

Kapitel A

Forderungen der Gemeinde

I. Privilegierte Forderungen

1. Welche Forderungen sind privilegiert?

Das Zwangsversteigerungsgesetz (ZVG) behandelt nicht alle Forderungen gleich. 1 Vielmehr gibt es in der Immobilienvollstreckung eine **Rangfolge**, nach der die berücksichtigungsfähigen Ansprüche befriedigt werden, wenn der Erlös nach vorherigem Abzug der Kosten nicht für alle Forderungen ausreicht. Anders als bei der Mobiliarvollstreckung ergibt sich bei der Erlösverteilung die Reihenfolge nicht aus der Pfändungsreihenfolge oder geschieht – wie beim Insolvenzverfahren – quotenmäßig.

An der Erlösverteilung in der Immobilienvollstreckung kann nur ein bestimmter Kreis von Berechtigten in einer gesetzlich vorgegebenen Reihenfolge teilhaben, und zwar dergestalt, dass der Nächstberechtigte erst dann zum Zug kommt, wenn die Ansprüche des vorgehenden Berechtigten in voller Höhe befriedigt wurden.

Dies regelt § 10 ZVG, der bestimmt, welche Ansprüche bei der Immobilienvollstreckung überhaupt zum Zug kommen können, und der die Forderungen in neun „Rangklassen“ einteilt.

In Kurzform sind dies:

1. Auslagenersatz in der Zwangsverwaltung für die Erhaltung oder Verbesserung des Grundstücks.
- 1a. Im Falle einer Zwangsversteigerung, bei der das Insolvenzverfahren über das Vermögen des Schuldners eröffnet ist, die zur Insolvenzmasse gehörenden Ansprüche auf Ersatz der Kosten der Feststellung der beweglichen Gegenstände, auf die sich die Versteigerung erstreckt.
2. Bestimmte Hausgeld-Forderungen des Verbandes der Wohnungseigentümer gegen einen Miteigentümer, wenn ein Objekt nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) – also z. B. eine Eigentumswohnung – versteigert wird.
3. Öffentliche Lasten des Grundstücks oder grundstücksgleichen Rechts.
4. Im Grundbuch eingetragene Rechte.
5. Ansprüche des betreibenden Gläubigers aus Anordnungs- oder Beitrittsbeschlüssen, die nicht zur Rangklasse 1 bis 4 gehören.
6. Im Grundbuch eingetragene Rechte, die nicht mehr zur Rangklasse 4 gehören, da sie nach der Beschlagnahme eingetragen und somit dem betreibenden Gläubiger gegenüber unwirksam sind.

7. Ansprüche aus öffentlichen Lasten, die nicht mehr zur Rangklasse 3 gehören (ältere Rückstände).
8. Ansprüche aus eingetragenen Rechten, die nicht mehr zur Rangklasse 4 oder 6 gehören (ältere Rückstände).

Auf Einzelheiten wird – soweit für die Gemeinde von Interesse – später gesondert eingegangen.

- 2 Zu den privilegierten Forderungen zählen die **öffentlichen Grundstückslasten**. Das ZVG oder ein anderes Gesetz enthält hierfür keine Begriffsbestimmung. Dem Begriff der „öffentlichen Last“ begegnet man in zahlreichen gesetzlichen Vorschriften, die bestimmen, dass gewisse Geldzahlungspflichten „als öffentliche Last auf dem Grundstück“ ruhen. Aber auch diese einzelnen Gesetze enthalten keine Definition des Begriffs.

Der Begriff der öffentlichen Last, die auf dem Grundbesitz ruht, wird u. a. in § 436 BGB verwendet, wo geregelt ist, dass der Verkäufer eines Grundstücks nicht für die Freiheit des Grundstücks von öffentlichen Lasten haftet, die zur Eintragung in das Grundbuch nicht geeignet sind.

- 3 Gemäß Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 des ehemaligen preußischen AGZVG sind öffentliche Lasten die auf einem nicht privatrechtlichen Titel beruhenden Abgaben und Leistungen, die auf dem Grundstück nach Gesetz oder Verfassung haften. Hierunter sind mithin Leistungen zu verstehen, die aus dem Grundstück zu entrichten sind; sie bilden den Gegensatz zu den Grundstücksnutzungen. Zur Leistung muss der „jeweilige“ Grundstückseigentümer als solcher verpflichtet sein. Die Last ist mit dem Grundstück derart verbunden, dass dieses gleichsam als Träger der Last angesehen wird. Die Leistungspflicht bleibt aber eine persönliche des Grundeigentümers, allerdings mit der Besonderheit, dass auch das Grundstück dinglich haftet und die Zahlungsverpflichtung nur so lange besteht, wie der Verpflichtete Eigentümer ist, mit der Veräußerung des Grundstücks aber auf den Erwerber übergeht (§ 103 BGB). Die öffentliche Last ist dinglich und mit einem Grundpfandrecht vergleichbar, das nicht aus dem Grundbuch ersichtlich ist. Ihrem Wesen nach kommt sie wohl einer Hypothek sehr nahe.
- 4 Die öffentliche Last gewährt dem Abgabengläubiger ein Befriedigungsrecht aus dem haftenden Grundstück und verpflichtet den jeweiligen Eigentümer des belasteten Grundstücks, wegen der dinglich gesicherten Abgabeforderung die Zwangsvollstreckung in dieses zu dulden (§ 77 Abs. 2 Satz 1 AO). Der Grundstückseigentümer haftet auch dann mit dem Grundstück für die öffentliche Last, wenn er nicht persönlich abgabenschuldig ist, z. B. weil er das Grundstück von

einem Voreigentümer erworben hat, der durch die Bekanntgabe eines Bescheides bereits persönlich abgabepflichtig geworden war¹.

Mit dem Entstehen der sachlichen Abgabepflicht entsteht auch die öffentliche Last. Der Beitrags- oder Steuerbescheid (bei der Grundsteuer) hat auf das Entstehen der öffentlichen Last selbst keinen Einfluss. Ihm kommt lediglich die Bedeutung zu, dass er die persönliche Beitragsschuld konkretisiert und die Person des Beitrags- (Steuer-)schuldners festlegt². Mit dem Entstehen der sachlichen Beitrags- bzw. Steuerpflicht beginnt die Frist für die **Verjährung** der schuldrechtlichen Abgabeforderung zu laufen. Nach ihrem Ablauf erlischt die sachliche Abgabepflicht und damit zugleich auch die von ihrem Fortbestand abhängige, genau diese Forderung sichernde öffentliche Last. Erlässt die Gemeinde aber innerhalb einer Frist von vier Jahren (§ 169 Abs. 2 Nr. 2 AO), gerechnet vom Entstehen der sachlichen Abgabepflicht (im Gegensatz zu den übrigen Abgaben beträgt die Verjährungsfrist für die Festsetzung der Schornsteinfegergebühren gem. § 20 Abs. 2 SchfHWG drei Jahre), einen Beitrags- oder Steuerbescheid, was regelmäßig der Fall ist, so entsteht hierdurch die öffentliche Last und ruht solange auf dem Grundbesitz, bis sie etwa durch Zahlung erloschen ist. Der dingliche **Duldungsanspruch** aus der öffentlichen Last selbst unterliegt keiner Verjährung³. Nur in Bayern erlischt aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung die Haftung des Grundstücks für fällige wiederkehrende Leistungen öffentlicher Lasten mit dem Ablauf von zwei, für fällige einmalige Leistungen mit dem Ablauf von vier Jahren nach dem Eintritt des Zeitpunkts, von welchem an die Leistung gefordert werden kann, sofern das Grundstück nicht vorher beschlagnahmt worden ist⁴.

Die öffentliche Last ist also vom Bestehen einer Abgabenschuld abhängig und deshalb akzessorisch wie eine Hypothek. Erlischt die Forderung durch Zahlung oder Erlass, geht auch die am Grundstück entstandene öffentliche Last unter⁵.

