

## Gesetzentwurf der Bundesregierung

### Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes

#### A. Problem und Ziel

Nach dem bisherigen Recht vollstrecken die Hauptzollämter als Vollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung zu weit über 90 Prozent Vollstreckungsanordnungen von ca. 800 Anordnungsbehörden, insbesondere der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, der gesetzlichen Krankenkassen und der Bundesagentur für Arbeit. Können die Gebühren und Auslagen der Bundesfinanzverwaltung bei den Vollstreckungsschuldnern nicht beigetrieben werden, geht dies zu Lasten des Haushalts der Bundesfinanzverwaltung. Mit dem Gesetz soll eine Vollstreckungspauschale geschaffen werden, die bei den betroffenen Anordnungsbehörden zum Ausgleich der beim Vollstreckungsschuldner uneinbringlichen Gebühren und Auslagen erhoben werden soll. Durch die Kostenbeteiligung der Anordnungsbehörden soll eine verursachergerechte Kostenverteilung erreicht und zudem ein Anreiz für ein effizienteres Verwaltungshandeln gesetzt werden.

Ferner besteht Änderungsbedarf in Bezug auf die Euro-Umstellung und betragsmäßige Anhebung des Zwangsgeldes und der Mahngebühr nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz.

#### B. Lösung

Änderung des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes.

#### C. Alternativen

Keine.

#### D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Erhebung der Vollstreckungspauschale werden sich für den Bund (Bundesfinanzverwaltung) Mehreinnahmen in Höhe von etwa 36 Mio. Euro jährlich ergeben. Die tatsächliche Höhe der Mehreinnahmen ist abhängig von der Anzahl der künftig durch die betroffenen Anordnungsbehörden übermittelten Vollstreckungsanordnungen und der Höhe der durch Rechtsverordnung zu bestimmenden Pauschale.

Dem stehen bei den betroffenen Anordnungsbehörden der mittelbaren Bundesverwaltung Mehrausgaben auf Grund der Einführung der Vollstreckungspauschale in gleicher Höhe (ca. 36 Mio. Euro) jährlich gegenüber, welche zum Teil mittelbar zu Mehrausgaben bei einzelnen Titeln des Bundeshaushaltes (z. B. Bundeszuschuss an

die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See) führen. Die tatsächliche Höhe ist abhängig von der Anzahl der künftig durch die betroffenen Anordnungsbehörden übermittelten Vollstreckungsanordnungen und der Höhe der durch Rechtsverordnung zu bestimmenden Pauschale. Auf den Bund entfallende Mehrausgaben bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Minijob-Zentrale (Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See) können im Finanzplanzeitraum in den Ansätzen im Einzelplan 11 für Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. für den Bundeszuschuss an die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See aufgefangen werden.

Durch die Erhöhung des Zwangsgeldes und der Mahngebühr ist mit Effizienzsteigerungen bei der Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen und mit positiven Auswirkungen auf die Finanzen der Bundesverwaltung zu rechnen.

## **E. Erfüllungsaufwand**

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Es wird kein Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger begründet. Es werden weder Vorgaben noch Informationspflichten für Bürgerinnen und Bürger eingeführt, geändert oder aufgehoben.

### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Es wird kein Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft begründet. Es werden weder Vorgaben noch Informationspflichten für die Wirtschaft eingeführt, geändert oder aufgehoben.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Bei der Bundesfinanzverwaltung entstehen für das Abrechnungsverfahren für die Vollstreckungspauschale durch jährliche Rechnungslegung geschätzte zusätzliche Personal- und Sachkosten in Höhe von 269 922 Euro pro Jahr. Dieser Betrag errechnet sich auf Grundlage der Personalkosten- und Sachkostenpauschale für drei Arbeitskräfte mittlerer Dienst A 8. Dabei werden für jede Arbeitskraft Personalkosten inklusive Personalgemeinkosten in Höhe von 63 714 Euro sowie Sachkosten pro Arbeitsplatz in Höhe von 26 260 Euro zugrunde gelegt. Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 08 eingespart werden.

Bei den betroffenen Anordnungsbehörden ist von nicht bezifferbaren Personal- und Sachkosten für die Bearbeitung der jährlich in Rechnung gestellten Vollstreckungspauschale auszugehen. Die im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende und bei der Minijob-Zentrale entstehenden Mehraufwände können im Finanzplanungszeitraum in den Ansätzen für Verwaltungskosten bzw. beim Bundeszuschuss an die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See im Einzelplan 11 aufgefangen werden.

Durch die Erhöhung des Zwangsgeldes und der Mahngebühr wird kein Erfüllungsaufwand für die Verwaltung begründet. Entlastungen für Bundesbehörden können sich daraus ergeben, dass künftig für die Mahngebühr glatte Euro-Beträge vorgesehen sind und damit die Festsetzung im Einzelfall erleichtert wird.

## **F. Weitere Kosten**

Keine.

**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**  
**DIE BUNDESKANZLERIN**

Berlin, 13. August 2014

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages  
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung  
des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 924. Sitzung am 11. Juli 2014 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 4 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel



## Anlage 1

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung  
des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1****Änderung des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes**

Das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 201-4, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 11 Absatz 3 werden die Wörter „mindestens drei Deutsche Mark und höchstens zweitausend Deutsche Mark“ durch die Wörter „bis 25 000 Euro“ ersetzt.
2. § 19 Absatz 2 wird wie folgt geändert:
  - a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Sie beträgt ein halbes Prozent des Mahnbetrages, mindestens jedoch 5 Euro und höchstens 150 Euro.“
  - b) In Satz 3 werden die Wörter „10 Deutsche Pfennige“ durch das Wort „Euro“ ersetzt.
3. Nach § 19 wird folgender § 19a eingefügt:

## „§ 19a

## Vollstreckungspauschale, Verordnungsermächtigung

(1) Bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die den Vollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung nach § 4 Buchstabe b Vollstreckungsanordnungen übermitteln, sind verpflichtet, für jede ab dem 1. Juli 2014 übermittelte Vollstreckungsanordnung einen Pauschalbetrag für bei den Vollstreckungsschuldnern uneinbringliche Gebühren und Auslagen (Vollstreckungspauschale) zu zahlen. Dies gilt nicht für Vollstreckungsanordnungen wegen Geldforderungen nach dem Bundeskindergeldgesetz.

(2) Die Vollstreckungspauschale bemisst sich nach dem Gesamtbetrag der im Berechnungszeitraum auf Grund von Vollstreckungsanordnungen der juristischen Personen nach Absatz 1 festgesetzten Gebühren und Auslagen, die bei den Vollstreckungsschuldnern nicht beigetrieben werden konnten, geteilt durch die Anzahl aller in diesem Zeitraum von diesen Anordnungsbehörden übermittelten Vollstreckungsanordnungen.

(3) Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für Gesundheit durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Höhe der Vollstreckungspauschale zu bestimmen sowie den Berechnungszeitraum, die Entstehung und die Fälligkeit der Vollstreckungspauschale, den Abrechnungszeitraum, das Abrechnungsverfahren und die abrechnende Stelle zu regeln.

(4) Die Höhe der Vollstreckungspauschale ist durch das Bundesministerium der Finanzen nach Maßgabe des Absatzes 2 alle drei Jahre zu überprüfen und durch Rechtsverordnung nach Absatz 3 anzupassen, wenn die nach Maßgabe des Absatzes 2 berechnete Vollstreckungspauschale um mehr als 20 Prozent von der Vollstreckungspauschale in der geltenden Fassung abweicht.

