



Der Minister

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW, 40190 Düsseldorf

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

30 Juni 2014

Seite 1 von 1

Telefon 0211 871-2654

Telefax 0211 871-



**Bericht über die Evaluation des
Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-
Westfalen**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

die Landesregierung hat in ihrer Sitzung am 27. Juni 2014 den Bericht über die Evaluation des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen gebilligt.

Der Bericht ist in der Anlage zu diesem Schreiben beigefügt. Es wird gebeten, ihn an die Abgeordneten des Landtags weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

(Ralf Jäger MdL)

**Bericht über die Evaluation des
Verwaltungsvollstreckungsgesetzes
für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG)**

Ministerium für Inneres und Kommunales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Juni 2014

I. Einführung und Rechtsgrundlagen

Das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW - VwVG NRW) ist in seiner ursprünglichen Form am 1. Januar 1958 in Kraft getreten und wurde nach umfangreicher Änderung durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Dezember 2002 (GV. NRW. 2003 S. 24) am 19. Februar 2003 neu bekanntgemacht (GV. NRW S.156, ber. 2005 S. 818).

Das Gesetz tritt nach seinem § 82 Satz 3 zum 31. Dezember 2014 außer Kraft.

Die Regelung über das Außerkrafttreten des Gesetzes beinhaltet eine gesetzlich Verpflichtung für die Landesregierung, dem Landtag rechtzeitig vor dem 31. Dezember 2014 das Ergebnis der Evaluierung des Gesetzes vorzulegen; denn bis zu dem genannten Zeitpunkt muss der Landtag über die Weitergeltung des Gesetzes, ggf. in geänderter Form, entschieden haben.

Der vorliegende Bericht dient der Erfüllung dieser Verpflichtung. Er beruht auf einer Erhebung bei den Ressorts, den kommunalen Spitzenverbänden und Fachverbänden, mit der Probleme im Vollzug und etwaige Änderungsbedarfe hinsichtlich der aktuellen Fassung des Gesetzes (zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. November 2012 (GV. NRW. S. 508) erfragt wurden. Der Bericht bewertet die aus Sicht der Praxis für einen besseren Gesetzesvollzug relevanten Themenbereiche und formuliert abschließend den konkreten Änderungsbedarf.

Das Gesetz ist nach dem Ergebnis der Evaluierung insgesamt und in seinen Teilen weiter erforderlich. Die Aufhebung der Befristung ist durch Artikel 3 des Entwurfes eines Siebten Gesetzes zur Änderung der gesetzlichen Befristungen im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums für Inneres und Kommunales sowie zur Änderung weiterer Gesetze vorgesehen

I.1 Entwicklung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes bis zur Neubekanntmachung 2003

Das Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW war die erstmalige landesrechtliche Regelung eines Verwaltungszwangsverfahrens für das Land Nordrhein-Westfalen. Es stammt aus dem Jahr 1957. Der Bund hatte bereits zuvor im Jahr 1953 ein bundeseinheitliches Verwaltungsvollstreckungsrecht geschaffen, nachdem eine einheitliche, reichsrechtliche Regelung des Verwaltungszwangsverfahrens zuvor nicht zustande gekommen war.

Diese Regelung galt jedoch ausschließlich für Bundesbehörden, so dass der Landesgesetzgeber in den Jahren danach zur Regelung des Rechts der Verwaltungsvollstreckung für das Land NRW tätig werden musste.

Zu Beginn des neuen Jahrhunderts war eine Reihe von Regelungen des Vollstreckungsrechts aus Sicht der Praxis nicht mehr zeitgemäß. Das Verwaltungsvollstreckungsrecht wurde in vielerlei Hinsicht als schwerfällig, kompliziert und unübersichtlich empfunden. Gesetzeslage und Vollstreckungswirklichkeit stimmten vielfach nicht mehr überein. Dies führte zu einer umfassenden Novellierung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes im Jahre 2003.¹