Allerdings hängt die Rechtmäßigkeit eines Duldungsbescheides davon ab, dass die Vollstreckung in das bewegliche Vermögen des Abgabenschuldners ohne Erfolg geblieben oder anzunehmen ist, dass die Vollstreckung aussichtslos ist. Dadurch ist die Subsidiarität des Duldungsanspruches gewährleistet. Die Anforderungen sind beim Duldungsbescheid aber weitaus geringer als beim Haftungsbescheid. Die Inanspruchnahme ist dann schon ermessensfehlerfrei möglich, wenn eine Inan-

1 Thür. OVG vom 9. Dezember 2013 – 4 EO 827/12 – KKZ 2014, 281; DrieHaus, KAG, Rn. 184 ff. zu § 8.

2 Thiem, Abgabenrecht; DrieHaus, KAG, Rn. 191 zu § 8.

3 BVerwG vom 13. Februar 1987 – 8 C 25/85 – BStBl. II 1987, 47 = NJW 1987, 2098; Tipke/Kruse, AO, Rn. 13 zu § 191.

4 BayBGB – AusfG vom 20. September 1982, BayRS 400-1-J, Art. 70 Abs. 2 – zitiert nach Achenbach, in: Stöber, ZVG, 22. Auflage, § 10 Rn. 75.

5 BGH vom 12. März 2015 – V ZB 41/14 – KKZ 2016, 81 = Rpfleger 2015, 569.

spruchnahme des Abgabenschuldners wegen Insolvenz oder Unpfändbarkeit aussichtslos erscheint⁶.

- 6 In der Zwangsversteigerung genießen die öffentlichen Grundstückslasten das Vorrecht der dritten Rangklasse des § 10, werden also unter Berücksichtigung einer zeitlichen Begrenzung (Rn. 27, 33) noch vor den Hypotheken und Grundschulden (Rangklasse 4 des § 10) befriedigt.
- 7 Die öffentlichen Grundstückslasten dürfen als solche nicht im Grundbuch eingetragen werden (§ 54 GBO), es sei denn, dass ihre Eintragung gesetzlich besonders zugelassen oder angeordnet ist, was in den meisten Landesgesetzen und in § 322 Abs. 5 Abgabenordnung erfolgt ist (siehe Rn. 152).
- 8 Will die Gemeinde eine Forderung aus einer öffentlichen Last im Zwangsversteigerungsverfahren geltend machen, so bedarf es hierbei eines rechtzeitigen eigenen **Zwangsversteigerungsantrags bzw. Beitritts** oder zumindest einer rechtzeitigen **Anmeldung** (§§ 37 Nr. 4, 45 Abs. 1 und 114 Abs. 1 ZVG; vgl. Rn. 210 ff.; 72 ff.) in einem Verfahren eines anderen Gläubigers, wobei die Forderung auf Verlangen eines anderen betreibenden Gläubigers glaubhaft zu machen ist. Das Gericht kann eine Glaubhaftmachung nicht verlangen, weil die gesetzliche Regelung nur dem Gläubiger dieses Recht zugesteht. Die Forderungen gelten grundsätzlich als glaubhaft gemacht, wenn die Gemeinde eine spezifizierte Aufstellung einreicht⁷. Aus der Anmeldung bzw. dem Versteigerungsantrag durch die Gemeinde muss ersichtlich sein, dass es sich um eine privilegierte Forderung handelt.

2. Rechtsgrundlage der öffentlichen Last

a) Öffentliche Grundstückslasten nach Bundesrecht

- 9 **Erschließungsbeitrag** nach § 134 Abs. 2 BauGB, wobei auch die durch Vorausleistungsbescheid (nicht jedoch durch Vorausleistungsvereinbarung) begründete Forderung nach § 134 Abs. 2 BauGB als öffentliche Last auf dem Grundstück ruht⁸.
- 10 **Flurbereinigungsbeitrag**. Die Teilnehmer an einem Flurbereinigungsverfahren sind verpflichtet, Beiträge, Vorschüsse und sonstige Kosten zu leisten, welche als öffentliche Lasten auf dem Grundstück ruhen (§ 20 FlurbG).

Wertausgleichsbetrag nach dem Bundesbodenschutzgesetz (§ 25 BBodSchG), den der Eigentümer eines sanierten Grundstücks an die Gemeinde zu zahlen hat (siehe Rn. 208).

- 11 **Grundsteuer** nach § 12 GrStG.

6 VG Düsseldorf vom 22. April 2015 – 5 K 8185/14 – KKZ 2016, 19.

7 Achenbach, in: Stöber, ZVG, 22. Auflage, § 10 Rn. 76.

8 BVerwG vom 28. Oktober 1981 – 8 C 8/81 – NVwZ 1982, 377.

- Schornsteinfegergebühren** nach § 20 Schornsteinfegerhandwerksgesetz. Hierzu zählen die Gebühren für Feuerstättenschau, Bau- und Gebrauchsabnahme, anlassbezogene Überprüfungen und Kosten der Ersatzvornahme gem. § 26 SchfHwG; nicht allerdings die jährlichen Kehr- und Überprüfungsgebühren. 12
- Umlegungsverfahren.** Im Umlegungsverfahren nach dem Baugesetzbuch gelten die Geldleistungen nach §§ 57 bis 61 BauGB (Mehrzuteilung in der Baulandumlegung) gem. § 64 Abs. 6 BauGB als öffentliche Last. 13
- Wasser- und Bodenverbandsbeiträge.** Die Beiträge von Mitgliedern und Nutznießern sind nach dem Wasserverbandsgesetz vom 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 405) als öffentliche Last ausgestaltet. 14
- Nach § 179 BauGB kann die Gemeinde den Eigentümer eines Grundstücks verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie 14a
1. den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann oder
 2. Missetände oder Mängel i. S. d. § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 des Baugesetzbuches ausweist, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können.
- Diese sog. „Rückbau- und Entsiegelungskosten“ ruhen nach § 179 Abs. 4 Satz 3 Baugesetzbuch als öffentliche Last auf dem Grundstück.
- Neben den genannten wichtigsten öffentlichen Lasten nach Bundesrecht gibt es noch eine Reihe weiterer Forderungen, die als öffentliche Lasten anzusehen sind, heute allerdings nicht mehr oder nur sehr selten vorkommen (z. B. Abgeltungslast/ Abgeltungshypothek, Entschuldungsrente, Hypothekengewinnabgabe, Knappschaftsbeiträge). 15
- Keine öffentlichen Lasten** sind die Brand- bzw. Feuerversicherungsbeiträge, der Ausgleichsbetrag nach einer Sanierung (§ 154 BauGB), Feuerwehrbeiträge, der Stellplatzablösebetrag, die Grunderwerbsteuer, die Schornsteinfegergebühren für turnusmäßige Kaminkehrungen und Überprüfungen sowie alle sonstigen Steuern, privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Forderungen gegen den Grundstückseigentümer.

b) Öffentliche Grundstückslasten nach Landesrecht

- Öffentliche Grundstückslasten nach Landesrecht sind solche, die nach Landesrecht als öffentliche Lasten erklärt sind oder ohne solche Erklärung den Charakter einer öffentlichen Last haben. Hierzu gehören insbesondere die **Deich-, Kirchen-, Patronats- und Schullasten, Sielabgaben** sowie **Versicherungsbeiträge** für Versicherungsgesellschaften des öffentlichen Rechts, sofern diese noch existieren. Mit der Privatisierung des Versicherungsmarktes wurden die öffentlich-rechtlichen 16

Pflichtversicherungen abgeschafft. Selbst wenn sich die Versicherungsverträge auf den Grundbesitz und die für die Hypotheken mithaftenden Gegenstände beziehen, sind die **Brand- oder Feuerversicherungsbeiträge an private Versicherungsunternehmen keine öffentliche Last**.