(5) Die juristischen Personen nach Absatz 1 sind nicht berechtigt, den Vollstreckungsschuldner mit der Vollstreckungspauschale zu belasten.“

**Artikel 2**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft. Artikel 1 Nummer 3 tritt mit Wirkung vom 1. Juli 2014 in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Ausgangslage, Ziel und Inhalt des Entwurfs

Nach dem bisherigen Recht vollstrecken die Hauptzollämter als Vollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung zu weit über 90 Prozent Vollstreckungsanordnungen von ca. 800 anderen Behörden und Stellen, insbesondere der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, der gesetzlichen Krankenkassen oder der Bundesagentur für Arbeit. Auf Grund der Vielzahl der zollfremden Fälle und der oftmals nicht vorhandenen Werthaltigkeit, insbesondere der sozialrechtlichen Forderungen, können entstehende Vollstreckungskosten regelmäßig nicht gedeckt werden (im Jahr 2013: 36 Mio. Euro).

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass durch die Vollstreckung zollfremder Forderungen der Haushalt der Bundesfinanzverwaltung mit den Kosten für die Vollstreckung von Forderungen belastet wird, die in der Masse durch Vollstreckungsanordnungen von zum großen Teil beitragsfinanzierten Sozialversicherungsträgern entstehen. Unter dem Gesichtspunkt verursachungsgerechter Zuordnung von Behördenkosten und -leistungen und mit Hinweis auf die wettbewerbliche Besserstellung von bestimmten Versicherern hat er eine gesetzliche Regelung gefordert, die die Beteiligung dieser Stellen an den bislang allein von der Bundesfinanzverwaltung zu tragenden Kosten sicherstellt (Bundestagsdrucksache 17/3650, S. 137). Dem Anliegen des Bundesrechnungshofs soll durch die Erhebung einer Vollstreckungspauschale bei den betroffenen Anordnungsbehörden zum Ausgleich der beim Vollstreckungsschuldner uneinbringlichen Gebühren und Auslagen Rechnung getragen werden.

Mit der Schaffung einer Vollstreckungspauschale soll für die Bundesfinanzverwaltung in den Fällen der Vollstreckung zollfremder Forderungen die Möglichkeit geschaffen werden, bei den Anordnungsbehörden, die der Bundesfinanzverwaltung Vollstreckungsanordnungen übermitteln, ab dem 1. Juli 2014 eine Vollstreckungspauschale zum Ausgleich der beim Vollstreckungsschuldner uneinbringlichen Gebühren und Auslagen zu erheben. Die Höhe der Vollstreckungspauschale sowie das Verfahren zur Berechnung und Erhebung der Vollstreckungspauschale werden durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen bestimmt.

Zusätzlich zur Einführung der Vollstreckungspauschale werden die Regelungen über das Zwangsgeld und die Mahngebühr im Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz (VwVG) auf Euro-Beträge umgestellt und in Bezug auf die Höhe dieser Beträge aktualisiert.

#### II. Gesetzgebungskompetenz

Das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz des Bundes gilt nur für Bundesbehörden. Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich daher aus der Natur der Sache.

#### III. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland geschlossen hat, vereinbar.

#### IV. Gesetzesfolgen

##### 1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch die Erhebung einer Vollstreckungspauschale wird bei den Anordnungsbehörden ein Anreiz für ein effizienteres Verwaltungshandeln geschaffen. Die Anordnungsbehörden werden angehalten, ihre Vollstreckungsanordnungen strukturierter und möglichst gebündelt je Schuldner an die Bundesfinanzverwaltung zu übermitteln. Dies führt auch zu einer Vereinfachung der Verwaltungsabläufe, da weniger Rückfragen von den Hauptzollämtern bei den Anordnungsbehörden zu den Vollstreckungsanordnungen erforderlich sind.

Die Festsetzung der Mahngebühr im Einzelfall wird künftig dadurch erleichtert, dass für die Mahngebühr glatte Euro-Beträge vorgesehen sind.

## 2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Entwurf berührt keine Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

## 3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Durch die Erhebung der Vollstreckungspauschale werden sich für den Bund (Bundesfinanzverwaltung) Mehreinnahmen in Höhe von etwa 36 Millionen Euro jährlich ergeben. Die tatsächliche Höhe der Mehreinnahmen ist abhängig von der Anzahl der künftig durch die betroffenen Anordnungsbehörden übermittelten Vollstreckungsanordnungen und der Höhe der durch Rechtsverordnung zu bestimmenden Pauschale.

Dem stehen bei den betroffenen Anordnungsbehörden der mittelbaren Bundesverwaltung Mehrausgaben auf Grund der Einführung der Vollstreckungspauschale von insgesamt ca. 36 Mio. Euro gegenüber, welche zum Teil mittelbar zu Mehrausgaben bei einzelnen Titeln des Bundeshaushaltes (z. B. Bundeszuschuss an die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See) führen. Die tatsächliche Höhe der Mehrausgaben ist abhängig von der Anzahl der künftig durch die betroffenen Anordnungsbehörden übermittelten Vollstreckungsanordnungen und der Höhe der durch Rechtsverordnung zu bestimmenden Vollstreckungspauschale. Auf den Bund entfallende Mehrausgaben bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende und der Minijob-Zentrale (Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See) können im Finanzplanzeitraum in den Ansätzen im Einzelplan 11 für die Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende bzw. für den Bundeszuschuss an die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See aufgefangen werden.

Die teilweise Kostentragungspflicht bei den betroffenen Anordnungsbehörden wird bei diesen einen Anreiz für ein effizienteres Verwaltungshandeln schaffen, in dessen Folge ein Rückgang der Vollstreckungsanordnungen dieser Anordnungsbehörden zu erwarten ist. Mithin ist mittelfristig von einer Arbeitsentlastung bei der Bundesfinanzverwaltung und damit Kostenentlastung in zumindest gleicher Höhe auszugehen. Der Personalbedarf ist dabei abhängig von der Anzahl der künftig durch die betroffenen Anordnungsbehörden übermittelten Vollstreckungsanordnungen. Der Aufwand der Anordnungsbehörden und damit deren Personalbedarf im Vorfeld der Vollstreckungsersuchen steigt durch die erforderliche Vorauswahl.

Vor diesem Hintergrund wird durch die Einführung der Vollstreckungspauschale insbesondere im Hinblick auf die zu erwartenden Effizienzsteigerungen für die Bundesfinanzverwaltung im Ergebnis eine Entlastung des Bundeshaushaltes insgesamt erwartet.

Durch die Erhöhung des Zwangsgeldes und der Mahngebühr ist mit Effizienzsteigerungen bei der Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen und mit positiven Auswirkungen auf die Finanzen der Bundesverwaltung zu rechnen.

## 4. Erfüllungsaufwand

Bei der Bundesfinanzverwaltung entstehen für das Abrechnungsverfahren für die Vollstreckungspauschale durch jährliche Rechnungslegung geschätzte zusätzliche Personal- und Sachkosten in Höhe von 269 922 Euro pro Jahr. Dieser Betrag errechnet sich auf Grundlage der Personalkosten- und Sachkostenpauschale für drei Arbeitskräfte mittlerer Dienst A 8. Dabei werden für jede Arbeitskraft Personalkosten inklusive Personalgemeinkosten in Höhe von 63 714 Euro sowie Sachkosten pro Arbeitsplatz in Höhe von 26 260 Euro zugrunde gelegt. Der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln soll finanziell und stellenmäßig im Einzelplan 08 eingepart werden.