Im Hinblick auf die Änderungen der Zivilprozessordnung (ZPO) durch das Zweite Gesetz zur Änderung zwangsvollstreckungsrechtlicher Vorschriften (2. Zwangsvollstreckungsnovelle) vom 17. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3039) war es darüber hinaus angezeigt, die verwaltungsvollstreckungsrechtlichen Vorschriften zivilprozessrechtlich anzupassen. Weitere Änderungen waren aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssystematik notwendig, so u.a. zu § 2 VwVG (Klarstellung, dass es sich um einen eigenen vollstreckungsrechtlichen Behördenbegriff handelt.), zu § 5 VwVG (Klarstellung der Befugnis der Vollstreckungsbehörde zur Ermittlung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Vollstreckungsschuldners.), zu § 45 VwVG (Klarstellung, dass die Erklärungen des Drittschuldners auf die Frage, ob und inwieweit er die Forderung als begründet anerkenne und bereit sei zu zahlen, weder ein Schuldankerkenntnis im Sinne des § 781 BGB noch ein sogenanntes

¹ LT NRW, Drucksache 13/3192 vom 07.11.2002 mit Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung

deklaratorisches Schuldanerkenntnis darstellen.), zu § 48 VwVG (Die ausdrückliche Nennung der Anwendbarkeit von § 850 h ZPO dient dem Zweck, in Klarstellung zur Normüberschrift auch die Vorschrift des § 850 h ZPO, die dem Gläubigerschutz dient, für anwendbar zu erklären.). Eine weitere Änderung zu § 7 VwVG war aufgrund der Entscheidung des OVG Münster (OVG E Bd. 32, S. 21 (29ff)) erforderlich geworden.

Ferner wurde im Zuge dieser Änderungen im Jahre 2003 das Verwaltungsvollstreckungsgesetz an die neueren Änderungen der ZPO und der Abgabenordnung (AO) angepasst. Hierbei handelte es sich im Wesentlichen um Regelungen über die Wohnungsdurchsuchung, die Einstellung der Beschränkung der Vollstreckung, die eidesstattliche Versicherung, die Pfändungfortwirkung und die Schuldnerauskunft. Weitere ergänzende Regelungen zur Androhung und Betreibung des Zwangsgeldes klärten Zweifelsfragen und bestätigten überwiegend die Rechtsprechung des Obergerichtes Münster. Durch diese Anpassungen sollten die Effektivität der Androhung und des Vollzugs des Zwangsgeldes verbessert werden.

I.2 Spätere Änderungen des Gesetzes

In der Folgezeit hat es weitere Anpassungen gegeben, die jedoch deutlich weniger umfangreich waren:

2007 wurde die Möglichkeit eröffnet, neben den Gerichtsvollziehern in gleicher Weise auch die Vollziehungsbeamten der Justiz, die aufgrund spezieller Ausbildung über die erforderliche Qualifikation verfügen, in die Vollstreckung öffentlicher Forderungen einzubeziehen. Diese Änderung ermöglichte eine frei disponible Verteilung der Vollstreckungsaufträge. Damit sollten eine Erhöhung der Vollstreckungsquote und damit einhergehend höhere Einnahmen erzielt werden.

Eine weitere Anpassung erfolgte zur Umsetzung des Gesetzes zur Reform des Kontopfändungsschutzes vom 1. Juli 2009 (BGBl. I S. 1707) durch Gesetz vom 13. November 2012 (GV. NRW. S. 508). Die Änderung verfolgte das Ziel, das Bankkonto als Objekt für den Zugriff von Gläubigern zu erhalten. Gleichzeitig sollte zum anderen für einen effektiven Schutz des Schuldners gesorgt werden. Sofern typischerweise der Existenzsicherung dienende Einkünfte des Schuldners auf seinem sogenannten

Pfändungsschutzkonto gutgeschrieben werden, so sollte der Schuldner im Rahmen der Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen die Geldgeschäfte des täglichen Lebens trotz der Pfändung vornehmen können. Diese Änderung wurde in den § 40 VwVG durch Verweis auf die entsprechenden Regelungen in der ZPO übernommen.

Schließlich war eine Änderung des VwVG zur Umsetzung des Gesetzes zur Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258), das am 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist erforderlich geworden. Diese erfolgte ebenfalls durch das Gesetz vom 13. November 2012 (GV. NRW. S. 508). Mit diesem Gesetz wurde u.a. das bislang geltende Verfahren zur Abgabe der eidesstattlichen Versicherung durch die Pflicht des Schuldners zur Erteilung von Auskunft über sein Vermögen (sog. Vermögensauskunft) abgelöst. Weitere Änderungen wurden gleichzeitig zur Beseitigung einiger in der Praxis aufgetretener Vollzugsprobleme vorgenommen.