Die Landesgesetzgeber in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben festgelegt, dass grundstücksbezogene Kosten einer Ersatzvornahme als öffentliche Last auf dem Grundstück ruhen (§ 59 Abs. 4 VwVG NRW, § 63 Abs. 3 LwVG RLP). Solche Kosten treffen die Gemeinden regelmäßig, wenn ein Grundstückseigentümer seinen Sicherungspflichten nicht nachkommt. Als nicht bevorrechtigte Ansprüche sind sie häufig vom Eigentümer nicht beizutreiben und die Gemeinde bleibt auf hohen Beträgen sitzen. Die Privilegierung der Ersatzvornahmekosten ist der nächste Schritt zur Ausdehnung des Vorrechts öffentlich-rechtlicher Forderungen im Zwangsversteigerungsverfahren. Es ist zu wünschen, dass auch andere Landesgesetzgeber diesem Beispiel folgen.

Wegen der „grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren“ siehe Rn. 34 ff.

c) Öffentliche Grundstückslasten nach Kommunalrecht

- 17 Nach den Kommunalabgabengesetzen aller Bundesländer gelten die **Beiträge** der Gemeinden und Landkreise, die sie zur Deckung des Aufwandes für die Schaffung, Erweiterung und Erneuerung öffentlicher Einrichtungen von den Grundstückseigentümern erheben, als öffentliche Last. Neben der gesetzlichen Ermächtigung Beiträge erheben zu dürfen, sind die Gemeinden allerdings nach den Kommunalabgabengesetzen zusätzlich verpflichtet, die Beitragspflichten durch eine Ortssatzung zu regeln.
- 18 Der Kreis der Beitragspflichtigen ergibt sich zwar bereits aus dem Gesetz. Dennoch verlangen alle Kommunalabgabengesetze, dass die jeweilige Abgabensatzung den Kreis der Abgabeschuldner angeben muss. Ebenso muss sich der Zeitpunkt der Entstehung der Abgabe sowie deren Fälligkeit aus der Satzung ergeben. Enthält die **Satzung** keinerlei Regelung, aus der entnommen werden kann, wer zu den persönlichen Beitragspflichtigen gehört, können auf ihrer Grundlage mangels Vollständigkeit Beitragspflichten nicht entstehen⁹.
- 19 **Öffentliche Abgaben** sind nur dann öffentliche Grundstückslasten i. S. d. § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG, wenn sie in dem für die Abgabe maßgebenden Bundes- oder Landesgesetz als öffentliche Last bezeichnet sind oder aus der gesetzlichen Regelung eindeutig hervorgeht, dass die Abgabenschuld auf dem Grundstück lastet und mithin nicht nur eine persönliche Haftung des Abgabenschuldners, sondern auch die dingliche Haftung des Grundstücks besteht¹⁰. Ohne landesgesetzliche Rege-

⁹ Driehaus, KAG, Rn. 244 zu § 8.

¹⁰ BGH vom 30. Juni 1988 – IX ZR 141/87 – KKZ 1988, 218 = Rpfleger 1988, 541.

lung können die Gemeinden in ihrer Satzung keinen Forderungen die Eigenschaft als „öffentliche Last i. S. d. ZVG“ verleihen¹¹.

Aufgrund der Regelungen in den Kommunalabgabengesetzen i. V. m. der Ortssatzung zählen zu den öffentlichen Grundstückslasten der Kommunen insbesondere die **Beiträge an die öffentlichen Wasserversorgungs- und Entwässerungsanlagen** (z. B. **Kanalanschluss- und Wasseranschlussbeitrag**) und die **grundstücksbezogenen Benutzungsgebühren (Hausgebühren)**, soweit diese nach Landesrecht als **öffentliche Last deklariert sind (hierzu Rn. 34 ff.)**. Der von den Kommunen erhobene **Erschließungsbeitrag** zählt zwar ebenso zu den öffentlichen Grundstückslasten, die Ermächtigungsgrundlage für dessen Erhebung ergibt sich jedoch nicht aus dem Kommunalabgabengesetz, sondern aus dem Baugesetzbuch (siehe Rn. 9). 20

Grundstücksanschlusskosten, die den Gemeinden für die Herstellung, Erneuerung, Veränderung und Beseitigung sowie für die Unterhaltung eines Grundstücksanschlusses an Versorgungsleitungen und Entwässerungsanlagen entstehen, sind grundstücksbezogen und daher mit dem Beitrag vergleichbar¹². Nach einem Urteil des VGH Kassel vom 4. Juni 1980¹³ gelten sie ebenfalls als öffentliche Last. 21

Aber auch hier ist Voraussetzung, dass ein Landesgesetz die Forderung zur öffentlichen Last deklariert oder zumindest den Gemeinden gestattet, dies durch Satzung zu bestimmen. Die Landesgesetze enthalten hierzu voneinander abweichende Regelungen, welche nach der hier vertretenen Auffassung nicht immer den vom BGH¹⁴ geforderten Bestimmtheitsgrundsatz erfüllen. 22

11 BGH vom 30. März 2012 – V ZB 185/11 – KKZ 2013, 12 = Rpfleger 2012, 560.

12 Driehaus, KAG, Rn. 65 zu § 10.

13 Hess. VGH vom 4. Juni 1980 – V OE 23/79 – NJW 1981, 478.

14 BGH vom 30. März 2012 – V ZB 185/11 – KKZ 2013, 12 = Rpfleger 2012, 560 m. w. N.

Übersicht zu den durch landesrechtliche Bestimmungen als öffentliche Grundstückslasten ausgestalteten Kommunalabgaben¹⁵

Bundesland	Beitrag	grundstücks- bezogene Benutzungs- gebühren	Norm
Baden- Württemberg	ja	ja	§§ 21, 27 KAG BW für Beiträge § 13 Abs. 3 KAG BW für grund- stücksbezogene Benutzungsge- bühren
Bayern	ja	ja	Art. 5 und 5a KAG Bayern für Bei- träge Art. 8 KAG Bayern für Benutzungs- gebühren Art. 9 KAG Bayern für Grundstücks- anschlüsse
Berlin	ja	nein	§§ 4, 10 Gesetz über Gebühren und Beiträge des Landes Berlin (GebG- Berlin) und Art 2 PrAGZVG für Bei- träge § 4, 10 GebG-Berlin für Benutzungs- gebühren
Brandenburg	ja	nein	§§ 8 und 10 KAG Brandenburg für Beiträge und Grundstücksan- schlüsse § 6 KAG Brandenburg für Benut- zungsgebühren
Bremen	ja	nein	§§ 17 und 21 Bremisches Gebüh- ren- und Beitragsgesetz (BremGeb- BeitrG) für Beiträge §§ 12, 12a, 13 BremGebBeitrG für Benutzungsgebühren und An- schlusskosten

¹⁵ Vgl. Goldbach, KKZ 2016, 222.