Bei den betroffenen Anordnungsbehörden ist von nicht bezifferbaren zusätzlichen Personal- und Sachkosten im Vorfeld der Vollstreckungsersuchen und für die Bearbeitung der jährlich in Rechnung gestellten Vollstreckungspauschale auszugehen. Die im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende und bei der Minijob-Zentrale entstehenden Mehraufwände können im Finanzplanzeitraum in den Ansätzen für Verwaltungskosten für die Durchführung des SGB II bzw. beim Bundeszuschuss an die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See im Einzelplan 11 aufgefangen werden.

Durch die Erhöhung des Zwangsgeldes und der Mahngebühr wird kein Erfüllungsaufwand für die Verwaltung begründet. Entlastungen für Bundesbehörden können sich daraus ergeben, dass künftig für die Mahngebühr glatte Euro-Beträge vorgesehen sind und damit die Festsetzung im Einzelfall erleichtert wird.

## 5. Weitere Kosten

Keine.



## 6. Weitere Gesetzesfolgen

Der Entwurf berührt keine gleichstellungspolitischen und demografiepolitischen Aspekte.

## V. Befristung; Evaluation

Eine Befristung scheidet grundsätzlich aus, da die Regelungen als Dauerregelungen angelegt sind, bis der Gesetzgeber eine Änderung für angezeigt hält.

Eine Evaluation ist nicht vorgesehen.

## B. Besonderer Teil

### Zu Artikel 1 (Änderung des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes)

#### Zu Nummer 1

Mit der Vorschrift wird die Regelung über das Zwangsgeld im Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz auf Euro-Beträge umgestellt. Zugleich erfolgt eine Anpassung der seit 1953 unverändert gebliebenen Höhe des Zwangsgeldes an das aktuelle Gefüge der Zwangsgeldbestimmungen in Bund und Ländern.

Das Bundesrecht enthält eine Vielzahl von spezialgesetzlichen Zwangsgeldbestimmungen, die zum Teil ausdrücklich zum Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz abweichende Bestimmungen über die Höhe des Zwangsgeldes enthalten. Die Höhe der Zwangsgelder variiert zwischen 250 Euro (§§ 98, 101 und 104 des Betriebsverfassungsgesetzes) und 10 Mio. Euro (§ 94 des Energiewirtschaftsgesetzes). Andere Bundesgesetze (über 50 Gesetze) verweisen lediglich auf das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz mit der Folge, dass auch die Zwangsgeldbestimmungen des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes gelten (z. B. § 169 Absatz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung). Nach den Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzen der Länder liegen die Höchstbeträge des Zwangsgeldes zwischen 25 000 Euro und 1 Mio. Euro.

Ausgehend von diesen bundes- und landesgesetzlichen Regelungen erscheint eine Anhebung des Höchstbetrags des Zwangsgeldes im Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz auf 25 000 Euro als angemessen. Dieser Betrag orientiert sich an den Zwangsgeldsätzen der Abgabenordnung (§ 329 AO) und der Zivilprozessordnung (§ 882g und § 888 ZPO).

Da ein Mindestbetrag in der Größenordnung der Landesregelungen von 5 bis 15 Euro kaum geeignet erscheint, den Betroffenen wirksam zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten, wird – wie auch in der Abgabenordnung und der Zivilprozessordnung – auf einen Mindestbetrag verzichtet. Für die Bemessung des Zwangsgeldes im Einzelfall ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit maßgebend.

#### Zu Nummer 2

Die Vorschrift sieht eine Umstellung der Regelung über die Mahngebühr im Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz auf Euro-Beträge vor. Ferner wird der seit 1970 nicht mehr angepasste Gebührenrahmen von 1,50 Deutsche Mark bis 100 Deutsche Mark unter Berücksichtigung des Verbraucherpreisindizes und der entsprechenden Regelungen in den Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzen aktualisiert. Dabei werden zur Erleichterung der Festsetzung im Einzelfall für die Mahngebühr glatte Euro-Beträge vorgesehen.

#### Zu Nummer 3

Mit dem neu in das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz eingefügten § 19a wird für die Bundesfinanzverwaltung in den Fällen der Vollstreckung von Forderungen der bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts (zollfremde Forderungen) die Möglichkeit geschaffen, bei den Anordnungsbehörden, die der Bundesfinanzverwaltung Vollstreckungsanordnungen übermitteln, ab dem 1. Juli 2014 eine Vollstreckungspauschale zum Ausgleich der beim Vollstreckungsschuldner uneinbringlichen Gebühren und Auslagen zu erheben.

Die Behörden der Bundesfinanzverwaltung sind nach § 4 Buchstabe b VwVG Vollstreckungsbehörden für die öffentlich-rechtlichen Geldforderungen des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, sofern keine Vollstreckungsbehörde nach § 4 Buchstabe a VwVG bestimmt wurde. Neben Vollstreckungen in zolleigenen Angelegenheiten befassen sich dabei die zuständigen Hauptzollämter zu über 90 Prozent mit Vollstreckungsanordnungen von ca. 800 anderen Behörden und Stellen wie etwa der

Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See mit der Minijob-Zentrale, der gesetzlichen Krankenkassen (z. B. BARMER GEK, Techniker Krankenkasse und DAK-Gesundheit), den Betriebskrankenkassen und der Bundesagentur für Arbeit.

Nach dem bisherigen Recht vollstrecken die Hauptzollämter diese zollfremden Forderungen, ohne dass hierfür von diesen eine Kostenbeteiligung gefordert wird. Im Rahmen der Vollstreckung entstehen für Pfändungen, Wegnahmen und Verwertungen Gebühren und Auslagen nach den §§ 337 ff. der Abgabenordnung (AO), die den Vollstreckungsbehörden zustehen. Diese Gebühren und Auslagen sind ausschließlich vom Vollstreckungsschuldner zu tragen. In Fällen, in denen die Gebühren und Auslagen bei den Vollstreckungsschuldnern nicht beigetrieben werden können, gehen diese Einnahmeverluste zu Lasten des Haushalts der Bundesfinanzverwaltung. So liegt die durchschnittliche Beitreibungsquote bei den Forderungen der betroffenen Anordnungsbehörden derzeit bei nur ca. 25 Prozent (bei den Sozialversicherungsträgern, den gesetzlichen Krankenkassen über 40 Prozent, bei der Bundesagentur für Arbeit bei etwa 10 Prozent). Da die Beitreibungsquote auf die Schuldnerstruktur zurückzuführen ist, lässt sie sich erfahrungsgemäß auch nicht maßgeblich erhöhen.

Mit dem neuen § 19a soll das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz in Anlehnung an das Verwaltungsvollstreckungsrecht der Länder, das in unterschiedlicher Ausprägung eine Beteiligung solcher Anordnungsbehörden an Vollstreckungskosten vorsieht (z. B. Kostenbeiträge für die Inanspruchnahme der Vollstreckungsbehörde, Ersatz uneinbringlicher Vollstreckungsgebühren), um eine Regelung zur Erhebung einer Pauschale für uneinbringliche Gebühren und Auslagen ergänzt werden. Die konkrete Höhe der Vollstreckungspauschale sowie das Verfahren zur Berechnung und Erhebung der Vollstreckungspauschale werden durch Rechtsverordnung bestimmt.