Die wegen der Befristung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes zum 31.12.2014 anstehende Evaluierung des Gesetzes wurde mit einer Erhebung von aus Sicht der Praxis aufgetretenen Problemen und der fachlichen Erörterung eventueller Änderungsbedarfe verbunden.

1.3 Evaluierung der geltenden Gesetzesfassung

An der Evaluation des Gesetzes waren beteiligt neben dem Ministerium für Inneres und Kommunales das Finanzministerium und das Justizministerium (die anderen Ressorts konnten sich beteiligen, soweit sich aus ihren Erfahrungen mit dem Gesetz eigene Änderungsbedarfe ergeben hatten), die kommunalen Spitzenverbände und die beiden Fachverbände Fachverband der Kommunalkassenverwalter - Landesverband NRW und Bund der Vollziehungsbeamten NRW.

Das Evaluationsverfahren erfolgte zunächst im Wege der schriftlichen Äußerung durch Stellungnahmen. Die Beteiligten erhielten Gelegenheit, die im Gesetzesvollzug aufgetretenen Probleme aus ihrer Sicht darzustellen und zugleich Vorschläge zu deren Ausräumung zu unterbreiten. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden den übrigen an der Arbeitsgruppe Beteiligten zur Kenntnis und ggfs. Stellungnahme

übersandt. Nach Eingang der Stellungnahmen wurden die Änderungsvorschläge in einer Sitzung der Arbeitsgruppe eingehend erörtert.

Im Ergebnis sehen auch alle an der Evaluation des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes NRW Beteiligten, insbesondere auch die kommunalen Spitzenverbände als Vertreter der kommunalen Vollstreckungsbehörden in seiner derzeitigen Fassung als im Wesentlichen bewährt und für die Vollzugspraxis als tauglich an. Gleichwohl bedarf das Gesetz in einigen Teilbereichen der Anpassung, Aktualisierung und Veränderung. Gemeinsames Ziel aller an der Evaluation Beteiligten war es, Verbesserungsmöglichkeiten für den Gesetzesvollzug in der Praxis, insbesondere auch für die kommunalen Vollstreckungsbehörden zu schaffen. Unbestritten ist weiterhin eine Rechtsgrundlage für die Ermöglichung einer Verwaltungsvollstreckung zur Durchsetzung von Verwaltungsakten, sowohl für die Beitreibung von mittels Leistungsbescheid geltend gemachter Geldforderungen, als auch zur Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen notwendig.

II. Probleme und aktueller Regelungsbedarf

Im Rahmen des Evaluationsverfahrens ergab sich insbesondere im Bereich der Vermögensauskunft die Notwendigkeit, die bestehenden Regelungen zu hinterfragen. In Rede stand hier die sogenannte „Optionslösung“, die der Vollstreckungsbehörde die Wahlmöglichkeit lässt, zwischen eigener Abnahme der Vermögensauskunft oder ihrer Vornahme durch den Gerichtsvollzieher zu entscheiden (§ 5 a VwVG NRW). Diese Regelung war mit der Novellierung des VwVG 2003 in das Gesetz aufgenommen und später von einigen anderen Flächenländern inhaltsgleich übernommen worden.

Die Optionslösung wird von den kommunalen Vollstreckungsbehörden derzeit überwiegend für notwendig gehalten. Sie sei in vielen Kommunen geübte Praxis und als Erweiterung des kommunalen Handlungsspielraums auch ohne Alternative. Allerdings dürfe nicht außer Acht bleiben, dass die Eigenabnahme der Vermögensauskunft auch als ein sehr wirksames eigenes Steuerungsmittel im Verwaltungsvollstreckungsprozess eingesetzt werden könne.

Es wird jedoch auch kritisch angemerkt, dass die Optionslösung zu Fehlentwicklungen in der Verwaltungsvollstreckung führen könne. So könne sich durch die Be-

auftragung „Externer“ (hier des Gerichtsvollziehers) ein Bruch im Vollstreckungsverfahren ergeben. Die Gesamtsteuerung des Verfahrens durch die Vollstreckungsbehörde werde behindert. Andere Länder haben teilweise keine Optionslösung vorgesehen. Deswegen werde bei Amtshilfeersuchen das Gegenseitigkeitsprinzip durch unterschiedliche Handhabung unterhöhlt, indem die um Amtshilfe ersuchten Behörden auf den Gerichtsvollzieher verweisen könnten. Darüber hinaus bestünde das Risiko von Verfahrensverzögerungen und Qualitätsverlusten durch eine sukzessive Überlastung der Gerichtsvollzieher. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund der zum Beginn des Jahres 2013 in Kraft getretenen Umstellung der Sachaufklärung im Vollstreckungsrecht.