Bundesland	Beitrag	grundstücks- bezogene Benutzungs- gebühren	Norm
Hamburg	ja	ja	§ 3 Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung (HmbAGZVG) für Wasserversorgungsgebühren § 23 Sielabgabengesetz Hamburg für Schmutz- und Niederschlagswassergebühren
Hessen	ja	ja	§§ 11 und 11a KAG Hessen für Beiträge § 10 Abs. 6 KAG Hessen für grundstücksbezogene Benutzungsgebühren § 12 KAG Hessen für Haus- und Grundstücksanschlusskosten
Mecklenburg-Vorpommern	ja	ja	§ 7 Abs. 6 KAG Mecklenburg-Vorpommern für Beiträge § 6 Abs. 4 KAG Mecklenburg-Vorpommern für grundstücksbezogene Benutzungsgebühren
Niedersachsen	ja	nein	§ 6 Abs. 8 und 9 NKAG für Beiträge § 5 NKAG für Benutzungsgebühren
Nordrhein-Westfalen	ja	ja	§ 6 Abs. 5 KAG NRW für grundstücksbezogene Benutzungsgebühren § 8 Abs. 9 KAG NRW für Beiträge § 10 Abs. 3 KAG NRW für Anschlusskosten § 59 Abs. 4 VwVG NRW für grundstücksbezogene Ersatzvornahmekosten

Forderungen der Gemeinde

Bundesland	Beitrag	grundstücks- bezogene Benutzungs- gebühren	Norm
Rheinland- Pfalz	ja	ja	§ 7 Abs. 7 KAG RLP für Beiträge und grundstücksbezogene Benutzungsgebühren § 13 Abs. 2 KAG RLP für Grundstücksanschlüsse
Saarland	ja	ja	§ 8 Abs. 12 SaarlKAG für Beiträge § 8 SaarAbfallwirtschG, § 50 Saar-WasserG für Wasserbenutzungsgebühren Gesetz zur Änderung der Organisation des Entsorgungsverbandes Saar und zur Entlastung der Gemeinden für Abfallgebühren
Sachsen	ja	nein	§ 27 SächsKAG für Beiträge § 14 SächsKAG für grundstücksbezogene Benutzungsgebühren
Sachsen- Anhalt	ja	nein	§ 6 Abs. 9 KAG-LSA für Beiträge; § 5 KAG-LSA für grundstücksbezogene Benutzungsgebühren; § 9 KAG-LSA für Grundstücksanschlusskosten
Schleswig- Holstein	ja	ja	§ 8 Abs. 7 KAG S-H für Beiträge § 6 Abs. 7 KAG S-H für grundstücksbezogene Benutzungsgebühren § 9a KAG S-H für Anschlusskosten
Thüringen	ja	nein	§ 7 Abs. 11 ThürKAG für Beiträge § 14 Thür KAG für Anschlusskosten § 12 ThürKAG für Benutzungsgebühren

3. Verlust des Privilegs durch Zeitablauf

Das Privileg, in der Rangklasse 3 befriedigt zu werden, steht der Gemeinde nicht auf unbegrenzte Zeit zu. Es **kann durch Zeitablauf** verloren gehen, was regelmäßig Forderungsausfall und daher u. U. auch Regressgefahr bedeutet. Mit der zeitlichen Befristung will der Gesetzgeber verhindern, dass die vorrangigen Forderungen der Kommune so hoch werden, dass sie das Befriedigungsrecht der Grundpfandrechtsgläubiger in der Rangklasse 4 des § 10 ZVG unkalkulierbar schmälern. 23

Zur sorgfältigen Kontrolle des Zeitablaufs ist die genaue Kenntnis der gesetzlichen Regelung unverzichtbar. Verlängert werden können die gesetzlich vorgegebenen Fristen des § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG weder durch das Gericht noch irgendwelche Maßnahmen der Gemeinde. Sie können nur durch einen rechtzeitigen Zwangsversteigerungsantrag gewahrt werden. Eine Stundung der Forderung ist zwar möglich und in Ausnahmefällen sogar vorgeschrieben (§ 135 Abs. 4 BauGB), führt aber niemals zu einer Ausdehnung des Vorrechtszeitraums. Auch eine erneute Festsetzung von Forderungen beispielsweise gegen einen Haftungs- oder Duldungsschuldner begründen keine neue Fälligkeit i. S. d. § 10 Abs. 1 Ziff. 3 ZVG¹⁶.

Das ZVG unterscheidet hierzu die öffentlichen Lasten in

- a. wiederkehrende Leistungen und
- b. einmalige Leistungen.

a) Wiederkehrende Leistungen

Wiederkehrende Leistungen sind solche, die nach ihrer Anspruchsgrundlage periodisch wiederkehrend für bestimmte Zeitabschnitte zu erbringen sind (z. B. Grundsteuer und grundstücksbezogene Benutzungsgebühren).

Die wiederkehrenden Leistungen werden noch einmal unterteilt in „**laufende**“ und „**rückständige**“ Beträge (§ 13 Abs. 1 ZVG), wobei diese Einteilung mit dem üblichen Sprachgebrauch nicht übereinstimmt. Um diese wichtige Abgrenzung vorzunehmen, benötigt man noch einen weiteren ZVG-Begriff, nämlich den Zeitpunkt der „**ersten Beschlagnahme des Grundstücks**“. 24

Die **Grundstücksbeschlagnahme** erfolgt durch jeden Beschluss, mit welchem eine Zwangsversteigerung oder Zwangsverwaltung angeordnet oder ein Beitritt zugelassen wird (hierzu Rn. 310 ff.). Jeder Gläubiger hat für sein Verfahren eine eigene Beschlagnahme. Es gibt also so viele Beschlagnahmen, wie es Anordnungs- oder Beitrittsbeschlüsse gibt (§§ 20, 27 Abs. 2, 146 ZVG). Für die Berechnungen ist diese Vielfalt aber glücklicherweise ohne Bedeutung, da sich die Berechnung immer nach der zeitlich ersten Beschlagnahme in diesem unter einer gemeinsamen Geschäftsnummer (Aktenzeichen des Amtsgerichts) geführten Verfahren richtet 25

¹⁶ BVerwG vom 14. Mai 2014 – 9 C 7/12 – KKZ 2015, 89.

(§ 13 Abs. 4 ZVG). Das gilt auch dann, wenn der Gläubiger, welcher diese Beschlagnahme bewirkt hatte, im Laufe der Zeit aus dem Verfahren ausgeschieden ist (z. B. durch Antragsrücknahme), das Verfahren aber für einen anderen Gläubiger unter derselben Geschäftsnummer weiterläuft.

26 Der Beschlagnahmetag bestimmt sich wie folgt:

- entweder Tag der Zustellung des ersten Anordnungsbeschlusses an den Schuldner, oder
- Tag des Eingangs des vollstreckungsgerichtlichen Ersuchens auf Eintragung des Zwangsversteigerungsvermerkes beim Grundbuchgericht, oder
- Beschlagnahmetag einer noch fortbestehenden Zwangsverwaltung.

Maßgebend ist der früheste Tag (§§ 22 Abs. 1, 13 Abs. 4 ZVG) der aufgezählten Möglichkeiten.

Entscheidend ist also weder das Datum des Anordnungsbeschlusses noch das der Eintragung im Grundbuch. Die Gemeinde kann daher das genaue Datum der **„ersten Grundstücksbeschlagnahme“** aus ihren Vorgängen nicht feststellen und muss es notfalls beim Gericht erfragen. Der Beschlagnahmetag ist bedauerlicherweise auch nicht Pflichtinhalt der Terminbestimmung (§§ 37, 38 ZVG), wird aber gelegentlich doch darin oder in der Mitteilung an alle Beteiligten gem. § 41 Abs. 2 ZVG kurz vor dem Versteigerungstermin angegeben.

Der erste Beschlagnahmetag ist jedenfalls der Angelpunkt, um den sich jede Berechnung dreht.

27 „Laufend“ i. S. d. ZVG sind jene Beträge, welche zuletzt vor diesem Beschlagnahmetag fällig geworden sind (hierzu Rn. 54) und alle später fällig werdenden Beträge (§ 13 Abs. 1 Satz 1 ZVG).

„Rückständig“ i. S. d. ZVG sind alle älteren Beträge (§ 13 Abs. 1 Satz 2 ZVG). Sie sind nur für zwei Jahre privilegiert (§ 10 Abs. 1 Satz 3 ZVG). Nach Ablauf dieser Zeit rücken sie aus der Vorrechtsrangklasse 3 in die ungünstige Rangklasse 7. Durch Beitritt (Rn. 260, 316 ff.) kann allerdings wieder eine Rangverbesserung (nach Rangklasse 5) erreicht werden.

