

Vorwort

Die Verwaltungsvollstreckung ist zentraler Aufgabenschwerpunkt der kommunalen Kassen. Über die konstant hohen Fallzahlen hinaus sind neue Problemstellungen hinzugekommen, welche die tägliche Arbeit noch anspruchsvoller werden lassen.

Die Mitarbeiter in den kommunalen Vollstreckungsbehörden müssen stets über gute Fachkenntnisse im Verwaltungsvollstreckungsrecht verfügen und in die Lage versetzt werden, rechtssichere Entscheidungen zu treffen. Dabei haben sie sowohl die Interessen der Vollstreckungsgläubiger als auch der Vollstreckungsschuldner unter Berücksichtigung der Belange möglicher Dritter zu wahren.

In diesem Konfliktfeld wird es immer schwieriger, ermessensfehlerfreie Entscheidungen unter Beachtung von Literatur und Rechtsprechung herbeizuführen. Die Vollstreckung stellt einen erheblichen Eingriff in grundgesetzlich garantierte Rechte dar. Aus diesem Grund verbietet es sich, diese Formen der Eingriffsverwaltung wie ein Massengeschäft abzuhandeln. Jeder Sachverhalt muss für sich betrachtet werden, für den jeweiligen Einzelfall ist eine angemessene Entscheidung zu treffen. Zuverlässige Ergebnisse sind für erfolgreiche Vollstreckungsmaßnahmen maßgebend.

Der vorliegende Praxiskommentar dient den kommunalen Vollstreckungsbehörden in Niedersachsen als Nachschlagewerk. Dabei wurde der Fokus nicht auf die wissenschaftliche Vertiefung vollstreckungsrechtlicher Probleme gelegt, vielmehr soll der Leitfaden den Praktiker bei der täglichen Anwendung des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes unterstützen.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes und weiterer Gesetze vom 22. September 2022 (Nds. GVBl. S. 589) wurden erforderliche Anpassungen aufgrund der überwiegend am 1. Dezember 2021 in Kraft getretenen Änderungen der Zivilprozessordnung und der Abgabenordnung nach dem Pfändungsschutzkonto-Fortentwicklungsgesetz vorgenommen. Darüber hinaus erfolgten Anpassungen aufgrund der ab 1. Januar 2022 geänderten Sachaufklärungsbefugnisse nach dem Gerichtsvollzieherchutzgesetz vom 7. Mai 2021 sowie zur weiteren Digitalisierung des Vollstreckungsverfahrens. Die Kommentierungen in dieser zweiten Auflage wurden hierfür angepasst und ergänzt sowie um aktuelle Rechtsprechung erweitert.

Anregungen zur Verbesserung des Werks sind ausdrücklich erwünscht.

Berghausen, im April 2024

Torsten Heuser

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	5
Abkürzungsverzeichnis	11
Literaturverzeichnis	15

Niedersächsisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (NVwVG) mit Erläuterungen für die Praxis

§ 1	Geltungsbereich	17
-----	-----------------------	----

Erster Teil Vollstreckung wegen Geldforderungen

Erster Abschnitt Allgemeine Vorschriften

§ 2	Vollstreckungsurkunden, Vollstreckungsschuldnerin, Vollstreckungsschuldner	19
§ 3	Voraussetzungen der Vollstreckung	23
§ 4	Mahnung	26
§ 5	Vertretung des Vollstreckungsgläubigers	28
§ 6	Vollstreckungsbehörden	29
§ 6a	Gütliche und zügige Erledigung	30
§ 7	Vollstreckungshilfe	30
§ 8	Vollstreckungsbeamtinnen und Vollstreckungsbeamte	32
§ 8a	Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher	34
§ 9	Durchsuchen von Wohnungen und sonstigem Besitztum	36
§ 10	Anwendung unmittelbaren Zwangs	39
§ 11	Hinzuziehung von Zeuginnen und Zeugen	41
§ 12	Vollstreckung zur Nachtzeit sowie an Sonn- und Feiertagen	42
§ 13	Niederschrift	43
§ 14	Aufforderungen und Mitteilungen der Vollstreckungsbeamtin oder des Vollstreckungsbeamten	46
§ 15	Vollstreckung gegen eine Ehegattin, einen Ehegatten, eine Lebenspartnerin oder einen Lebenspartner	47
§ 16	Vollstreckung gegen Nießbraucher	49
§ 17	Vollstreckung nach dem Tod der Vollstreckungsschuldnerin oder des Vollstreckungsschuldners	49
§ 18	Vollstreckung gegen Erbinnen und Erben	50
§ 19	Sonstige Fälle beschränkter Haftung	52
§ 20	Vollstreckung gegen Personenvereinigungen	52

