

Auszug aus

Denkschrift 2015

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 8

Gerichtsvollzieher



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 05: Justizministerium

Gerichtsvollzieher (Kapitel 0503)

Die Gerichtsvollzieher erhalten neben ihrer Besoldung prozentuale Anteile der Vollstreckungsgebühren. Das Justizministerium hat diese Anteilsregelung bislang noch nicht an das 2013 novellierte Gebührenrecht des Bundes angepasst. Dadurch entsteht für das Land ein vermeidbarer Aufwand von 3,8 Mio. Euro jährlich.

Der Personalbedarf der Gerichtsvollzieher wird nach veralteten Maßstäben ermittelt und muss überprüft werden.

Eine vollständige Gegenfinanzierung der für 2016 vorgesehenen Ausbildungsreform ist auf Dauer sicherzustellen.

1 Ausgangslage

Der Gerichtsvollzieher ist ein Vollstreckungs- und Zustellungsorgan der Rechtspflege. Er erhält derzeit in Baden-Württemberg als Beamter des mittleren Dienstes eine Besoldung nach den Besoldungsgruppen A 8 bis A 9 mit Zulage. Baden-Württemberg führt für Gerichtsvollzieher als bisher einziges Land ab 2016 ein Fachhochschulstudium ein. Parallel wird für die Gerichtsvollzieher eine Sonderlaufbahn des gehobenen Dienstes nach den Besoldungsgruppen A 9 bis A 11 geschaffen.

Die Gerichtsvollzieher müssen selbst Büropersonal beschäftigen und ein Büro betreiben. Für ihre Personal- und Sachaufwendungen erhielten die Gerichtsvollzieher bis 2010 zusätzlich zu ihrer Besoldung eine nachweisfreie Aufwandsentschädigung, die sogenannte Bürokostenentschädigung. Weiter bezogen sie als Leistungsanreiz eine Vollstreckungsvergütung.

Baden-Württemberg hat die Bürokostenentschädigung und die Vollstreckungsvergütung ab 2011 zu einer Gerichtsvollziehvergütung zusammengefasst. Daneben erhalten die Gerichtsvollzieher einen Auslagenersatz (z. B. Wegegeld). Abbildung 1 zeigt die Leistungen an die Gerichtsvollzieher nach dem alten und dem neuen Modell.

Abbildung 1: Leistungen an Gerichtsvollzieher in Baden-Württemberg

Altes Modell	Neues Modell
Besoldung	Besoldung
Bürokosten- entschädigung	Gerichtsvollzieher- vergütung
Vollstreckungs- vergütung	
Auslagenersatz	Auslagenersatz

Im Staatshaushaltsplan 2015 sind 532 Stellen für Gerichtsvollzieher etatiert. 2013 waren 507 Gerichtsvollzieher tatsächlich im Einsatz. 2000 und 2001 wurden wegen zusätzlicher Aufgaben und der damit verbundenen höheren Geschäftsbelastung 65 zusätzliche Stellen geschaffen. Zwischen 2002 und 2012 ging die Geschäftsbelastung um 27 Prozent zurück. Seither wurden nur fünf Stellen wieder abgebaut. Die 2013 in Kraft getretene Reform der Sachaufklärung hat die Aufgabenstellung und die Verfahrensabläufe der Gerichtsvollzieher erneut verändert. Die damit verbundenen Auswirkungen auf den Personalbedarf sind noch nicht bekannt.

Der Bundesgesetzgeber hat die Vollstreckungsgebühren zum 01.08.2013 um 30 Prozent erhöht. Auch nach dieser Gebührenerhöhung ist im Gerichtsvollzieherbereich für das Land ein jährliches Defizit von über 25 Mio. Euro zu erwarten. Dieses Defizit ergibt sich aus dem Saldo der Gebühreneinnahmen (einschließlich Auslagen) und der Ausgaben (Brutto-Personalkosten, Gerichtsvollziehervergütung und Auslagen. Die Brutto-Personalkosten enthalten Bezüge, Beihilfe, kalkulatorische Versorgungszuschläge, Personalnebenkosten, Leitung und Aufsicht sowie Gemeinkosten auf der Basis der VwV-Kostenfestlegung).