Die hierauf beruhenden Überlegungen der Gemeinde soll folgendes Beispiel erklären:

28 Die Prüfung durch den Sachbearbeiter erfolgt am 10. Januar 2021. Von einem säumigen Schuldner fordert die Gemeinde Grundsteuern seit 2018, die bei üblicher Quartalsfälligkeit 150 Euro pro Quartal betragen. Es ist noch keine Zwangsversteigerung angeordnet. Würde jetzt die erste Beschlagnahme bewirkt, so wäre die letzte vorgehende Fälligkeit der 15. November 2020, an welchem Tag das vierte Quartal 2020 (= 1. Oktober–31. Dezember) fällig geworden ist. Dieses Quartal und alle später fällig werdenden Leistungen wären also „laufend“ i. S. d. ZVG.

„Rückständig“, aber noch privilegiert, wären die älteren Leistungen für zwei Jahre, also das letzte Quartal 2018, die vier Quartale 2019 und die drei ersten Quartale 2020. Der Gemeinde droht also noch kein unmittelbarer Rangverlust.

Die Prüfung durch den Sachbearbeiter erfolgt am 10. April 2021. Letzte Fälligkeit war der 15. Februar 2021 mit dem ersten Quartal 2021 (= laufend). Privilegierter Rückstand sind die Forderungen für die Jahre 2019 und 2020. Achtung! Wenn nun keine Beschlagnahme vor (!) dem 15. Mai 2021 bewirkt wird, verliert das erste Quartal 2019 sein Privileg! Will die Gemeinde das Vorrecht für das erste Quartal 2019 nicht verlieren, kann sie dies nur verhindern, indem sie **selbst einen Versteigerungsantrag stellt**. Der Antrag muss so rechtzeitig gestellt werden, dass das Gericht die Beschlagnahme vor dem 15. Mai 2021 noch bewirken kann. Sofortiges Handeln wäre daher unabdingbar! Ist dies politisch nicht erwünscht, käme als Minimal-Sicherung eine Sicherungshypothek in Betracht (hierzu Rn. 86 ff.). Den Versteigerungsantrag kann sie nur für die bereits fälligen Beträge (also 1. Januar 2019 bis 31. März 2021 also neun Quartale zu je 150 Euro = 1.350 Euro) stellen und auch nur, soweit dazu die Vollstreckungsvoraussetzungen nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes oder – wo anwendbar – der AO erfüllt sind. Die Grundsteuer ab 1. April 2021 behält aber dennoch die Rangklasse 3 und kann im Verfahren angemeldet werden (siehe Rn. 239).

Anders kann die Berechnung bei Grundsteuer A ausfallen. Die Gemeinden können nämlich bestimmen, dass Kleinbeträge am 15. August mit ihrem Jahresbetrag, wenn dieser 15 Euro nicht übersteigt, sowie am 15. Februar und 15. August je zur Hälfte des Jahresbetrags, wenn dieser 30 Euro nicht übersteigt, fällig werden. Außerdem kann auf Antrag des Steuerschuldners die Grundsteuer am 1. Juli in einem Jahresbetrag entrichtet werden (§ 28 GrStG).

Das Landesrecht kann regeln, dass bestimmte öffentliche Lasten durch Zeitablauf am Grundstück erlöschen¹⁷. Dies kann zur Folge haben, dass ein Anspruch mit dem Verlust der Rangklasse 3 nicht in Rangklasse 7 fällt, sondern einem nicht privilegierten persönlichen Anspruch (Rn. 60 ff.) gleichsteht. Es wäre sogar denkbar, dass das Landesrecht kürzere Fristen für den Wegfall der dinglichen Haftung des Grundstücks vorsieht, was aber bislang nirgends so geregelt ist. In einem solchen Fall müsste die Rückrechnung für „Rückstände“ ebenfalls vom letzten Fälligkeitstag vor der ersten Beschlagnahme (§ 13 Abs. 2 ZVG) erfolgen. 29

b) Einmalige Leistungen

Einmalige Leistungen sind jene Beträge, die nur einmal zu zahlen sind, auch wenn sie z. B. in Teilbeträgen für die gleiche Last fällig werden. Sieht z. B. die Satzung vor, dass die **Ausbaubeiträge** in vier gleichen Raten jeweils am 1. März der Jahre 30

¹⁷ So z. B. das Bayerische Ausführungsgesetz zum BGB.

2021, 2022, 2023 und 2024 fällig werden, handelt es sich dennoch um (vier) „einmalige“ Leistungen. Anderes gilt nur dann, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich festgelegt hat, dass die Teilzahlungen als wiederkehrende Leistungen i. S. d. ZVG anzusehen sind (z. B. § 11 Abs. 12 KAG Hessen).

Bezüglich der einmaligen Beiträge besteht mittlerweile in einigen Bundesländern die **Möglichkeit, solche Einmalbeträge in wiederkehrende Beiträge umzuwandeln**. Macht die Kommune von dieser Regelung Gebrauch, sind die Beiträge als wiederkehrende Leistungen anzusehen und verlieren unter anderem das Vorrecht bereits nach zwei Jahren (siehe Rn. 34).

Für grundstücksbezogene Kosten der Ersatzvornahme, wie Sicherungsmaßnahmen oder Abriss wegen Einsturzgefahr, gewähren lediglich § 59 Abs. 4 VwVG NRW sowie § 63 Abs. 3 LVwG RLP den Kommunen ein Vorrecht, weil dort solche Kosten ausdrücklich als öffentliche Last deklariert sind. Die Abgabenordnung und die übrigen Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder enthalten eine solche Regelung nicht, sodass in deren Geltungsbereich für Ersatzvornahmekosten keine Privilegierung besteht.

- 31 Gleiches gilt auch für **Vorschüsse**, die aufgrund eines Vorausleistungsbescheides (z. B. §§ 133 Abs. 3, 135 Abs. 1 BauGB) – nicht aber aufgrund einer Vorausleistungsvereinbarung – zu zahlen sind (§ 134 Abs. 2 BauGB). Hat die Gemeinde solche Vorschüsse bereits vom Vollstreckungsschuldner erhalten, gilt dessen Zahlung auch gegenüber dem späteren Ersteher, obwohl der vorschusszahlende Schuldner möglicherweise niemals Beitragsschuldner wird. Die Gemeinde kann die bereits getilgten Beträge nicht im Verfahren geltend machen. Die gegenteilige frühere Auffassung, die auf einer zu formalistischen Entscheidung des BVerwG¹⁸ beruhte, ist durch die Gesetzgebung korrigiert. Dies ergibt sich aus § 133 Abs. 3 BauGB und den Landesgesetzen.
- 32 Im Falle einer **Verrentung**, wie sie z. B. § 135 BauGB und Landesrechte ermöglichen, gelten die einzelnen Leistungsraten und die hierauf zu entrichtenden Zinsen als wiederkehrende Leistungen i. S. d. § 10 Abs. 1 Ziff. 3 ZVG. Die Fristberechnung folgt daher den dort genannten Regeln. Der Unterschied zwischen Zahlung in Raten bzw. **Teilbeträgen** (= einmalige Leistung) und Verrentung (= wiederkehrende Leistung) besteht darin, dass im erstgenannten Falle die Fälligkeit satzungsgemäß und für alle an bestimmten Terminen eintritt, im Falle der Verrentung aber durch Individualvereinbarung eine Teilzahlung gegen Zinsen gewährt wird. Bei einer Zahlung in Teilbeträgen bleibt es verfahrensrechtlich bei einem Einmalbetrag, der mit dem offenen Restbetrag zum Versteigerungstermin anzumelden wäre.
- 33 Bei einmaligen, nicht regelmäßig wiederkehrenden Leistungen besteht der Vorrang, soweit die Leistungen nicht weiter als vier Jahre zurückliegen. Der BGH hat

18 BVerwG vom 16. September 1981 – 8 C 1/81 – BVerwGE 64, 67 = DÖV 1982, 115.

hinsichtlich der Berechnung der Vierjahresfrist bei einmaligen öffentlichen Lasten entschieden¹⁹, dass diese Ansprüche in die Rangklasse 3 des § 10 ZVG gehören, wenn entweder der Gläubiger innerhalb von vier Jahren nach dem Eintritt der Fälligkeit wegen dieses Anspruchs die Anordnung der Zwangsversteigerung bzw. Zulassung des Beitritts zu einem bereits anhängigen Verfahren beantragt oder seinen Anspruch in einem laufenden Verfahren eines anderen Gläubigers innerhalb der Vierjahresfrist angemeldet hat. Bei einer Anmeldung kommt es nicht darauf an, ob innerhalb von vier Jahren seit der Fälligkeit der einmaligen Leistung auch ein Zuschlag erteilt wurde.