§ 21	Vollstreckung gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts ...	53
§ 21a	Vermögensermittlung, Auskunftspflicht	54
§ 21b	Ermittlung des Aufenthaltsortes der Vollstreckungsschuldnerin oder des Vollstreckungsschuldners	56
§ 22	Vermögensauskunft	59
§ 22a	Sofortige Abnahme der Vermögensauskunft	67
§ 22b	Weitere Vermögensermittlung	68
§ 22c	Eintragung in das Schuldnerverzeichnis	70
§ 23	Einstellung der Vollstreckung und Aufhebung von Vollstreckungs- maßnahmen	73
§ 24	Vorläufiger Vollstreckungsschutz	76
§ 25	Erteilung von Urkunden	80
§ 26	Rechte dritter Personen	81

Zweiter Abschnitt **Vollstreckung in das bewegliche Vermögen**

1. Unterabschnitt **Allgemeine Vorschriften**

§ 27	Pfändung	83
§ 28	Wirkung der Pfändung	84
§ 29	Pfand- und Vorzugsrechte dritter Personen	86
§ 30	Ausschluss von Gewährleistungsansprüchen	87

2. Unterabschnitt **Vollstreckung in Sachen**

§ 31	Verfahren bei Pfändung	88
§ 32	Ungetrennte Früchte	90
§ 33	Anschlusspfändung	91
§ 34	Verwertung durch Versteigerung, Zahlungswirkung der Geld- pfändung	93
§ 35	Versteigerungstermin	95
§ 36	Zuschlag	96
§ 37	Mindestgebot	97
§ 38	Einstellung der Versteigerung	98
§ 39	Wertpapiere	99
§ 40	Namenspapiere	99
§ 41	Versteigerung ungetrennter Früchte	100
§ 42	Besondere Verwertung	101
§ 43	Vollstreckung in Ersatzteile von Luftfahrzeugen	101
§ 44	Verwertung bei mehrfacher Pfändung	102

3. Unterabschnitt

Vollstreckung in Forderungen und andere Vermögensrechte

§ 45	Pfändung einer Geldforderung	104
§ 46	Pfändung einer durch Hypothek gesicherten Forderung	107
§ 47	Pfändung einer durch Schiffshypothek oder Registerpfandrecht an einem Luftfahrzeug gesicherten Forderung	109
§ 48	Pfändung einer Forderung aus indossablen Papieren	110
§ 49	Pfändung fortlaufender Bezüge	111
§ 50	Einziehungsverfügung	112
§ 51	Wirkung der Einziehungsverfügung	115
§ 52	Erklärungspflicht der Drittschuldnerin oder des Drittschuldners	118
§ 53	Andere Art der Verwertung	121
§ 54	Ansprüche auf Herausgabe oder Leistung von Sachen	122
§ 55	Unpfändbarkeit von Forderungen	123
§ 56	Mehrfache Pfändung einer Forderung	125
§ 57	Vollstreckung in andere Vermögensrechte	126

Dritter Abschnitt

Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen

§ 58	Verfahren	130
§ 59	Vollstreckung gegen den Rechtsnachfolger	135

Vierter Abschnitt

Ergänzende Vorschriften

§§ 60 – 63 (aufgehoben)	136
§ 64 Dinglicher Arrest	136
§ 65 Verwertung von Sicherheiten	138
§ 66 Ausschluss der aufschiebenden Wirkung	139
§ 67 Kosten	139
§ 67a Kostenbeitrag bei Vollstreckungshilfe	141
§ 67b Kostenerstattung bei Amtshilfe	141
§§ 68, 69 (aufgehoben)	142

Zweiter Teil

Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen

§ 70	Anwendung des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes	143
§ 71	Besondere Vorschriften für die Herausgabe von Sachen	148
§ 72	Öffentlich-rechtliche Verträge	149
§ 73	Kosten	150
§ 74	Kirchliche Satzungen und Verwaltungsakte	150