Der Rechnungshof hat das neue Vergütungssystem, den Personaleinsatz und die Auswirkungen der Ausbildungsreform geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Vergütung der Gerichtsvollzieher

2.1.1 Bürokostenentschädigung und Vollstreckungsvergütung (Altes Modell: in Baden-Württemberg bis 2010)

Bis Ende 2010 erhielten die Gerichtsvollzieher nach einem bundeseinheitlichen Modell zu ihrer Besoldung die nebeneinander stehende Vollstreckungsvergütung und die Bürokostenentschädigung. Dieses Modell wurde von mehreren Finanzministerien und Rechnungshöfen kritisiert, weil die Gerichtsvollzieher deutlich geringere Personalausgaben hatten, als sie über die Bürokostenentschädigung bezogen.

Auch das Bundesverwaltungsgericht stellte in seinem Urteil vom 19.08.2004 (Az.: BVerwG 2 C 41.03) fest, dass die Bürokostenentschädigung eine reine Aufwandsentschädigung sei und daher die Kostenerstattung realitätsnah an den tatsächlich entstehenden Kosten ausgerichtet werden müsse.

Eine mit Vertretern von Finanzministerien, Justizministerien und Rechnungshöfen besetzte Arbeitsgruppe entwickelte ein einheitliches Modell einer rechtskonformen Bürokostenentschädigung, die sogenannte Musterverordnung.

Die am 01.09.2006 in Kraft getretene Föderalismusreform erweiterte die Gesetzgebungskompetenz der Länder im Besoldungs- und Versorgungsrecht. Das Justizministerium Baden-Württemberg nutzte die Möglichkeit und verfolgte das Modell der Musterverordnung nicht weiter. Es entwickelte ein Modell, das anstelle der Bürokostenentschädigung und der Vollstreckungsvergütung eine zusammengefasste Gerichtsvollziehvergütung vorsieht.

Abbildung 2 zeigt die derzeit in den Ländern bestehenden, unterschiedlichen Modelle für die Bürokosten und die Gebührenbeteiligung der Gerichtsvollzieher.

Abbildung 2: Modelle für die Bürokosten und die Gebührenbeteiligung der Gerichtsvollzieher

	Bürokosten (Personal- und Sachkosten)	Gebührenbeteiligung (Leistungsprämie)
Altes Modell	Bürokostenentschädigung (Aufwandsentschädigung)	Vollstreckungsvergütung
Musterverordnung	Bürokostenentschädigung wahlweise Niedrige Entschädigung mit Personalkosten ohne Nachweis Hohe Entschädigung mit Personalkosten auf Nachweis	Vollstreckungsvergütung
Vergütungsmodell Baden-Württemberg	Gerichtsvollziehervergütung (Personal- und Sachkosten sowie Gebührenbeteiligung; ohne Nachweis, keine Aufwandsentschädigung)	

2.1.2 Gerichtsvollziehervergütung (Vergütungsmodell in Baden-Württemberg seit 2011)

Die Gerichtsvollziehervergütung löste zum 01.01.2011 das frühere Modell der nebeneinander stehenden Vollstreckungsvergütung und der Bürokostenentschädigung ab. Der Gerichtsvollzieher erhält neben seinen monatlichen Beamtenbezügen eine Vergütung in Form prozentualer Anteile seiner eingenommenen Vollstreckungsgebühren. Diese Anteile liegen je nach Höhe der Vollstreckungsgebühren zwischen 62 und 70 Prozent. Mit der Gerichtsvollziehervergütung sind die Kosten des Gerichtsvollziehers für einen Bürobetrieb, die Beschäftigung einer Bürokraft sowie sämtliche sonst für die Gerichtsvollzieher Tätigkeit typischen Aufwendungen zu bestreiten. Die neue Gerichtsvollziehervergütung ist nicht als Aufwandsentschädigung ausgestaltet und wird nachweisfrei gewährt.