Weiterhin zeigte sich, dass die Regelung des § 5 a VwVG über die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis möglicherweise der Klarstellung bedarf, da sie ggf. zur Unklarheit über die Zuständigkeit der Vollstreckungsbehörde für die Eintragungsanordnung führen kann. Im Falle der Eintragung durch den Gerichtsvollzieher statt durch die Behörde kann es ggf. zu unterschiedlicher Behandlung der Schuldner kommen. Für die Vollstreckungsbehörde richtet sich das Verfahren der Eintragung nach § 284 der Abgabenordnung, der einen Ermessensspielraum bei der Entscheidung über die Eintragung vorsieht. Für die beauftragten Gerichtsvollzieher hingegen würde, wenn dieser nicht nur die Abnahme der Vermögenserklärung, sondern auch die Eintragungsanordnung nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung vornimmt, kein Ermessensspielraum bestehen. Dies könnte hinsichtlich der Eintragung zu einer Ungleichbehandlung der Schuldner führen, was nicht hingenommen werden kann.

Im Rahmen der Evaluation wurde die Frage erörtert, ob es notwendig sein könnte, gesetzliche Standardvorgaben für die Qualifizierung der Bediensteten der Vollstreckungsbehörden einzuführen.

Des Weiteren wurde die Anregung diskutiert, statt eigener Regelungen im VwVG vermehrt Verweisungen auf die Regelungen der Abgabenordnung vorzunehmen.

Im folgenden Abschnitt wird auf die anlässlich des Evaluierungsverfahrens diskutierten Fragenkomplexe im Detail eingegangen.

III. Bewertung der einzelnen Handlungsfelder

III.1 Optionslösung

Die Optionslösung wird von den Beteiligten nach dem derzeitigen Stand überwiegend für bis auf weiteres unverzichtbar gehalten.

Gegenwärtig ist noch nicht abschätzbar, wie sich die Veränderungen durch das neue Verfahren zur Vermögensauskunft, das zum 01.01.2013 in Kraft getreten ist, mittel- bis langfristig auf die Strukturen und die Arbeitsablauforganisation in den Vollstreckungsbehörden auswirken wird. Hierzu müssten in den kommunalen Vollstreckungsbehörden erst in ausreichendem Maße Erfahrungen gesammelt werden, um durch deren anschließende Bewertung zu validen Einschätzungen zu kommen.

Das Land ist in Ermangelung eines eigenen Außendienstes auf die Inanspruchnahme der Gerichtsvollzieher und der Vollziehungsbeamten der Justiz angewiesen. Zudem würden mit dem Streichen der Optionslösung die Kommunen gezwungen, in Zukunft verstärkt eigenes Personal für die Wahrnehmung der Vollstreckungsaufgaben vorzuhalten.

Es empfiehlt sich, die Umbruchphase, die sich durch die Einführung des neuen Instruments der Vermögensauskunft ergibt, dazu zu nutzen, zu beobachten, wie sich die Aufgabenstrukturen im Vollstreckungswesen verändern bzw. verändert haben. Unter Berücksichtigung der dann vorliegenden Ergebnisse dieser Überprüfung kann die Optionslösung ggf. auf den Prüfstand gestellt werden. Hierbei könnten auch die Erfahrungen der anderen Flächenländer, die eine entsprechende Regelung nach dem Muster der nordrhein-westfälischen Optionslösung getroffen haben, einbezogen werden. Deshalb sollte erwogen werden, in das Gesetz eine Evaluierungspflicht speziell zu dieser Frage über einen aussagekräftigen Zeitraum aufzunehmen. Damit würden dann auch die Veränderungen berücksichtigt werden können, die seit der Einführung der Vermögensauskunft zu Beginn des Jahres 2013 eingetreten sind oder noch eintreten werden.