Dritter Teil Schlussvorschriften

§ 75	Einschränkung von Grundrechten	151
§ 76	Verweisungen	151
§ 77	Entscheidungen der ordentlichen Gerichte	152
§ 78	<i>(aufgehoben)</i>	152
§ 79	Besonderer Vollstreckungstitel	152
§ 80	Übergangsvorschriften	153
§§ 81, 82	<i>(aufgehoben)</i>	153

Anhang

Anhang 1	Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (DVO-NVwVG)	155
Anhang 2	Kostenverordnung für die Verwaltungsvollstreckung wegen Geldforderungen (Verwaltungsvollstreckungskosten- verordnung – VwVKostVO)	161
Anhang 3	Niedersächsische Verordnung über die Vergütung für Beamtinnen und Beamte im Vollstreckungsdienst (Niedersächsische Vollstreckungsvergütungsverordnung – NVVergVO)	167
Stichwortverzeichnis		173

§ 23

Einstellung der Vollstreckung und Aufhebung von Vollstreckungsmaßnahmen

(1) Die Vollstreckung ist einzustellen oder zu beschränken, wenn oder soweit

1. der Leistungsbescheid, aus dem vollstreckt wird, aufgehoben worden ist,
2. die Vollstreckung oder eine Vollstreckungsmaßnahme gerichtlich für unzulässig erklärt worden ist,
3. die Einstellung gerichtlich angeordnet worden ist,
4. der Anspruch auf die Leistung erloschen ist oder
5. die Leistung gestundet worden ist.

(2) In den Fällen des Absatzes 1 Nrn. 1, 2 und 4 sind bereits getroffene Vollstreckungsmaßnahmen aufzuheben, sobald die Entscheidung unanfechtbar geworden oder die Leistungspflicht in voller Höhe erloschen ist. Im Übrigen bleiben die Vollstreckungsmaßnahmen bestehen, soweit nicht ihre Aufhebung ausdrücklich angeordnet worden ist.

(3) Die Vollstreckungsbehörde ist in den Fällen der Vollstreckungshilfe und der Amtshilfe zur Einstellung, Beschränkung oder Aufhebung nur verpflichtet, wenn und soweit ihr Tatsachen nachgewiesen worden sind, aus denen sich die Pflicht dazu ergibt.

(4) Die Vollstreckung einer Zahlungsaufforderung nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 ist einzustellen, sobald die Vollstreckungsschuldnerin oder der Vollstreckungsschuldner bei der Vollstreckungsbehörde gegen die Forderung als solche schriftlich oder zur Niederschrift Einwendungen erhebt. Die Vollstreckungsschuldnerin oder der Vollstreckungsschuldner ist hierüber zu belehren. Bereits getroffene Vollstreckungsmaßnahmen sind unverzüglich aufzuheben, wenn

1. der Vollstreckungsgläubiger nicht binnen eines Monats nach Geltendmachung der Einwendungen wegen seiner Ansprüche vor den ordentlichen Gerichten Klage erhoben oder den Erlass eines Mahnbescheides beantragt hat oder
2. der Vollstreckungsgläubiger mit der Klage rechtskräftig abgewiesen worden ist.

Ist die Vollstreckung eingestellt worden, so kann sie nur nach Maßgabe der Zivilprozessordnung fortgesetzt werden.