Das Land zahlte 2013 Gerichtsvollziehervergütungen von 14,3 Mio. Euro. Im Durchschnitt erhielt jeder Gerichtsvollzieher zusätzlich zur Besoldung eine jährliche Vergütung von 28.144 Euro.

Das damalige Finanzministerium und das Justizministerium vereinbarten für das Vergütungsmodell in Baden-Württemberg zunächst folgende Eckpunkte:

- Eine Mehrbelastung für den Landeshaushalt sollte vermieden werden. Hierzu wurde zunächst ein sogenanntes Finanzierungsdefizit von 11 Mio. Euro festgelegt, das nicht überschritten werden sollte. Dieses Finanzierungsdefizit ergibt sich aus den Gebühreneinnahmen abzüglich der Personalkosten (Bezüge und Beihilfe nach der VwV-Kostenfestlegung) und der Gerichtsvollziehervergütung.
- Die Gerichtsvollziehervergütung sollte durch einen prozentualen Mindestanteilssatz der Gebühren mit mehreren Erhöhungsstufen auf Basis des festgestellten Finanzierungsdefizits festgelegt werden.

- Eine künftige Verringerung des Finanzierungsdefizits (Effizienzrendite) soll je zur Hälfte dem Landeshaushalt und den Gerichtsvollziehern zu Gute kommen.

Damit möglichst kein Gerichtsvollzieher durch die neue Vergütungsregelung finanzielle Einbußen erleidet, wurden in den weiteren Verhandlungen der Mindestanteilssatz und die Erhöhungsstufen der Gerichtsvollziehervergütung gegenüber den ursprünglich geplanten Werten erhöht. Das bisherige Finanzierungsdefizit von 11 Mio. Euro stieg dadurch auf 12 Mio. Euro.

Mit der seit 2011 geltenden nachweisfreien Gerichtsvollziehervergütung hat das Justizministerium nicht nur das Niveau der früheren, überhöhten Kostenerstattung zementiert. Die neue Gerichtsvollziehervergütung führt auch zu einer höheren Belastung für den Landeshaushalt.

2.1.3 Überprüfung und Anpassung der Gerichtsvollziehervergütung

Da die Auswirkungen des neuen Vergütungsmodells nicht absehbar waren, wurde in § 68 Absatz 3 LBesGBW¹ eine Überprüfung der Vergütungsregelung gesetzlich normiert. Demnach ist die Vergütungsregelung bei wesentlichen Änderungen der für ihre Festsetzung maßgeblichen Umstände, längstens nach einem Erfahrungszeitraum von drei Jahren zu überprüfen.

Mit dem zum 01.08.2013 in Kraft getretenen Kostenrechtsmodernisierungsgesetz sind die Vollstreckungsgebühren der Gerichtsvollzieher bundesweit um 30 Prozent angehoben worden. Die Gerichtsvollziehervergütung errechnet sich aus prozentualen Anteilen der Vollstreckungsgebühren. Die erhöhten Vollstreckungsgebühren hatten die zwangsläufige Folge, dass bei gleichbleibendem Geschäftsanfall die Gerichtsvollziehervergütung in Baden-Württemberg in entsprechendem Umfang steigt. Eine Überprüfung und Anpassung der Gerichtsvollziehervergütung war nach der gesetzlichen Vorgabe ab dem 01.08.2013 geboten.