III. 2 Eintragungsanordnung in das Schuldnerverzeichnis

Nach der wörtlichen Auslegung des § 5 a VwVG NRW darf die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis ausschließlich durch die Vollstreckungsbehörde erfolgen. Dies gilt auch dann, wenn der Gerichtsvollzieher die Vermögensauskunft für die Vollstreckungsbehörde durchführt. Hierzu gab es jedoch in der Praxis Auslegungsschwierigkeiten, so dass eine klarstellende Regelung im Gesetz notwendig erscheint.

Dass nicht der Gerichtsvollzieher, sondern die Vollstreckungsbehörde die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis anordnet, ergibt sich aus den für das Tätigwerden des Gerichtsvollziehers in § 5 a VwVG NRW aufgeführten Verweisungen auf die ZPO. Diese erstrecken sich auf die §§ 802 c bis 802 I, beziehen sich aber nicht auf die Regelung zur Eintragungsanordnung, die sich in § 882 c ZPO befindet.

III.3 Gesetzlicher Ausbildungsmindeststandard für Vollstreckungsbeamte

Zur Frage der Qualifikation des in den kommunalen Vollstreckungsbehörden eingesetzten Personals liegen sowohl im MIK als auch bei den kommunalen Spitzenverbänden gegenwärtig keine validen Daten vor, die die Annahme bestätigen würden, dass eine effektive Aufgabenerfüllung und die Gewährleistung eines angemessenen Schuldnerschutzes nicht gewährleistet ist. Nach Angaben der kommunalen Spitzenverbände kann die Aufgabe der Verwaltungsvollstreckung mit dem vorhandenen Personal auch in kleineren Gemeinden zufriedenstellend und rechtssicher bewältigt werden.

Im Rahmen der Evaluierung wurde die Zweckmäßigkeit eines gesetzlich vorgegebenen Mindeststandards für die Qualifikation des Vollstreckungspersonals vertieft diskutiert. Dabei spielt neben der Frage des rechtmäßigen Handelns auch die Steigerung der Effektivität der Vollstreckung eine Rolle. Die kommunalen Spitzenverbände verwiesen auf die Unvereinbarkeit gesetzlicher Personalstandards mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung und machten deutlich, dass es in keinem anderen Fachgesetz derartige Personalstandards gebe.

Eine Länderumfrage des Saarlandes aus dem Jahr 2011 zu dieser Frage hatte ergeben, dass in keinem Land im Verwaltungsvollstreckungsgesetz eine verbindliche Regelung zu Ausbildungsmindeststandards enthalten ist.

Festzuhalten ist jedoch, dass für das Angebot an Fortbildungsmöglichkeiten für die in der Vollstreckung eingesetzten Kräfte der Kommunen gleichwohl noch Optimierungsbedarf bestehen könnte. Um diesen zu befriedigen, wäre eine Realisierung gezielter Maßnahmen in kommunaler Eigenverantwortung, etwa ein Konzept für eine gezielte Ausbildungs-/Qualifizierungsunterstützung insbesondere auch für kleinere Kommunen, unter Einbeziehung der kommunalen Studieninstitute, hilfreich. Die Effekte dieser Maßnahmen im Hinblick auf die Verbesserung der Qualität der Aufgabewahrnehmung wären begleitend zu beobachten.

Eine Normierung von bindenden Ausbildungsmindeststandards im Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW sollte zum jetzigen Zeitpunkt allerdings nicht erfolgen.

III.4 Generelle Verweisung auf die Vorschriften der Abgabenordnung ?

Bisher galt für das nordrhein-westfälische Verwaltungsvollstreckungsrecht das Prinzip der Vollregelung, d.h. die vergleichbaren Regelungen der AO und der ZPO sind unmittelbar textlich in die Normierungen des VwVG NRW eingeflossen. Verweisungen auf AO oder ZPO wurden im Wesentlichen nur dort vorgenommen, wo es aufgrund der Dynamik der Rechtsentwicklung aus Aktualisierungsgründen angezeigt war.

Die Frage, ob statt eigener Regelungen im VwVG generell vermehrt Verweisungen auf die AO und die ZPO vorgenommen werden sollten, wurde mit dem Ergebnis diskutiert, dass die Verweisungsfrage nicht allgemein, sondern weiterhin von Fall zu Fall bei konkreten Regelungsfällen des VwVG entschieden werden sollte. Eine undifferenzierte Betrachtung der Verweisungen auf die AO (ebenso wie der Verweisungen auf die ZPO) erscheint im Hinblick auf die im Verwaltungsvollstreckungsrecht zu beachtenden Besonderheiten nicht zielführend.