Erläuterungen

- 1 Gemäß den in Abs. 1 Nr. 1 bis 5 genannten Voraussetzungen sind bereits begonnene Vollstreckungsmaßnahmen einzustellen. Beabsichtigte, aber noch nicht eingeleitete Maßnahmen dürfen mithin auch nicht mehr umgesetzt werden.
- 2 Der Vollstreckungsbeamte braucht Einwendungen, welche bei ihm erhoben werden, nur nach Maßgabe des § 23 zu beachten. In Zweifelsfällen hat er unverzüglich die Weisung der Vollstreckungsbehörde einzuholen.
- 3 Ein Verwaltungsakt kann durch die erlassende Behörde selbst oder durch eine in einem Rechtsbehelfsverfahren ergangene Entscheidung aufgehoben werden. Ist die für die Vollstreckung erforderliche Grundlage (Leistungsbescheid) nicht mehr existent, ist folglich auch die Vollstreckungsmaßnahme hinfällig.
- 4 Im Rahmen des Abs. 1 Nr. 4 sind auch die gesetzlichen Verjährungsfristen im öffentlich-rechtlichen Forderungsbereich durch die Vollstreckungsbehörde von Amts wegen zu beachten, insoweit darf der Bürger auf das rechtmäßige Handeln der Behörde vertrauen. Besonders bei der Beitreibung von Bußgeldern nach dem OWiG ist zu bedenken, dass die beschränkten Tatbestände anders als bei anderen öffentlich-rechtlichen Ansprüchen, keinen Neubeginn, sondern nur ein Ruhen der Verjährungsfrist bewirken. Eine Unterbrechung der Vollstreckungsverjährung gibt es in § 34 OWiG nicht. Die Tatbestände, die ein Ruhen der Verjährung auslösen, sind in § 34 Satz 4 OWiG abschließend aufgezählt.⁸³
- 5 Dies gilt sinngemäß auch dann, wenn nur einzelne Vollstreckungsmaßnahmen für unzulässig erklärt wurden, wie z. B. in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren nach § 123 VwGO oder nach Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 4 oder 5 VwGO.
- 6 Wenn offensichtlich ist, dass die Forderung gestundet oder in sonstiger Weise Aufschub gewährt wurde, ist eine Einstellung oder Beschränkung der Vollstreckungsmaßnahme geboten. Mit einer bewilligten Stundung wird die Fälligkeit der Forderung verändert. Damit wäre eine zwingende Vollstreckungsvoraussetzung nach § 3 nicht mehr gegeben.
- 7 Nach Abs. 2 ist eine Vollstreckungsmaßnahme dann aufzuheben, wenn ergangene Entscheidungen unanfechtbar geworden sind. Das ist immer dann gegeben, wenn kein Rechtsbehelf mehr möglich ist oder die erlassende Behörde selbst die Vollstreckungsgrundlage aufgehoben hat.
- 8 Absatz 3 schützt den Vollstreckungsbeamten bzw. die Vollstreckungsbehörde insoweit, als sie grundsätzlich auf die Rechtmäßigkeit bei Amtshilfeersuchen vertrauen darf, sofern von der ersuchenden Behörde die Vollstreckbarkeit der Forderungen bescheinigt worden ist. Lediglich wenn sie selbst Erkenntnisse im

⁸³ Gürtler, in: Göhler, OWiG, § 34 Rn. 2.

§ 23 Einstellung der Vollstreckung, Aufhebung von Vollstreckungsmaßnahmen

Vollstreckungsverfahren darüber erlangt, dass die zugrunde liegende Forderung bezweifelt werden muss, ist sie allein ermächtigt, von der Beitreibung abzusehen.

Absatz 4 regelt die Einstellung der Zwangsvollstreckung und die Aufhebung von Vollstreckungsmaßnahmen bei privatrechtlichen Forderungen, welche im Verwaltungszwangsverfahren nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 beigetrieben werden dürfen. 9

Grundsätzlich dient die Ermächtigung zur Beitreibung privatrechtlicher Forderungen im Wege der Verwaltungsvollstreckung der Vereinfachung des Verfahrens und der Kostenersparnis. Zur Einleitung der Vollstreckung genügen die Zahlungsaufforderung sowie die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen des § 3. 10

Mit dieser Verfahrensweise wird aber ein wesentliches Recht im Vergleich zur Vollstreckung nach der ZPO unterbunden: Die ZPO regelt, dass vor Erlass eines vollstreckbaren Titels dem Vollstreckungsschuldner rechtliches Gehör zu schenken ist. 11

Um dieses Recht auch im Verwaltungszwangsverfahren geltend zu machen, erlaubt die Vorschrift dem Vollstreckungsschuldner den Widerspruch gegen den Anspruch als solchen. Der Widerspruch nach Abs. 4 ist vom Rechtsbehelf nach der VwGO abzugrenzen und hat mit diesem nichts gemein. Mit dem Widerspruch im Sinne der vorliegenden Norm kann der Vollstreckungsschuldner die Rechtmäßigkeit des Anspruchs infrage stellen, nicht aber die Rechtmäßigkeit der Vollstreckung. 12

Der Vollstreckungsschuldner ist bei der Einleitung von Vollstreckungsmaßnahmen bei privatrechtlichen Forderungen über sein Widerspruchsrecht zu belehren. Der Widerspruch ist bei der Vollstreckungsbehörde schriftlich oder zu Protokoll zu erheben. Dieses Recht kann er zu jedem Zeitpunkt ausüben, also auch noch zu dem Zeitpunkt, wenn bereits Vollstreckungsmaßnahmen eingeleitet wurden. Der Gläubiger ist unverzüglich über den Widerspruch zu informieren. 13