Das Justizministerium Baden-Württemberg passte jedoch die Vergütung bisher nicht an. Es begann 2014 mit einer Evaluation, die Mitte 2015 abgeschlossen sein soll. Das Justizministerium ging durch die Gebührenerhöhung von jährlichen Mehreinnahmen im Landeshaushalt von 6 Mio. Euro aus. Bei einem durchschnittlichen Gebührenanteil der Gerichtsvollzieher von 63,4 Prozent führt die unterbliebene Anpassung seit 01.08.2013 zu jährlichen Mehrausgaben an die Gerichtsvollzieher von 3,8 Mio. Euro.

Die Einnahmen aus Vollstreckungsgebühren (einschließlich Auslagen) des Landes sind zwischen 2012 und 2014 um 23 Prozent gestiegen. Die Höhe der 2014 gezahlten Gerichtsvollziehervergütung ist noch nicht bekannt.

¹ Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg vom 09.11.2010, GBl. 2010, Seite 793.

2.2 Personaleinsatz

Der Personalbedarf der Gerichtsvollzieher wird seit 1962 nach dem bundesweit einheitlichen „Bad Nauheimer Schlüssel“ berechnet. Seither wurde der Schlüssel in Einzelfällen an Gesetzesänderungen angepasst. Eine Anpassung an die grundlegend veränderten technischen Arbeitsbedingungen der Gerichtsvollzieher fand bisher jedoch nicht statt.

Der Rechnungshof hatte das Justizministerium bereits 2003 darauf hingewiesen, dass der „Bad Nauheimer Schlüssel“ überarbeitet werden muss. Die fehlende Anpassung an die technologische Entwicklung, die unrealistischen Belastungszahlen und die häufig unzureichende Beschäftigung von Bürokräften waren bereits in der Vergangenheit starke Indizien dafür, dass der Schlüssel deutlich überhöht war. Eine Geschäftsbelastung von über 100 Prozent nach dem „Bad Nauheimer Schlüssel“ bedeutet nicht, dass ein Gerichtsvollzieher überlastet ist.

Die Geschäftsbelastung der Gerichtsvollzieher erreichte 1999 mit 176,9 Prozent einen Höchstwert. 2000 und 2001 wurden zur Kompensation der Überlast 65 Stellen geschaffen. 2002 sank die Geschäftsbelastung auf 158,7 Prozent. 2012 betrug die Belastung der Gerichtsvollzieher noch 116,1 Prozent. Trotz des Rückgangs der Geschäftsbelastung um 27 Prozent von 2002 bis 2012 wurden bislang nur fünf Gerichtsvollzieherstellen wieder abgebaut.

Spätestens seit der 2013 in Kraft getretenen Reform der Sachaufklärung in der Zwangsvollstreckung bildet der „Bad Nauheimer Schlüssel“ die tatsächliche Belastung der Gerichtsvollzieher nicht mehr ab. In der Gesetzesbegründung wurde ein Mehrbedarf von 21 Prozent geschätzt. Auch die für die Personalbemessung in der Justiz gebildete Bundespensenkommission geht davon aus, dass die Belastung derzeit nicht richtig abgebildet wird. Da keine aktuelle analytische Personalbedarfsberechnung vorlag, erhöhte sie den Personalbedarf wegen der Reform übergangsweise um 10 Prozent. Das Justizministerium Baden-Württemberg will 2015 eine Organisationsuntersuchung mit einer Personalbedarfsberechnung durchführen.

2.3 Ausbildung der Gerichtsvollzieher

Die Landesregierung hat im Juni 2014 eine Ausbildungsreform bei den Gerichtsvollziehern beschlossen. Baden-Württemberg ist bislang das einzige Land, das die Ausbildung auf ein Fachhochschulstudium umstellt. Der erste Studienjahrgang des Gerichtsvollzieherstudiums soll 2016 beginnen. Mit der Einrichtung des Fachhochschulstudiums wird für die Gerichtsvollzieher, die bislang in A 8 bis A 9 mit Zulage mittlerer Dienst eingestuft sind, auch eine Sonderlaufbahn des gehobenen Dienstes in den Besoldungsgruppen von A 9 bis A 11 eingeführt.