Im Hinblick darauf, dass als Vollstreckungsbehörde ausschließlich Behörden der Bundesfinanzverwaltung betroffen sind, soll § 19a VwVG durch eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen konkretisiert werden. Die Verordnung wird an das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für Gesundheit gebunden, weil die Vollstreckungspauschale hauptsächlich im Geschäftsbereich dieser Ministerien Zahlungsverpflichtungen begründet.

Die Aufnahme einer Regelung in die Abgabenordnung kommt dagegen nicht in Betracht, denn es handelt sich bei der Vollstreckung zollfremder Forderungen nicht um Steuerrecht. Die Anwendbarkeit der Abgabenordnung in einzelnen Teilen ergibt sich hier vielmehr allein aus einem Verweis in den §§ 5 und 19 VwVG. Der Vorteil einer Regelung im Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz zeigt sich zudem darin, dass alle Verwaltungsgesetze, nach denen die Hauptzollämter für andere juristische Personen des öffentlichen Rechts vollstrecken, z. B. § 66 Absatz 1 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X), eine Rechtsgrundverweisung auf das Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz enthalten.

Die Verlagerung der uneinbringlichen Gebühren und Auslagen, die ihre Grundlage bei den betroffenen Anordnungsbehörden haben, entspricht dem Verursacherprinzip, wonach die Kosten dort veranschlagt werden, wo sie verursacht worden sind. Zudem wird die Ressourcenverantwortung dieser Anordnungsbehörden gestärkt, indem ein Anreiz für ein effizienteres Verwaltungshandeln bei diesen geschaffen wird. Zudem wird durch die Vollstreckungspauschale die Kostentransparenz verbessert.

Darüber hinaus haben die bundesunmittelbaren Krankenkassen bisher auf Grund der Vollstreckung durch die Bundesfinanzverwaltung gegenüber den landesunmittelbaren Krankenkassen, die entweder über einen eigenen Vollstreckungsdienst verfügen (z. B. Allgemeine Ortskrankenkassen – AOK) oder sich Gerichtsvollziehern gegen Kostenerstattung bedienen müssen, einen Wettbewerbsvorteil. Dieser Wettbewerbsvorteil der bundesunmittelbaren Krankenkassen gegenüber den landesunmittelbaren Krankenkassen soll durch die Erhebung einer Vollstreckungspauschale vermindert werden.

### **Zu Absatz 1**

Nach Absatz 1 Satz 1 sind ab dem 1. Juli 2014 die bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts an den beim Vollstreckungsschuldner uneinbringlichen Gebühren und Auslagen nach den §§ 337 ff. AO durch einen pauschalen Ausgleichsbetrag (Vollstreckungspauschale) zu beteiligen. Die bundesunmittelbaren Stiftungen des öffentlichen Rechts sind ausgenommen, weil für diese die Inanspruchnahme der Bundesfinanzverwaltung zur Vollstreckung ihrer Ansprüche keine praktische Relevanz hat.

Gegenstand der Vollstreckungspauschale sind nach Satz 1 ausschließlich die nicht beigetriebenen Gebühren und Auslagen. Ein etwaiger nicht durch die Gebühren und Auslagen nach den §§ 337 ff. AO gedeckter Verwaltungsaufwand der Hauptzollämter findet dagegen keine Berücksichtigung.

Um den bürokratischen Aufwand der Bundesfinanzverwaltung und bei den betroffenen Anordnungsbehörden möglichst gering zu halten, sieht Satz 1 von einer einzelfallbezogenen Abrechnung der uneinbringlichen Gebühren und Auslagen aus verwaltungsökonomischen Gründen ab. Stattdessen normiert Satz 1 eine Vollstreckungspauschale, die nach Maßgabe des Absatzes 2 durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für Gesundheit nach Absatz 3 bestimmt und nach Absatz 4 alle drei Jahre überprüft und ggf. angepasst wird.

Die Normierung einer einheitlichen Vollstreckungspauschale für bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts dient der Verwaltungsvereinfachung. Eine Differenzierung insbesondere nach Beitreibungsquote für einzelne juristische Personen oder Gruppen wäre – wenn überhaupt – nur mit unverhältnismäßig großem Verwaltungsaufwand darzustellen. Vor dem Hintergrund, dass es sich bei den hier betroffenen Anordnungsbehörden um öffentlich-rechtliche Rechtssubjekte handelt, denen neben der Inanspruchnahme der Vollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung andere Wahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen, überwiegt hier das Interesse an Verwaltungsvereinfachung und Planungssicherheit gegenüber dem Interesse an Ausdifferenzierung. Gemäß § 4 Buchstabe a VwVG ist die Möglichkeit eröffnet, für jeden Verwaltungszweig eigene Vollstreckungsbehörden zu errichten. Die meisten der hier betroffenen Anordnungsbehörden haben als Sozialleistungsträger zudem die Möglichkeit, gem. § 66 Absatz 4 SGB X, die Zwangsvollstreckung in entsprechender Anwendung der ZPO zu betreiben.

Es besteht also kein Zwang, die Vollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung in Anspruch zu nehmen.

Die Erhebung der Vollstreckungspauschale knüpft an die Zuständigkeitsregelung des § 4 Buchstabe b VwVG an. Die Vollstreckungspauschale entsteht nach Satz 1 mit der Übermittlung der Vollstreckungsanordnung, d. h. mit der Übergabe des Vollstreckungsfalls in den Organisationsbereich der Vollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung durch eine Anordnungsbehörde. Damit kommt es für die Entstehung des Anspruchs auf die Vollstreckungspauschale weder darauf an, ob die konkrete Vollstreckungsanordnung zur Beitreibung der Forderung führt, noch darauf, ob die Vollstreckungsbehörde bereits tätig geworden ist. Dies dient einer möglichst verwaltungsökonomischen und unbürokratischen Abrechnung der Vollstreckungspauschale. Eine Klärung in jedem Einzelfall, ob der konkrete Schuldner die Gebühren und Auslagen entrichtet hat und ob die Vollstreckungsbehörde bereits tätig geworden ist, würde demgegenüber einen nicht zu vertretenden Bürokratieaufwand bedeuten. Käme es für die Entstehung des Anspruchs auf konkrete Vollstreckungsmaßnahmen der Bundesfinanzverwaltung an, würde dies zudem die Zielsetzung des Entwurfs zur Effizienzsteigerung konterkarieren. Die Praxis zeigt nämlich, dass ein zeitlich kurzes Zuwarten (z. B. von vier Wochen) seitens der Anordnungsbehörden zwischen Versendung des Mahnschreibens und Übersenden der Vollstreckungsanordnung an die Bundesfinanzverwaltung viele Vollstreckungsfälle überflüssig machen würde, da die Schuldner in diesem Zeitraum häufig noch zahlen. Die Bundesfinanzverwaltung müsste mit der Vollstreckung also erst gar nicht betraut werden. In diesem Sinne soll die Pauschale auch den Zweck haben, dass die betroffenen Anordnungsbehörden ihr diesbezügliches Abgabeverhalten überprüfen.

Die Erhebung der Vollstreckungspauschale soll auf die in Absatz 1 genannten zum großen Teil beitragsfinanzierten Verwaltungsträger, insbesondere die bundesunmittelbaren Sozialbehörden und –versicherungsträger, beschränkt werden, um eine Steuerfinanzierung der Gebührenauffälle auf Grund der Vollstreckung der Ansprüche dieser Anordnungsbehörden zu vermeiden.

