.

Die sehr hohe Teilnahmequote von rd. 91 % der Gerichtsvollzieher mit ihren Bürokräften an der Organisationsuntersuchung war Garant dafür, dass die Untersuchung valide und repräsentative Ergebnisse geliefert hat. Die Erhebung erfolgte

mittels eines excelbasierten Zeitanteilsrechners, mit dem eine Selbsteinschätzung der aktuellen Arbeitssituation erfolgen konnte. Auf Basis der Statistik „Übersicht über die Geschäftstätigkeit der Gerichtsvollzieher (GV 12)“ wurden für sechs Bezugsgrößen Basiszahlen errechnet, mit denen der gesamte Personalbedarf für Gerichtsvollzieher getrennt nach delegierbaren und nicht-delegierbaren Aufgaben berechnet werden kann.

Die ermittelten Basiszahlen weisen dabei eine PEBB§Y-Konformität auf, sodass der „Stuttgarter Schlüssel“ in die Berechnungssystematik der übrigen Bereiche integriert werden kann. Die Berechnung des Personalbedarfs erfolgt unter Verwendung der Statistik GV 12 sowie der Jahresarbeitszeit des mittleren Dienstes und für Beschäftigte.

Die Definition der Basiszahlen für nicht-delegierbare Aufgaben erfolgte unter Zugrundelegung einer 41-Stunden-Woche für Gerichtsvollzieher und unter der Annahme, dass sämtliche delegierbare Aufgaben auf eine Bürokraft delegiert sind. Sämtliche delegierbaren Aufgaben ergeben zusammen einen durchschnittlichen AKA-Anteil in Höhe von 0,57 AKA pro 1,0 AKA Gerichtsvollzieher. Der Anteil der Bürokraft muss mit den Gebührenanteilen des Gerichtsvollziehers finanziert werden können.

Die Personalbedarfsberechnung hat auf der Grundlage der Statistik des Jahres 2014 einen Deckungsgrad in Höhe von 95 %; mithin einen Personalmehrbedarf in Höhe von 26 AKA für hoheitliche nicht-delegierbare Aufgaben ergeben. Weitere 299 AKA fallen für delegierbare Aufgaben an.

Die mittlerweile vorliegende Statistik des Jahres 2015 ergibt bei nahezu unverändertem Personalbestand einen Anstieg des Personalbedarfs für nicht-delegierbare Aufgaben um 23,6 AKA (*Anlage 3*). Es ergibt sich ein Deckungsgrad von 91 % bei einem Personalmehrbedarf von knapp 49 AKA. Der Bedarf für delegierbare Aufgaben ist ebenfalls angestiegen von 299 AKA auf 315 AKA. Durch die vorliegenden Untersuchungsergebnisse verfügt die Justiz wieder über eine fundierte und zeitgemäße Grundlage zur Bemessung einer sachgerechten Personalausstattung im Gerichtsvollzieherwesen.

3. Sicherstellung der Gegenfinanzierung der Ausbildungsreform

Die Reform der Gerichtsvollzieherausbildung und die Einführung der bereits in vielen Ländern Europas vorherrschenden Fachhochschulausbildung für Gerichtsvollzieher war fachlich dringend geboten, um dem grundlegenden Wandel der Aufgaben und den gestiegenen Anforderungen an Gerichtsvollzieher (v. a. infolge der seit Januar 2013 geltenden Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung) gerecht zu werden. Zum 1. September 2016 ist der erste Jahrgang der reformierten Ausbildung gestartet.

Die Gegenfinanzierung der Ausbildungsreform wird durch die seinerzeit gewählten, im Nachfolgenden zusammengefassten Finanzierungskomponenten sichergestellt.

In den Jahren 2011 bis 2015 konnte durch Unterschreitung des Ausgangsdefizits in Höhe von insgesamt rd. 6,7 Mio. € (2011: 0,7 Mio. €, 2012: 1,2 Mio. €, 2013: 1,3 Mio. €, 2014: 1,8 Mio. €, 2015: 1,7 Mio. €) bereits ein wesentlicher Beitrag zur Finanzierung der Ausbildungsreform geleistet werden. Mehreinnahmen aus dem 2. Kostenrechtsmodernisierungsgesetz bleiben bei den Berechnungen für die Jahre 2014 ff. unberücksichtigt.

Eine weitere Gegenfinanzierung der Ausbildungsreform wird dadurch sichergestellt, dass Studenten der Fachhochschule niedrigere Anwärterbezüge erhalten, außerdem wird die Ausbildungszeit insgesamt deutlich verkürzt. Dadurch entsteht ein wesentlich geringerer Besoldungsaufwand.

Als weiterer Finanzierungsbeitrag soll der Vergütungsanteil der Gerichtsvollzieher der neuen Sonderlaufbahn abgesenkt werden. Details, wie der noch benötigte Gegenfinanzierungsbeitrag, sind noch festzulegen. Eine Gegenfinanzierung der Besoldungsmehrkosten einer zeitgemäßen Fachhochschulausbildung für Gerichtsvollzieher kann so vollständig aus dem Justizhaushalt gewährleistet werden. Gleichzeitig wird sich der Umfang der Reduzierung des Vergütungsanteils noch in einem vertretbaren und besoldungsrechtlich zulässigen Rahmen bewegen.

Die zugrunde gelegte Effizienzrendite, Ersparnisse bei den Kosten der Ausbildung und einzusparende Beträge aus der Absenkung der Vergütung für Gerichtsvollzieher im gehobenen Dienst stellen eine nachhaltige Gegenfinanzierung dar. Insbesondere wird die hälftige Effizienzrendite ohne weitere Belastung für den Landeshaushalt zielgerichtet für Qualifizierungsmaßnahmen verwendet. Zudem werden nennenswerte Teile der Gegenfinanzierung bereits erbracht sein, bevor erste Ausgaben für Absolventen der Fachhochschule im Jahr 2019 entstehen.

Darüber hinaus ist als weitere Gegenfinanzierungsmaßnahme vorgesehen, die teilweise Ruhegehaltsfähigkeit der Vergütung für Fachhochschulabsolventen entfallen zu lassen. Damit ist eine vollständige Gegenfinanzierung der künftigen Fachhochschulausbildung für Gerichtsvollzieher sichergestellt.