Durch die Ausbildungsreform sollte der Gesamthaushalt nicht belastet werden. Der jährliche Gesamtfinanzierungsbedarf beträgt nach Berechnungen des Justizministeriums 3,69 Mio. Euro und bezieht sich auf den Endausbau in 30 Jahren.

Der Gesamtfinanzierungsbedarf berücksichtigt nicht die Mehrkosten für die höhere Versorgung, sondern deckt lediglich Besoldungsmehrkosten ab.

Die Ausbildungsreform soll zu einem großen Teil aus der hälftigen Effizienzrendite gedeckt werden, die sich aus dem neuen Gerichtsvollziehervergütungsmodell ergeben sollte.

Nach Ansicht des Rechnungshofs steht für die Gegenfinanzierung der Ausbildungsreform keine Effizienzrendite aus der Vergütungsregelung zur Verfügung. Das Finanzierungsdefizit wurde mit 12 Mio. Euro auf einen überhöhten Betrag festgelegt. Das Justizministerium muss die vollständige Gegenfinanzierung auf Dauer innerhalb des Systems durch andere Maßnahmen sicherstellen. Beim Mehraufwand sind die Versorgungskosten einzubeziehen.

3 Empfehlungen

3.1 Gerichtsvollziehervergütung reduzieren

Bei der Gerichtsvollziehervergütung müssen die Vergütungsanteilssätze unverzüglich herabgesetzt werden. Seit 01.08.2013 erhalten die Gerichtsvollzieher jährlich eine um 3,8 Mio. Euro höhere Gerichtsvollziehervergütung.

3.2 Personalbedarf ermitteln

Das Justizministerium sollte den Personalbedarf mit der angekündigten Organisations- und Personalbedarfsuntersuchung alsbald ermitteln. Dabei muss überprüft werden, ob Gerichtsvollzieherstellen eingespart werden können.

3.3 Gegenfinanzierung der Ausbildungsreform sicherstellen

Das Justizministerium sollte die von ihm beabsichtigte vollständige Gegenfinanzierung der Ausbildungsreform sicherstellen. Hierbei sind auch die Versorgungskosten zu berücksichtigen. Die Anteilssätze der Gerichtsvollziehervergütung für Gerichtsvollzieher in der neu eingeführten Laufbahn sollten von Beginn an herabgesetzt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Justizministerium weist darauf hin, dass eine Überprüfung und etwaige Anpassung der Gerichtsvollziehervergütung frühestens Mitte 2015 erfolgen könne. Erst dann lägen aus der 2014 begonnenen Evaluation belastbare Zahlen vor. Es müsse auch berücksichtigt werden, wie sich die Ausgaben der Gerichtsvollzieher entwickelt hätten. Weiter müsse die Entwicklung in anderen Ländern hinsichtlich des Personaleinsatzes und der finanziellen Leistungen an die Gerichtsvollzieher in eine Bewertung einfließen. Da die Vollstreckungsgebühren regelmäßig etwa alle zehn Jahre angepasst wür-

den, müssten die Gebührenanteilssätze den Gerichtsvollziehern Planungssicherheit bieten und so lange kostendeckend sein.

Zum Personaleinsatz weist das Justizministerium auf die geplante Organisationsuntersuchung hin, mit der eine landesspezifische, analytische Personalbedarfsberechnung durchgeführt werden soll.

Das Justizministerium hält an dem mit dem Ministerium für Finanzen und Wirtschaft vereinbarten Finanzierungsdefizit fest und sieht die Gegenfinanzierung des neuen Ausbildungsmodells als gesichert an. Zur weiteren Gegenfinanzierung sollen die teilweise Ruhegehaltsfähigkeit der Gerichtsvollziehervergütung für Absolventen der Fachhochschule entfallen sowie eventuell die Gebührenanteilssätze der Fachhochschulabsolventen gesenkt werden.