Der Gemeinde ist zu raten, sich nicht auf die Durchführung eines Verfahrens durch einen anderen Gläubiger zu verlassen und sich mit einer Anmeldung zu begnügen. Beendet nämlich der betreibende Gläubiger das Verfahren, dann führt die Anmeldung der Gemeinde zu nichts. Vielmehr endet die Zwangsversteigerung und wenn nun die Fälligkeit länger als vier Jahre zurückliegt, ist das Vorrecht unwiederbringlich verloren.

Das kann einzig dadurch verhindert werden, dass die Gemeinde rechtzeitig vor Ablauf der Vierjahresfrist selbst die Zwangsversteigerung beantragt.

Durch die Entscheidung des BGH werden unterschiedliche Meinungen darüber, ob eine Rückrechnung vom Tag der ersten Beschlagnahme oder vom Tag der Zuschlagserteilung zu erfolgen hat, nun mehr durch die höchstrichterliche Rechtsprechung geklärt. Der erste Tag der Beschlagnahme des Grundstücks als maßgeblicher Berechnungszeitpunkt scheidet nach Ansicht des BGH jedenfalls dann aus, wenn diese Beschlagnahme zugunsten eines anderen als des die Rangklasse 3 beanspruchenden Gläubigers erfolgte. Die Regelung in § 13 Abs. 1 ZVG spricht nicht dafür, den Tag der ersten Beschlagnahme des Grundstücks als den Zeitpunkt anzusehen, ab welchem der in § 10 Abs. 1 Nr. 3 ZVG festgelegte Vierjahreszeitraum zu berechnen ist. Denn die Vorschrift gilt nur für wiederkehrende Leistungen, bei denen zwischen laufenden Beträgen und Rückständen zu unterscheiden ist. Um diese voneinander abgrenzen zu können, bedarf es der Festlegung eines bestimmten Zeitpunkts, ab dem die Fälligkeit der einzelnen Beträge über ihre Zugehörigkeit zu den laufenden Beträgen oder den Rückständen entscheidet.

Legt man jedoch den Tag der ersten Beschlagnahme des Grundstücks als Zeitpunkt für die Berechnung des Vierjahreszeitraums zugrunde, fehlt es an einer Vorschrift im Zwangsversteigerungsgesetz, nach welcher die zwischen der Beschlagnahme und der Versteigerung fällig werdenden einmaligen öffentlichen Lasten in der Rangklasse 3 berücksichtigt werden können. Diese Regelungslücke hat der BGH mit seiner oben genannten Entscheidung geschlossen.

19 BGH vom 20. Dezember 2007 – V ZB 89/07 – KKZ 2008, 255 = Rpfleger 2008, 213.

zugezogen werden. So wird den Beteiligten die Bestimmung des Versteigerungstermins zugestellt (§§ 41, 43 Abs. 2 ZVG). Durch die Anmeldung beeinflussen sie die Festsetzung des geringsten Gebots und der Versteigerungsbedingungen (§ 59). Die Beteiligten werden zur Verkehrswertfestsetzung gehört (§ 74a Abs. 5); können verlangen, dass andere Beteiligte nach § 9 Nr. 2 ihr Recht glaubhaft machen; können Gruppen- und/oder Gesamtausgebote verlangen, soweit mehrere Grundstücke gemeinsam versteigert werden (§ 63); können abgesonderte Versteigerung oder anderweitige Verwertung i. S. v. § 65 beantragen; können im Versteigerungstermin Bietsicherheit verlangen (§ 67 Abs. 1); können ggfs. gem. § 85 Abs. 1 einen neuen Versteigerungstermin beantragen oder eine gerichtliche Verwaltung des Grundstücks beantragen (§ 94). Ferner steht den Beteiligten gem. § 97 Abs. 1 das Recht zu, den Zuschlagsbeschluss anzufechten.

Allerdings genießt derjenige, der lediglich durch Anmeldung „Beteiligter“ geworden ist, nicht sämtliche Antragsrechte eines betreibenden Gläubigers. So ist er z. B. nicht berechtigt, die einstweilige Einstellung des Verfahrens (§ 30 ZVG) bzw. die Fortsetzung desselben (§ 31 ZVG) zu beantragen. Diese Rechte stehen ausschließlich dem „Gläubiger“ zu. Gläubiger in diesem Sinne, also nach dem Verständnis des Zwangsversteigerungsgesetzes, ist nur derjenige, aufgrund dessen Antrags das Verfahren angeordnet oder der Beitritt zugelassen wurde (sog. **betreibender Gläubiger**). 301

III. Versteigerungsantrag – Beitrittsgesuch

1. Allgemein

Neben der Möglichkeit, rückständige Forderungen zu bereits angeordneten Zwangsversteigerungsverfahren anderer Gläubiger anzumelden, hat die Gemeinde auch jederzeit die Möglichkeit, selbst die Zwangsversteigerung zu beantragen bzw. einem Verfahren beizutreten. 302

Nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen werden die Anträge des Gläubigers durch die für die Beitreibung der Forderung zuständige Vollstreckungsbehörde gestellt. Meist wird für die Durchführung des Verfahrens das Amtsgericht am Sitz der Vollstreckungsbehörde örtlich zuständig sein. Sollte ausnahmsweise einmal die Vollstreckung in ein Grundstück außerhalb der Kommune erfolgen, hindert das die Kommune nicht, den Antrag selbst zu stellen. In Nordrhein-Westfalen kann die zuständige Vollstreckungsbehörde auch die entsprechende Behörde am Sitz des Gerichts oder Grundbuchgerichts darum ersuchen. 303

Im Rahmen der länderübergreifenden Vollstreckung ist die grundsätzlich ersuchende Behörde selbst berechtigt, einen entsprechenden Antrag in dem „fremden“ Bundesland zu stellen. Das Vollstreckungsgericht prüft hier lediglich, ob die Forde- 304

nung ihrer Art nach einem Verwaltungszwangsverfahren unterliegt¹¹⁵. Ist jedoch nach angeordnetem Verfahren eine Teilnahme zu dem Zwangsversteigerungstermin erforderlich oder geboten, so besteht nach den Regeln der Amtshilfe (VwVfG) die Möglichkeit, die örtlich zuständige Vollstreckungsbehörde um Wahrnehmung und Vertretung zu bitten, da dies für die ersuchende Behörde nur mit verhältnismäßig großem Aufwand (§ 5 VwVfG) möglich wäre.