Die Vollstreckungspauschale wird den in Satz 1 bezeichneten Anordnungsbehörden auferlegt, die zur Beitreibung ihrer öffentlich-rechtlichen Geldforderungen die Vollstreckungsstellen der Bundesfinanzverwaltung in Anspruch nehmen. Dies sind die bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts wie z. B. Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, Bundesagentur für Arbeit, bundesunmittelbare gesetzliche Krankenkassen.

Absatz 1 Satz 1 greift die in § 1 Absatz 1 VwVG vorgenommene Differenzierung zwischen Bund und bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts auf. Bei den von Satz 1 erfassten bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts handelt es sich um Körperschaften und Anstalten, die der mittelbaren Bundesverwaltung zuzurechnen sind. Sie sind rechtlich selbstständige Rechtsträger außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung. Zu den von Satz 1 erfassten bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts zählen insbesondere die Bundesagentur für Arbeit und die bundesunmittelbaren Sozialversicherungsträger. Folglich werden die Geldforderungen der Bundesagentur für Arbeit, selbst wenn sie zum nicht beitragsfinanzierten Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende gehören, ebenfalls vom Anwendungsbereich erfasst.

Nicht vom Anwendungsbereich der Norm erfasst sind die bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie ihre Bediensteten und ihre Dienststellen für Aufgaben der unmittelbaren Bundesverwaltung im Wege der Organleihe zur Verfügung stellen. Dies sind insbesondere die Bundesagentur für Arbeit bei Durchführung des Familienleistungsausgleichs nach Maßgabe der §§ 31, 62 bis 78 Einkommensteuergesetz (EStG) (u. a. Kindergeld) und die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See für den Einzug der einheitlichen Pauschsteuer nach § 40a Absatz 2 EStG. In diesen Fällen führen die bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Aufgaben gemäß § 5 Absatz 1 Nummer 11 und 20 Finanzverwaltungsgesetz nicht als rechtlich selbstständige Einrichtungen, sondern in Organleihe für das Bundeszentralamt für Steuern als Teil der unmittelbaren Bundesverwaltung aus.

Nach Satz 2 sind Vollstreckungsanordnungen wegen Geldforderungen nach dem Bundeskindergeldgesetz insbesondere aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität ebenfalls vom Anwendungsbereich der Norm ausgenommen, zumal so eine einheitliche abrechnungstechnische Behandlung der verschiedenen Kindergeldbereiche erreicht wird. Beide Bereiche werden von der Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse – verwaltet.

Insgesamt vom Anwendungsbereich der Regelung ausgenommen sind Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung (z. B. Bundespolizei, Bundesverwaltungsamt, Bundeszentralamt für Steuern, Bundesamt für Güterverkehr, Behörden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes), da diese nicht von der auf bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts beschränkten Regelung des Satzes 1 erfasst sind. Der Ausschluss dieser Behörden vom Anwendungsbereich der Norm erfolgt im Hinblick auf die Zielsetzung, eine Kostenbeteiligung für zum großen Teil beitragsfinanzierte Verwaltungsträger herbeizuführen. Gegen eine Belastung der Behörden der unmittelbaren Bundesverwaltung mit der Vollstreckungspauschale spricht zudem, dass diese für die Bundesfinanzverwaltung umfangreich und unter Einsatz von erheblichen Ressourcen (z. B. Bundespolizei) kostenfrei tätig sind (Gegenseitigkeit). Schließlich kommt eine Erhebung der Vollstreckungspauschale von diesen Behörden auch aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht in Betracht, da die Vollstreckung von Geldforderungen des Bundes nur einen marginalen Teil des Gesamtaufkommens ausmacht.

Die Vollstreckung für beliebige Unternehmer kann nicht pauschal mit der Vollstreckung durch den Rechtsträger gleichbehandelt werden, dessen hoheitliche Aufgabe sie wahrnehmen. Diese ist vielmehr grundsätzlich Gegenstand spezialgesetzlicher Regelungen. Auf Grund der Vielgestaltigkeit der Beilehungsmodelle ist daher die Vollstreckung für beliebige Unternehmen nicht Gegenstand des § 19a.

Auch für die Vollstreckungshilfe (vgl. § 5 VwVG) für andere Hauptzollämter, für die Länder oder für Behörden der europäischen Mitgliedstaaten wird keine Vollstreckungspauschale erhoben.

Nach Satz 1 sollen die betroffenen Anordnungsbehörden verpflichtet werden, die Vollstreckungspauschale für jede übermittelte Vollstreckungsanordnung zu zahlen. Damit wird der Anreiz für ein effizientes Verwaltungshandeln dieser Anordnungsbehörden in dem Sinne geschaffen, dass die Vollstreckungsanordnungen strukturierter, insbesondere unter Beachtung des § 76 des Vierten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB IV) bzw. des § 34 Bundeshaushaltsordnung (BHO) möglichst gebündelt je Schuldner, an die Bundesfinanzverwaltung abgegeben werden. Sollten die Einleitung der Vollstreckung und die Vornahme von Vollstreckungshandlungen zur Hemmung/Unterbrechung der Verjährung erforderlich sein, ist von einer Bündelung abzusehen. Durch die Vollstreckungspauschale werden die betroffenen Anordnungsbehörden zudem angehalten, die Anordnung von vornherein aussichtslosen Vollstreckungen (z. B. gegen einen offenkundig mittellosen Schuldner) im Vorfeld sorgfältig zu prüfen.

Nicht geregelt wird die Erhebung einer Vollstreckungspauschale, wenn die Vollstreckungszuständigkeit sich auf Grund einer Verwaltungsvereinbarung im Rahmen der Amtshilfavorschriften ergibt. Hier kann die Vollstreckungspauschale Gegenstand einer Verwaltungsvereinbarung sein.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 regelt die Vorgaben zur Bestimmung der Höhe der Vollstreckungspauschale nach Absatz 1. Die konkrete Höhe der Vollstreckungspauschale sowie die näheren Einzelheiten zu ihrer Berechnung werden durch Rechtsverordnung nach Absatz 3 bestimmt.

Die Höhe der Vollstreckungspauschale je Vollstreckungsanordnung ergibt sich als Durchschnittswert durch Division der Gesamtsumme der im Berechnungszeitraum auf Grund von Vollstreckungsanordnungen der betroffenen Anordnungsbehörden festgesetzten Gebühren und Auslagen nach § 19 Absatz 1 Satz 1 VwVG, die bei den Vollstreckungsschuldnern nicht beigetrieben werden konnten, durch die Anzahl aller in diesem Berechnungszeitraum von diesen Anordnungsbehörden an die Hauptzollämter übermittelten Vollstreckungsanordnungen.

Wenn demnach als Bezugsgröße auf sämtliche Vollstreckungsanordnungen, also auch diejenigen, deren Gebühren und Auslagen bei den Schuldnern beigetrieben werden konnten, abgestellt wird, dient dies der Einfachheit und damit der Arbeitsentlastung der Bundesfinanzverwaltung, da auf diese Weise eine aufwendige Zuordnung der jeweils uneinbringlichen Gebühren und Auslagen zu der ihnen zugrunde liegenden Vollstreckungsanordnung vermieden wird. Die Regelung, dass pro Vollstreckungsanordnung eine Vollstreckungspauschale erhoben wird, fördert zudem ein wirtschaftliches Verhalten der betroffenen Anordnungsbehörden, da auf diese Weise ein Anreiz gesetzt wird, in einer Vollstreckungsanordnung unter Beachtung des § 76 SGB IV bzw. des § 34 BHO möglichst mehrere Forderungen gegen einen Schuldner zu bündeln. Denn wird mittels einer einzigen Anordnung die Vollstreckung mehrerer Forderungen gegen denselben Schuldner betrieben, so wird hierfür – zu Lasten der Anordnungsbehörde, die die Vollstreckungsanordnung übermittelt – lediglich eine Vollstreckungspauschale erhoben (z. B. auch bei Vollstreckung von Beitragsforderungen für verschiedene Sozialversicherungsträger durch eine einzige Vollstreckungsanordnung, die von den Kranken- und Pflegekassen übermittelt werden).