Wird der Widerspruch vor Einleitung der Vollstreckung eingelegt, so darf keine Vollstreckungsmaßnahme mehr begonnen werden. Wurde bereits gepfändet, so bleibt die Pfändung bestehen, es darf aber keine Verwertung mehr stattfinden.⁸⁴ 14

Mit dem eingelegten Widerspruch durch den Vollstreckungsschuldner hat der Vollstreckungsgläubiger seinen Anspruch auf dem Zivilrechtsweg zu verfolgen. Hierfür kann er Klage beim zuständigen Gericht einreichen bzw. den Erlass eines Mahnbescheids im automatisierten Verfahren beantragen. Damit wird dem Schuldner auch wieder die Möglichkeit des rechtlichen Gehörs gewährt. 15

⁸⁴ OVG RLP, Urteil vom 15. Juni 2009 – 2 B 10505/09.OVG.

- 16 Nach Abs. 4 Nr. 1 ist der Vollstreckungsgläubiger binnen eines Monats nach Widerspruch angehalten, den ordentlichen Rechtsweg zur Durchsetzung seiner Forderung zu beschreiten. Die Vollstreckungsbehörde sollte den Vollstreckungsgläubiger ausdrücklich auf diese Frist hinweisen. Wird der Gläubiger innerhalb der Monatsfrist entsprechend tätig, so bleiben bereits erlassene Pfändungen bestehen; wird der Gläubiger dagegen nicht in dieser Frist tätig, so sind die getroffenen Vollstreckungsmaßnahmen aufzuheben.
- 17 Der Nachweis über eine fristgerechte Rechtsverfolgung kann durch ein Dokument der Geschäftsstelle des zuständigen Gerichts über den Eingang der Klageschrift oder Antrag eines Mahnbescheids belegt werden. Wird dieser Nachweis nicht rechtzeitig erbracht, genügt zunächst hilfsweise die Dokumentation des Gläubigers, dass der Antrag rechtzeitig drei Tage vor Ablauf der gesetzlichen Frist verschickt wurde; der eigentliche Nachweis kann dann später nachgereicht werden.
- 18 Die Weiterverfolgung der Vollstreckung kann anschließend nur noch nach Maßgabe der ZPO fortgesetzt werden, d. h. das verwaltungsvollstreckungsrechtliche Verfahren ist beendet. Erwirkt der Vollstreckungsgläubiger auf dem Zivilrechtsweg nun einen vollstreckbaren Titel, so werden weitere Vollstreckungsmaßnahmen durch das Vollstreckungsgericht bzw. den Gerichtsvollzieher fortgeführt. Diese können auf die bereits durch die Vollstreckungsbehörde erwirkten Pfändungspfandrechte zugunsten des Gläubigers zurückgreifen und diese verwerten. Der erwirkte Rang für den Gläubiger bleibt also bestehen.
- 19 Die Möglichkeit der Beitreibung auf öffentlich-rechtlichem Weg lässt den Charakter der privatrechtlichen Forderung unberührt, folglich muss die Vollstreckungsbehörde dafür Sorge tragen, dass die dreijährige Regelverjährung nach dem BGB nicht eintritt. Hierfür können Maßnahmen nach dem BGB ergriffen werden, die zum Neubeginn der Verjährung führen, allerdings würde es anschließend bei einer neuen dreijährigen Frist bleiben. Anders als nach den Vorschriften der AO stellt die Bekanntgabe einer Zahlungsaufforderung keinen Unterbrechungstatbestand dar.
- 20 Den Vollstreckungsbehörden wird daher unbedingtempfohlen, möglichst frühzeitig das gerichtliche Mahn- und Vollstreckungsverfahren zu betreiben, um die dreißigjährige Verjährungsfrist zu erlangen.

§ 24 Vorläufiger Vollstreckungsschutz

(1) Die Vollstreckungsbehörde kann die Vollstreckung bis zur Entscheidung des Vollstreckungsgläubigers ganz oder teilweise einstellen, wenn die Vollstreckung auch unter Berücksichtigung der öffentlichen Belange für die Voll-