- 305 Die Vollstreckungsbehörde kann unter Berücksichtigung des Grundsatzes der **Verhältnismäßigkeit** der Mittel (Rn. 308) zwar die Vollstreckungsmaßnahme, die zum Erfolg der Einziehung der Forderung führen soll, frei wählen. Dennoch kann es hinsichtlich der Vollstreckung in das unbewegliche Vermögen – der für den Schuldner härtesten Zwangsmaßnahme – durchaus sinnvoll sein, vor dieser Maßnahme zunächst mit dem Gläubiger Rücksprache zu halten. Dies z. B. aus politischen Motiven, um etwa durch Zwangsversteigerung eines Fabrikgeländes keine Arbeitsplätze zu gefährden.
- 306 Anträge auf Zwangsversteigerung oder Zwangsverwaltung sind nur zulässig, wenn feststeht, dass der Geldbetrag nicht durch Pfändung in das bewegliche Vermögen begetrieben werden kann. Diese Einschränkung findet sich sowohl in der AO (§ 322 Abs. 4) als auch in den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der Länder, nicht aber in der ZPO. Sie fordert, dass die Kommune vor einem eventuellen Zwangsversteigerungs- oder Zwangsverwaltungsantrag zunächst versucht, die Forderung durch Vollstreckung in das bewegliche Vermögen beizutreiben. Erfüllt ist diese Voraussetzung immer dann, wenn eine versuchte Sach- oder Forderungspfändung erfolglos verlief, weil kein pfändbares Vermögen vorhanden ist. Scheitert eine Zwangsvollstreckung in bewegliches Vermögen deshalb, weil sich Schuldnervermögen nur im Ausland befindet oder das Vollstreckungsverbot des § 89 InsO greift, darf der Antrag ebenfalls sofort gestellt werden.
- 307 Das Verwaltungsvollstreckungsgesetz von Hessen enthält gegenüber anderen Bundesländern eine zusätzliche Schutzbestimmung hinsichtlich von Schuldnern bewohnten **Kleinsiedlungen, Kleinwohnungen und der sog. Ackernahrung**, deren Zwangsversteigerung nur mit Zustimmung des Schuldners möglich ist. Diese zusätzliche Vollstreckungsschutzbestimmung soll gewährleisten, dass niemand wegen öffentlich-rechtlicher Abgaben aus dem von ihm bewohnten bescheidenen Grundbesitz vertrieben werden soll. Die Regelung gilt allerdings nicht, soweit die Gemeinde privatrechtliche Forderungen gegenüber dem Schuldner geltend macht. In der Praxis scheitert ihre Anwendung schon daran, dass völlig unklar ist, welche Art von Grundbesitz mit den vom Gesetzgeber verwendeten Begriffen gemeint ist.
- 308 Während für die Eintragung einer Zwangssicherungshypothek ein Mindestbetrag gefordert wird (Rn. 96), ist der Antrag auf Zwangsversteigerung grundsätzlich nicht

¹¹⁵ Goldbach, in: Schneider, ZVG, § 16 Rn. 376 ff.

von der Forderungshöhe abhängig. Insoweit ist es durchaus denkbar, auch wegen einer **Bagatellforderung** die Befriedigung aus dem Grundbesitz zu suchen. Gerade bei rückständigen Bagatellforderungen spricht einiges für die Böswilligkeit oder Gleichgültigkeit des Schuldners, da dieser durch Zahlung eben dieses Betrages jederzeit leicht die Möglichkeit hat, die Zwangsversteigerung zu verhindern¹¹⁶. Allerdings muss die Vollstreckungsbehörde hierbei – wie im gesamten Vollstreckungsrecht auch – den Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit der Mittel** von Amts wegen beachten¹¹⁷. Unter diesem Gesichtspunkt wäre es sicherlich rechtsmissbräuchlich, wegen eines geringen Betrages (z.B. Grundsteuer A) gleich die Zwangsversteigerung zu beantragen, ohne auch nur die Vollstreckung in bewegliches Vermögen versucht zu haben. Hat aber umgekehrt die Vollstreckungsbehörde alle Möglichkeiten ausgeschöpft und den Schuldner auf die bevorstehende Zwangsversteigerung hingewiesen, so wäre es inkonsequent, die Durchsetzung von Kleinbeträgen in der Zwangsvollstreckung zu versagen, ohne zugleich auch den Rechtsschutz im Erkenntnisverfahren entsprechend einzuschränken. Das Kostenrisiko einer ergebnislosen Zwangsversteigerung muss allerdings immer bedacht werden. Es wäre unsinnig, wegen geringer Forderungen zusätzliche hohe Kosten zu verursachen, ohne zum gewünschten Vollstreckungserfolg zu kommen.

Zur **Prüfung des Rechtsschutzbedürfnisses** werden die Interessen von Gläubiger und Schuldner gegeneinander abgewogen. Der Schuldner darf keinesfalls dadurch, dass das Rechtsschutzbedürfnis versagt wird, dazu ermuntert werden, geringe Forderungen nicht zu begleichen. Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt allerdings, wenn für das Vollstreckungsgericht erkennbar zweckwidrige und nicht schutzwürdige Ziele verfolgt werden. Soll der Schuldner offensichtlich schikaniert oder ihm Schaden zugefügt werden, ist ein Rechtsschutzbedürfnis des Gläubigers zu verneinen¹¹⁸. 309

Beantragt die Gemeinde nach Ausschöpfung aller übrigen Zwangsmaßnahmen die Zwangsversteigerung als letzte Möglichkeit, um eine Zahlung zu erzielen, so muss sie sich darüber im Klaren sein, dass die Maßnahme einen erheblichen wirtschaftlichen Eingriff darstellt, der oft genug auch schwerwiegende Folgen für die Existenz und das Leben des Schuldners und seiner Familie mit sich bringt. Insbesondere darf auch nicht verkannt werden, dass die Gemeinde durch die Zwangsversteigerung auch das Risiko eingeht, den gleichen Schuldner in einer Gemeindeforderung unterbringen zu müssen, was letztlich wieder mit Kosten verbunden ist. Andererseits kann aber wiederum jede Verzögerung für die Gemeinde als Gläubigerin erhebliche Nachteile mit sich bringen. Ganz abgesehen davon, dass sich die Rückstände bei den Grundbesitzabgaben im Laufe der Zeit immer weiter erhöhen. 310

116 OLG Düsseldorf, NJW 1980, 1181.

117 BGH vom 26. März 1973 – III ZR 43/71 – KKZ 1974, 37.

118 Dasser/Schiffhauer/Hintzen/Engels/Rellermeyer, ZVG, § 15 Rn. 12.

- 311 Einer dieser Nachteile liegt u. a. darin, dass die Gemeinde Gefahr läuft, das Vorrecht der öffentlichen Last zu verlieren. Beantragt nach Ablauf der Vorrechtsfrist ein Dritter die Zwangsversteigerung, so ist dies für die Gemeinde mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit einem **Einnahmeverlust** gleichzusetzen.
- 312 Die Zwangsversteigerung des Grundstücks erfolgt gem. § 15 ZVG immer auf Antrag und nicht etwa von Amts wegen. Der **Beitritt** zu einem Verfahren ist erst nach Anordnung des Verfahrens zulässig und möglich. Der „Beitrittsgläubiger“ hat die gleichen Rechte, wie wenn auf seinen Antrag hin die Versteigerung angeordnet worden wäre (§ 27 Abs. 2 ZVG). Sowohl „Antragsgläubiger“ wie auch „Beitrittsgläubiger“ werden im Zwangsversteigerungsverfahren als **„Gläubiger“ (= betreibender Gläubiger)** bezeichnet.