### **Zu Absatz 3**

Nach Absatz 3 werden die konkrete Höhe der Vollstreckungspauschale, der Berechnungszeitraum, die Entstehung und die Fälligkeit der Vollstreckungspauschale, der Abrechnungszeitraum, das Abrechnungsverfahren und die abrechnende Stelle entsprechend den Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes nach Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für Gesundheit bestimmt.

### **Zu Absatz 4**

Die Vorschrift ordnet eine Überprüfung der Höhe der Vollstreckungspauschale in Abständen von drei Jahren an.

Die für die Bemessung der Vollstreckungspauschale maßgeblichen Faktoren können sich im Zeitablauf ändern, so dass die durch die Rechtsverordnung nach Absatz 3 festgelegte Vollstreckungspauschale dann von den Bestimmungen des Absatzes 2 abweicht. So können sich die Kalkulationsgrundlagen für die Vollstreckungspauschale beispielsweise durch Änderungen der Beitreibungsquote oder Gebührenerhöhungen nach der Abgabenerordnung ändern, so dass eine Anpassung erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund wird dem Bundesministerium der Finanzen die Verpflichtung auferlegt, die in der Verordnung festgelegte Höhe der Vollstreckungspauschale alle drei Jahre zu überprüfen. Der 3-Jahres-Rhythmus gewährleistet eine breite Bemessungsgrundlage und wirkt damit möglichen Schwankungen in der Zahl der Anordnungen auf Grund zeitlich begrenzter Ausnahmesituationen bei den betroffenen Anordnungsbehörden (z. B. Ausfall der IT-Systeme, erhöhter Arbeitsanfall auf Grund von Gesetzesänderungen) entgegen. Die gesetzliche Festschreibung der Prüfintervalle auf drei Jahre schafft zudem Planungssicherheit für die beteiligten Behörden und vermeidet unverhältnismäßigen Prüfungsaufwand.

Dem Bedürfnis der betroffenen Anordnungsbehörden nach Planungssicherheit wird ferner dadurch Rechnung getragen, dass eine Anpassung der Vollstreckungspauschale erst bei einer Abweichung von mehr als 20 Prozent zu erfolgen hat. Die Anpassung erfolgt nach Absatz 3 – ebenso wie die erstmalige Bestimmung der Vollstreckungspauschale – durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für Gesundheit.

### **Zu Absatz 5**

Absatz 5 verbietet den Anordnungsbehörden, die Vollstreckungspauschale auf den Vollstreckungsschuldner abzuwälzen. Dies soll verhindern, dass die betroffene Anordnungsbehörde den Vollstreckungsschuldner, gegen den die erste Vollstreckung fruchtlos war und daher auch die Gebühren durch die Hauptzollämter nicht beigetrieben werden konnten, bei der zweiten Vollstreckung zusätzlich zur Hauptforderung mit der Vollstreckungspauschale belastet wird. Im Ergebnis soll damit die durch die betroffene Anordnungsbehörde an die Hauptzollämter entrichtete Vollstreckungspauschale bei dieser Anordnungsbehörde verbleiben und nicht auf den bei der ersten Vollstreckung nicht solventen Vollstreckungsschuldner abgewälzt werden.

**Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)**

Nach Satz 1 treten die gesetzlichen Änderungen des Zwangsgeldes und der Mahngebühr mit Verkündung dieses Gesetzes in Kraft.

Nach Satz 2 ist für die Regelungen zur Vollstreckungspauschale ein rückwirkendes Inkrafttreten mit Wirkung vom 1. Juli 2014 vorgesehen.

Die Einführung der Vollstreckungspauschale zum 1. Juli 2014 ist vor dem Hintergrund der seit Jahren wachsenden Zahl von Vollstreckungsanordnungen auf zuletzt mehr als 4 Mio. Euro/Jahr dringend erforderlich, um der weiter steigenden Belastung der Vollstreckungsstellen entgegenzuwirken. Es dient dem Interesse der Aufrechterhaltung einer wirksamen Vollstreckung, dass Forderungen nur dann übermittelt werden, wenn die zwangsweise Beitreibung zweckmäßig oder gesetzlich notwendig ist. Nur durch eine Kostenbeteiligung der Anordnungsbehörden kann darauf hingewirkt werden, dass die Vollstreckungsbehörden nicht unbedacht und in wirtschaftlich nicht mehr vertretbarem Umfang in Anspruch genommen werden. Die teilweise Kostentragungspflicht schafft bei den Anordnungsbehörden den erforderlichen Anreiz für ein effizienteres Verwaltungshandeln.

Die Anordnungsbehörden, als bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, genießen als juristische Personen des öffentlichen Rechts keinen Vertrauensschutz auf Beibehaltung des bisherigen Rechtszustands.

## Anlage 2

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG:****Entwurf eines sechsten Gesetzes zur Änderung  
des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes (NKR-Nr. 2848)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

## I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger Erfüllungsaufwand:	Keine Änderung des Erfüllungsaufwands
Wirtschaft Erfüllungsaufwand:	Keine Änderung des Erfüllungsaufwands
Verwaltung Jährlicher Erfüllungsaufwand:	270.000 Euro
Der Nationale Normenkontrollrat macht im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.	

## II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben soll eine Vollstreckungspauschale eingeführt werden. Diese soll dann bei den betroffenen Anordnungsbehörden erhoben werden, wenn Gebühren und Auslagen beim Vollstreckungsschuldner nicht eingebracht werden können.

Bei der Bundesfinanzverwaltung dürfte nach Einschätzung des Ressorts Aufwand in Höhe von 270.000 Euro jährlich entstehen. Dieser (Personal-)aufwand entsteht durch die Abrechnung der Vollstreckungspauschalen. Das Ressort geht für die Bearbeitung von drei Vollzeitstellen aus (im mittleren Dienst). Darüber hinaus kann es bei den Behörden, die die Hauptzollämter als Vollstreckungsbehörden nutzen, zu Mehraufwand für die Abrechnung kommen. Dieser dürfte im Einzelfall gering sein.

Der Nationale Normenkontrollrat macht im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellungen der Gesetzesfolgen im vorliegenden Regelungsvorhaben geltend.

Dr. Ludewig  
Vorsitzender

Prof. Kuhlmann  
Berichterstatteerin

### Anlage 3

#### Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 924. Sitzung am 11. Juli 2014 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

##### 1. Zum Gesetzentwurf allgemein:

Der Bundesrat hat keine Bedenken gegen die Ziele des Gesetzentwurfs, im Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz eine Vollstreckungspauschale vorzusehen sowie die Höhe des Zwangsgeldes und der Mahngebühr anzupassen.