III.5 Weiterer Änderungsbedarf

a) Änderung der Vorschrift über die Vollstreckung zur Nachtzeit (§ 16 VwVG)

Zur Nachtzeit sowie an Sonn- und gesetzlichen Feiertagen darf eine Vollstreckungshandlung nach § 16 Absatz 1 Satz 1 VwVG nur mit schriftlicher Erlaubnis der Vollstreckungsbehörde vorgenommen werden. Hier soll eine Erweiterung des § 16 Abs. 1 VwVG NRW um die Möglichkeit der elektronischen Erlaubnis vorgesehen werden. Dies entspricht der Regelung in vergleichbaren Rechtsvorschriften - wie etwa § 289 AO - und steht in Einklang mit dem zunehmenden Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnik in allen Bereichen des öffentlichen Dienstes.

Ebenfalls notwendig ist eine Anpassung dergestalt, dass die Unternehmen und Unternehmer, wenn die Öffnungszeiten ihrer Geschäftslokale sich regelmäßig in die Nachtzeit i.S.d. § 16 Absatz 2 erstrecken oder wenn die Ausübung ihrer geschäftlichen Tätigkeit auch während der Nachtzeit erfolgt, vom Schutz des § 16 Abs. 2 VwVG NRW ausgenommen werden. Klargestellt werden muss dabei jedoch, dass dies nur für die Geschäftsräumlichkeiten, nicht für Wohn- oder sonstige Privaträume gilt.

b) Widerspruch gegen die Pfändung; Klage auf bevorzugte Befriedigung (§§ 8, 24 VwVG)

Im Rahmen der Evaluation wurden die Frage der Pfändung von Gegenständen, die sich nach den Angaben eines Dritten in dessen Eigentum befinden, thematisiert. Diese Regelung habe nach den Rückmeldungen aus der Praxis oftmals dazu geführt, dass ein gepfändeter Gegenstand wegen des angeblichen Dritteigentum nicht verwertet worden sei.

In der Regel werde dieser Gegenstand daher auch nicht gepfändet, weil unklar sei, in welcher Weise eine Klärung der Eigentumsverhältnisse zu erfolgen habe. Diese Regelung blockiere somit häufig die Pfändung und führe somit zu Verzögerungen

des Zwangsvollstreckungsverfahrens also solches. Dies werde noch verstärkt durch die Regelung, dass der Widerspruch gegen die Pfändung erforderlichenfalls durch Klage geltend zu machen sei. Hier sei eine klarstellende Regelung erforderlich, die für alle Beteiligten deutlich mache, wie im Vollstreckungsverfahren mit den Eigentumsrechten Dritter umzugehen ist. Darüber hinaus solle deutlich gemacht werden, wie der Nachweis über das Dritteigentum zu erbringen ist. Die bereits bestehende Möglichkeit, den Widerspruch vorab gegenüber der Vollstreckungsbehörde zu erheben, müsse deutlicher erkennbar sein.

Dazu sollte in § 8 VwVG eine klarstellende Ergänzung aufgenommen werden, die verdeutlicht, dass zur Vermeidung eines Rechtsstreits der Widerspruch - als nicht-förmliches Rechtsmittel gegenüber der Vollstreckungsbehörde - erfolgen kann.

Im Ergebnis soll dem Anliegen, deutlicher zu machen, wie der Nachweis des behaupteten Dritteigentums zu erbringen ist, mit einer Ergänzung der Verwaltungsvorschriften (s. Nr. 8.3 VV zum VwVG) hinsichtlich der Nachweise zur Anerkennung des Eigentumsrechtes des Dritten Rechnung getragen werden. Gedacht ist hier an eine nicht abschließende Aufzählung mit einer Vielzahl konkreter Beispielsfälle.

c) Pfändung fortlaufender Bezüge; Pfändungsschutz (§§ 43, 48 VwVG)

Die Regelung des § 48 Absatz 1 Satz 2 VwVG hat in der Praxis zu Unsicherheiten geführt, ob die Vorschrift zur Bestimmung des pfändbaren Teiles des Arbeitseinkommens durch die Vollstreckungsbehörde nicht nur für die unmittelbare Lohnpfändung beim Arbeitgeber, sondern auch für Beträge auf dem sogenannten Pfändungsschutzkonto, (dessen Pfändung in der Regel einen weniger gravierenden Eingriff für den Schuldner darstellt als eine Lohnpfändung beim Arbeitgeber) Anwendung findet.