Der Bundesrat bittet jedoch die Bundesregierung, zügig Regelungsvorschläge vorzulegen, um die Nachteile zu beseitigen, die im Rahmen der Sachaufklärung bei der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen durch die Vollstreckungsbehörden gegenüber der Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen durch die Gerichtsvollzieher bestehen. Nur so kann die Gleichrangigkeit von öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Zwangsvollstreckung wieder hergestellt werden.

##### Begründung:

Am 1. Januar 2013 ist das Gesetz zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258) in Kraft getreten. Wesentliches Ziel des Gesetzes ist es, die für den Erfolg der Zwangsvollstreckung wichtigen Möglichkeiten der Informationsgewinnung zu verbessern. Sie sollen schon zu Vollstreckungsbeginn einsetzen und durch ergänzende Fremdauskünfte wirkungsvoll gestärkt werden. Den Gerichtsvollziehern stehen u. a. Auskunftsrechte zur Ermittlung des Aufenthaltsorts des Schuldners (§ 755 ZPO) sowie zur Ermittlung seines Vermögens gegenüber Dritten (§ 802 I Absatz 1 ZPO) zur Verfügung. Parallel zu diesen Auskunftsrechten wurden in den einschlägigen Vorschriften des Bundesrechts Datenübermittlungsbefugnisse für öffentliche Stellen geschaffen.

Den für die Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen zuständigen Vollstreckungsbehörden stehen die Möglichkeiten der Gerichtsvollzieher zur Informationsgewinnung nur teilweise zur Verfügung. Einzelne bundesrechtliche Vorschriften gestatten Datenübermittlungen an Gerichtsvollzieher, nicht aber an Vollstreckungsbehörden. So dürfen Gerichtsvollzieher beispielsweise zur Ermittlung des Aufenthaltsorts des Schuldners Auskünfte bei der Ausländerbehörde oder beim Kraftfahrt-Bundesamt einholen und diese die Auskünfte auch übermitteln (§ 755 Absatz 2 Satz 1 ZPO, § 90 Absatz 6 AufenthG, § 35 Absatz 4c StVG), gegenüber Vollstreckungsbehörden bestehen diese Übermittlungsbefugnisse nicht. Auch die sogenannte Kontenstammdatenabfrage über das Bundeszentralamt für Steuern nach § 802 I Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 ZPO ist aufgrund des § 93 Absatz 8 Satz 2 AO, der für das Abrufverfahren für andere als die in Satz 1 genannten Zwecke die Zulassung durch ein Bundesgesetz voraussetzt, auf Ersuchen des Gerichtsvollziehers beschränkt. Eine bundesgesetzliche Vorschrift für die Vollstreckungsbehörden fehlt. In der Beschlussempfehlung und im Bericht des Rechtsausschusses zum Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung ist Folgendes festgehalten (vgl. BT-Drucksache 16/13432, Seite 47, zu Artikel 2 Nummer 2 – alt – und 3 – alt): „Für öffentlich-rechtliche Forderungen wird im Zuge einer Änderung des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes in der kommenden Legislaturperiode eine entsprechende Regelung geschaffen werden.“

Es ist nicht nachvollziehbar, dass die Erfolgsaussichten der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen wegen des Fehlens entsprechender Sachaufklärungsbefugnisse gegenüber der Vollstreckung privatrechtlicher Geldforderungen zurückstehen. Die privatrechtliche und die öffentlich-rechtliche Zwangsvollstreckung sind gleichrangig. Im Interesse der öffentlichen Finanzen muss die erforderliche „Waffengleichheit“ in den beiden Vollstreckungsbereichen zügig wieder hergestellt werden.

##### 2. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 19a VwVG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob die Einführung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Vollstreckungspauschale zu einer vermehrten Inanspruchnahme der Möglichkeit der zivilprozessualen Zwangsvollstreckung durch die Anordnungsbehörden führt. Bejahendenfalls wäre mit



Blick auf die Belastung der Landeskassen die Privilegierung der anordnenden Behörden im Rahmen der zivilprozessualen Zwangsvollstreckung durch die Möglichkeit der gebühren- und kostenbefreiten Wahrnehmung von Gerichtsvollzieherdiensten in Frage zu stellen.

Begründung:

In § 19a VwVG-E ist die Schaffung einer Vollstreckungspauschale vorgesehen. Der Bundesfinanzverwaltung soll hierdurch in den Fällen der Vollstreckung zollfremder Forderungen die Möglichkeit eröffnet werden, bei den Anordnungsbehörden, die der Bundesfinanzverwaltung Vollstreckungsanordnungen übermitteln, ab dem 1. Juli 2014 eine Vollstreckungspauschale zum Ausgleich der beim Vollstreckungsschuldner uneinbringlichen Gebühren und Auslagen zu erheben.

Die Hauptzollämter vollstrecken als Vollstreckungsbehörden der Bundesfinanzverwaltung zu weit über 90 Prozent Vollstreckungsanordnungen von circa 800 anderen Behörden und Stellen, insbesondere der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, der gesetzlichen Krankenkassen oder der Bundesagentur für Arbeit. Entstehende Vollstreckungskosten können häufig nicht beigetrieben werden, die Einnahmeverluste gehen zu Lasten des Haushalts der Bundesfinanzverwaltung. Mit der Schaffung der Vollstreckungspauschale in § 19a VwVG-E sollen diese Verluste entsprechend dem Verursacherprinzip auf die Anordnungsbehörden verlagert werden.

Die meisten der betroffenen Anordnungsbehörden haben als Sozialleistungsträger die Möglichkeit, die Zwangsvollstreckung alternativ in entsprechender Anwendung der ZPO zu betreiben (§ 66 Absatz 4 SGB X, vgl. BR-Drucksache 225/14, S. 9).

Sollte es bei dieser Wahlmöglichkeit der Sozialleistungsträger verbleiben, ist zu bedenken, dass viele der betroffenen Anordnungsbehörden infolge der Einführung einer Vollstreckungspauschale hiervon Gebrauch machen und die Zwangsvollstreckung alternativ in entsprechender Anwendung der ZPO durch Beauftragung einer Gerichtsvollzieherin bzw. eines Gerichtsvollziehers betreiben werden, um dadurch die Auftrags erledigung kostengünstiger zu erreichen.

Gemäß § 2 GvKostG ist ein Großteil der Anordnungsbehörden gebühren- oder sogar kostenbefreit. In beiden Fällen ist, soweit die Kosten nicht bei dem Vollstreckungsschuldner eingezogen werden können, die Inanspruchnahme der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher für den Auftraggeber kostenfrei, wobei im ersten Fall lediglich die entstehenden Auslagen (KV 701 bis 716 GvKostG) von dem Auftraggeber zu erstatten sind, während im zweiten Fall die Auslagen – mit Ausnahme der Wegegelder – aus der Landeskasse getragen werden (§ 7 GVO).

Danach würden die Einnahmeverluste des Haushalts der Bundesfinanzverwaltung nicht auf den Verursacher, sondern sowohl auf die Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher als auch auf die Landeskasse verlagert, wobei – je nach Auftragsvolumen – erhebliche finanzielle Nachteile zu befürchten sind.

Ohne Kenntnis der Auftragszahlen und der Höhe der Vollstreckungspauschale sowie mangels Absehbarkeit des Beauftragungsverhaltens der Anordnungsbehörden kann der Umfang der Verlagerung auf den Gerichtsvollzieherbereich nicht prognostiziert werden. Unabhängig hiervon erscheint es fraglich, ob die infolge der Reform der Sachaufklärung hoch belasteten Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher dem ggf. erheblichen Auftragszuwachs zum jetzigen Zeitpunkt gewachsen sind.

3. Zu Artikel 2 Satz 2 (Inkrafttreten)

In Artikel 2 Satz 2 ist das Datum „1. Juli 2014“ durch das Datum „1. Januar 2015“ zu ersetzen.

Begründung:

Nach Artikel 2 Satz 2 ist für die Regelungen zur Vollstreckungspauschale ein rückwirkendes Inkrafttreten zum 1. Juli 2014 vorgesehen. Mehrere Länder wenden das Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes über eine dynamische Verweisung in ihren Landesgesetzen entsprechend an. Es ist geboten, diesen Ländern Gelegenheit zu geben, die Auswirkungen der Einführung der Vollstreckungspauschale zu prüfen, um gegebenenfalls erforderliche Anpassungen in ihren Gesetzen zeitgleich vornehmen zu können. Die Prüfung der Vereinbarkeit mit eigenen Überlegungen bzw. Instrumenten zur Beteiligung der mittelbaren Landesverwaltung an den Vollstreckungskosten und die Veranlassung einer gegebenenfalls erforderlichen Anpassung des Landesrechts ist bei einem rückwirkenden Inkrafttreten der beabsichtigten Regelung bereits zum 1. Juli 2014 nicht rechtzeitig realisierbar.

## Anlage 4

### Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung nimmt zu den Vorschlägen des Bundesrates wie folgt Stellung:

#### Zu Nummer 1 – Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung wird die vom Bundesrat gewünschten Regelungen zur Verbesserung der Sachaufklärung bei der Vollstreckung öffentlich-rechtlicher Geldforderungen durch die Vollstreckungsbehörden zügig erarbeiten und hierzu ein weiteres Gesetzgebungsverfahren einleiten.

#### Zu Nummer 2 – Artikel 1 Nummer 3 (§ 19a VwVG)

Die Bundesregierung hat das Anliegen des Bundesrats geprüft. Sie hält die Besorgnis des Bundesrates, dass die Einführung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Vollstreckungspauschale zu einer vermehrten Inanspruchnahme der zivilprozessualen Zwangsvollstreckung durch die Anordnungsbehörden führt, aus folgenden Erwägungen für nicht begründet:

Die Verwaltungsvollstreckung ist einfacher durchzuführen als die zivilprozessuale Zwangsvollstreckung. In der zivilprozessualen Zwangsvollstreckung sind in jedem Fall eine vollstreckbare Ausfertigung des Verwaltungsaktes sowie die Vollstreckungsklausel erforderlich. Ferner sind die Vollstreckungsmaßnahmen nach der Zivilprozessordnung (ZPO) antragsgebunden und verschiedene Vollstreckungsorgane sind für die Vollstreckung zuständig. Schließlich bietet nur die Vollstreckung der Bundesfinanzverwaltung bundesweit die Möglichkeit der digitalen Datenübertragung, der im Hinblick auf die Vielzahl der Vollstreckungsfälle eine besondere Bedeutung zukommt. Daher ist nicht zu erwarten, dass die Anordnungsbehörden sich für eine Vollstreckung nach der ZPO entscheiden werden. Dies haben auch Gespräche mit Anordnungsbehörden bestätigt.

Eine zivilprozessuale Zwangsvollstreckung wäre für die Anordnungsbehörden auch nicht kostengünstiger. Die Kostenfreiheit nach § 2 Absatz 1 und 2 des Gesetzes über die Kosten der Gerichtsvollzieher (GVKostG) kommt für die meisten Anordnungsbehörden von vornherein nicht in Betracht. Insbesondere profitieren die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, die Deutsche Rentenversicherung Bund und die gesetzlichen Krankenkassen nicht von der Kostenfreiheit.

Eine Kostenbefreiung gemäß § 2 Absatz 2 GVKostG kommt allerdings für die Bundesagentur für Arbeit hinsichtlich der Rückforderung von gewährten Sozialleistungen (SGB II) in Betracht. Die Kostenfreiheit bezieht sich jedoch nur auf die Gebühren. Hingegen wären die Auslagen gemäß § 2 Absatz 2 i. V. m. § 9 GvKostG weiterhin von der Bundesagentur für Arbeit zu tragen, so dass regelmäßig der vorgesehene Betrag der Vollstreckungspauschale in Höhe von 9 Euro weit überstiegen werden dürfte. Diese Auslagen würden aufgrund der Schuldnerstruktur zumeist zu Lasten der Anordnungsbehörde gehen.

In der Vergangenheit hatten einige große Anordnungsbehörden kurzzeitig Projekte zur Durchsetzung ihrer öffentlich-rechtlichen Forderungen durch zivilprozessuale Zwangsvollstreckung durchgeführt. Diese Projekte wurden überwiegend eingestellt.

#### Zu Nummer 3 – Artikel 2 Satz 2 (Inkrafttreten)

Dem Vorschlag wird nicht zugestimmt. Die von den bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts als Anordnungsbehörden für das Jahr 2014 zu zahlende Vollstreckungspauschale in Höhe von voraussichtlich etwa 18 Mio. Euro ist im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2015 bereits als Einnahme berücksichtigt. Die verursachergerechte Zuordnung der Kosten auf die Anordnungsbehörde wird schon seit längerem vom Bundesrechnungshof und vom Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages gefordert. Sie wird auch von einigen Bundesländern praktiziert. Zudem stellen sich die Anordnungsbehörden bereits auf ein Inkrafttreten zum 1. Juli 2014 ein, insbesondere durch IT-technische Anpassungen.

Im Übrigen gibt die Bundesregierung Folgendes zu bedenken:

Die dem Antrag zugrunde liegende Annahme, dass die Einführung der Vollstreckungspauschale (§ 19a) Auswirkungen auf die Länder hat, die in ihrem Vollstreckungsrecht dynamisch auf das Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes verweisen, trifft nicht zu. § 19a VwVG betrifft ausschließlich bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die die Bundesfinanzverwaltung für ihre Vollstreckung in An-

spruch nehmen. Mithin fällt bei einer nur auf dem Wege der Amtshilfe möglichen Inanspruchnahme der Zollverwaltung durch öffentlich-rechtliche Körperschaften/Anstalten eines Landes keine Vollstreckungspauschale an. Zudem kann die Vollstreckungspauschale erst nach Inkrafttreten einer Rechtsverordnung (vgl. § 19a Absatz 3), durch die u. a. die Höhe der Pauschale bestimmt wird, vollzogen werden. Da die entsprechende von dem Bundesministerium der Finanzen in Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium für Gesundheit erlassene Verordnung nicht für die Länder anwendbar ist, sind schon aus diesem Grunde Auswirkungen auf die Länder ausgeschlossen.

Es bleibt den Ländern unbenommen, Anpassungen des Landesrechts mit dem Ziel vorzunehmen, eine Vollstreckungspauschale auch für Landesbehörden einzuführen. Diese können ohne Nachteil für die Länder unabhängig vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des § 19a VwVG realisiert werden. Bei einem frühen Inkrafttreten des § 19a VwVG könnten die Länder bereits von den Erfahrungen des Bundes profitieren. Ein dringender Bedarf, in den Ländergesetzen, die in ihrem Vollstreckungsrecht dynamisch auf das Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes verweisen, zeitgleich zum Inkrafttreten der Vollstreckungspauschale Anpassungen vorzunehmen, ist damit nicht erkennbar.