§ 48 VwVG nimmt bei der Regelung zum Pfändungsschutz bei Zwangsverfahren die Vorschriften der §§ 850 bis 852 ZPO in Bezug. Damit dürften also bereits jetzt nicht nur die Bestimmungen zur Pfändung von Arbeitseinkommen einbezogen sein, sondern auch die in § 850k ZPO getroffenen Regelungen zum Pfändungsschutzkonto. Wegen § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVG erscheint es demnach auch möglich, dass die Vollstreckungsbehörde (statt des Vollstreckungsgerichts) für die Pfändung des Guthabens eines Pfändungsschutzkontos einen abweichenden Pfändungsfreibetrag

festsetzt. Angesichts der vorstehenden Überlegungen sollte aber in § 48 VwVG eine Klarstellung erfolgen, dass die Vollstreckungsbehörde bei der Beitreibung der dort genannten Forderungen nicht nur bei Lohnpfändungen, sondern auch bei Pfändung des Guthabens auf einem Pfändungsschutzkonto eine Absenkung des Pfändungsfreibetrages vornehmen kann.

Des Weiteren wurde der Vorschlag eingebracht, den Katalog des § 48 Absatz 1 Satz 2 VwVG hinsichtlich des Bußgeldes um die Nebenforderungen, Gebühren und Auslagen zum Bußgeld zu erweitern. Zwar teilen die Nebenforderungen das Schicksal der Hauptforderung. Dies bezieht sich jedoch nur auf die tatsächlichen Kosten des Vollstreckungsverfahrens im Sinne des VwVG. Die Änderung bezweckt nun, die Nebenfolgen des reinen Bußgeldes (Verwaltungsgebühren, etwaige Auslagen der Polizei im Vorfeld eines Bußgeldes etc) auch entsprechend zu qualifizieren, damit auch diese Kosten realisiert werden können.

d) Einführung der Fiktion der Abgabe einer Willenserklärung

Die Evaluation hat auch ergeben, dass in Fällen, in denen die Vollstreckungsbehörde auf die Abgabe einer Willenserklärung des Schuldners angewiesen ist, deren Erzwingung durch Zwangsgeld zu umständlich, zeitraubend und im Ergebnis oftmals nicht erfolgreich ist.

Im Vollstreckungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen fehlt es bislang an einer Regelung - vergleichbar der des § 894 ZPO - über die Fiktion der Abgabe von Erklärungen. Demgegenüber kennen diverse Ländergesetze (Hamburg, Saarland, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen) bei der Verpflichtung zur Abgabe einer Willenserklärung das Mittel der Fiktion. Der Vollstreckungsschuldner wird durch die Fiktion der Abgabe der Willenserklärung so behandelt, als hätte er die Erklärung abgegeben, zu der er aus dem zu vollstreckenden Verwaltungsakt verpflichtet ist. Weiterer Zwang ist hierfür nicht erforderlich.

Vor diesem Hintergrund scheint es angezeigt, eine entsprechende Vorschrift als § 61 a in das VwVG aufzunehmen. Dieser sollte sich an den in anderen Ländergesetzen

schon vorliegenden Fassungen orientieren, die ihrerseits wiederum an die Vorschrift der ZPO angelehnt sind.

IV. Ergebnis

Das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen ist als Rechtsgrundlage für die Zwangsvollstreckung durch Beitreibung von Geldforderungen und für die Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen unverzichtbar.

Aufgrund der Evaluation ist die Entfristung des Gesetzes anzustreben.

Die Evaluation hat keine Notwendigkeit zu grundlegenden und tiefgreifenden Änderungen des Gesetzes ergeben. Es bestehen lediglich einige Änderungsbedarfe zur Erleichterung des Gesetzesvollzuges durch die Vollstreckungsbehörden, die in einem Gesetzentwurf zur Änderung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes umgesetzt werden sollen.