Für die Form des Antrags muss unterschieden werden:

- 313 Vollstreckt die Gemeinde ausnahmsweise nach den Regeln der ZPO, ist der Antrag (falls er nicht zu Protokoll der Geschäftsstelle erklärt wird) schriftlich einzureichen, ohne dass er einer weiteren Form bedarf. Vollstreckt die Gemeinde jedoch – wie üblich – im Verwaltungszwangsverfahren, ist der „Antrag“ in Wirklichkeit ein „titelersetzendes Ersuchen auf Anordnung der Zwangsversteigerung“ und kann daher nur schriftlich, also auch nicht „zu Protokoll der Geschäftsstelle“ gestellt werden. Der Antrag auf Zwangsversteigerung erfolgt grundsätzlich formfrei. Nach der hier vertretenen Auffassung ist die Beifügung eines Dienstsiegels grundsätzlich entbehrlich (siehe hierzu Rn. 329). Dennoch hindert dies die Vollstreckungsbehörde nicht, den Antrag im Hinblick auf den amtlichen Charakter mit einem Dienstsiegel zu versehen.
- 314 Örtlich zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk sich das Grundstück befindet, falls die Landesjustizverwaltung nicht einem Amtsgericht die Zuständigkeit für mehrere Amtsgerichtsbezirke zugewiesen hat (§ 1 ZVG).
- 315 Zur Zwangsvollstreckung im Range einer Zwangssicherungshypothek benötigt weder die Gemeinde noch ein privater Gläubiger einen besonderen „dinglichen Titel“. Hat die Gemeinde ausnahmsweise die Eintragung mit einem ZPO-Titel (privatrechtliche Forderung) erwirkt, legt sie auch zum Versteigerungsantrag diesen Titel vor.

Wird die Versteigerung allerdings aus einem von der Gemeinde gepfändeten Eigentümerrecht betrieben, benötigt die Gemeinde – wie jeder andere Gläubiger auch – einen zusätzlichen dinglichen Titel, also eine Feststellung, dass der Grundstückseigentümer die Zwangsvollstreckung in das Grundstück zu dulden hat. Das kann entweder ein Duldungsurteil oder ein Duldungsbescheid sein (siehe Rn. 203).

- 316 Tritt die Gemeinde einem bereits angeordneten Verfahren bei (§ 27), so erfolgt statt des Versteigerungsbeschlusses die Anordnung, dass der Beitritt des Antragstellers

zu dem Verfahren zugelassen wird. Eine gesonderte Eintragung dieser Anordnung in das Grundbuch findet dagegen nicht statt. Für den Beitritt gelten die gleichen Voraussetzungen wie für den eigentlichen Antrag auf Zwangsversteigerung. Zu beachten ist allerdings, dass die Gemeinde – will sie das geringste Gebot bestimmen – dem Verfahren so rechtzeitig beitrifft, dass der ergangene Beschluss dem Schuldner vier Wochen vor dem Versteigerungstermin durch das Gericht zugestellt werden kann, da er ansonsten für die Berechnung des geringsten Gebotes keine Berücksichtigung findet (§ 44 Abs. 2 ZVG). Um die Vierwochenfrist zu wahren, muss der Beitritt also (gerichtliche Bearbeitungszeit eingerechnet!) mindestens ca. sechs Wochen vor dem Versteigerungstermin beantragt werden. Wird diese Frist eingehalten, so

- kann die Forderung der Gemeinde „bestrangiger Gläubiger“ sein und das „geringste Gebot“ beeinflussen (Rn. 181 ff.);
- kann ohne Zustimmung der Gemeinde der Versteigerungstermin nicht aufgehoben werden (hierzu Rn. 317);
- wird allerdings auch das Verfahren zugunsten der Gemeinde einstweilen eingestellt, wenn niemand auf das Grundstück bietet (§ 77 ZVG).

Ist die Gemeinde dem Verfahren rechtzeitig (§ 44 Abs. 2 ZVG) beigetreten, hat jedoch nicht den besten Rang, und bewilligt der bestrangige Gläubiger im Termin die einstweilige Einstellung (oder nimmt den Versteigerungsantrag zurück), muss das Verfahren für die Forderung der Gemeinde weitergeführt werden. Hierzu muss zunächst das geringste Gebot neu berechnet werden. In schwierigen Fällen wird dies so rasch nicht möglich sein und der Rechtspfleger deshalb von Amts wegen den Termin aufheben. Kann jedoch die Berechnung rasch erfolgen, wird die Versteigerung mit dem neuen geringsten Gebot fortgesetzt. Hatte die Bietzeit bereits begonnen, muss eine neue Bietzeit beginnen. **Achtung! – Kostenrisiko:** Nunmehr trägt die Gemeinde, falls sie jetzt „bestrangiger Gläubiger“ ist, die weiter anfallenden Verfahrenskosten allein, wenn das Grundstück nicht versteigert wird. Will die Gemeinde dies verhindern, muss sie ebenfalls die einstweilige Einstellung bewilligen.

Die Praxis zeigt nach wie vor, dass die Gemeinden in den seltensten Fällen selbst bereit sind, die Initiative zu ergreifen und Anträge auf Zwangsversteigerungen selbst zu stellen, obwohl dies insbesondere hinsichtlich der Geltendmachung von öffentlichen Lasten unter Berücksichtigung der zeitlichen Begrenzung des Vorrechts die Gefahr eines Rangverlustes, verbunden mit Einnahmeverlusten, in sich birgt. Dagegen werden häufiger Beitritte durch Kommunen beantragt, wenn sie feststellen, dass schon ein anderer Gläubiger eine Zwangsversteigerung betreibt. Unverständlich ist die Zurückhaltung der Kommunen vor allem in den Bundesländern, in denen Kostenfreiheit besteht. Aber auch da, wo die Gemeinden kostenpflichtig sind, besteht für einen Antrag der Gemeinde kein sehr hohes Kostenrisiko, so lange die betreibenden Ansprüche in die Rangklasse 3 fallen. Wenn das Objekt

317

nach Bauzustand und Marktlage überhaupt versteigerbar ist, sollte vor der Durchführung des Verfahrens nicht zurückgeschreckt werden.

Der Beitritt ist – abweichend von dem oben Gesagten – grundsätzlich (abgesehen von der Absicht, das geringste Gebot zu bestimmen) noch bis zur Verkündung des Zuschlags möglich. Allerdings erfolgt er dann schon eher aus taktischen Gründen, um z. B. bei rein persönlichen Forderungen (Gewerbsteuer, Kindergartengebühr) Druck auf den Schuldner für den Fall auszuüben, dass der oder die vorrangigen Gläubiger ihren Antrag zurücknehmen oder die einstweilige Einstellung des Verfahrens bewilligen. Tritt nämlich dieser (relativ häufig vorkommende) Fall ein, so wird zwar der erste Versteigerungstermin aufgehoben. Wenn aber die kurz vor Versteigerungstermin beigetretene Gemeinde nicht ebenfalls die einstweilige Einstellung bewilligt, wird wegen ihrer Forderung ein neuer Versteigerungstermin vom Gericht bestimmt. Der Schuldner bringt das Verfahren insoweit nur dann zum endgültigen Stillstand, wenn er auch die Gemeinde befriedigt (oder sich anderweitig mit ihr einigt).

- 318 Bevor das Gericht die Versteigerung anordnet bzw. den Beitritt hierzu zulässt, prüft es, ob der Antragsteller eine Vollstreckungsbehörde ist (die Gemeinden in Hessen und Thüringen, welche sich hinsichtlich der Vollstreckung ihrer öffentlich-rechtlichen Geldforderungen oft der Kasse des Landkreises bedienen, dem sie angehören, sind keine Vollstreckungsbehörden i. d. S. und daher auch nicht berechtigt, entsprechende Anträge zu stellen), ob ein im Verwaltungsvollstreckungsverfahren durchsetzbarer Anspruch geltend gemacht wird und ob ein formgerechter Antrag mit Bescheinigung über die Vollstreckbarkeit der Forderung durch die Vollstreckungsbehörde vorliegt. Weiterhin prüft das Gericht die Übereinstimmung des Schuldnernamens mit dem Grundbucheintrag (Rn. 329). Sind Eheleute in **Gütergemeinschaft** eingetragen und verwaltet einer der Ehegatten das Gesamtgut der Gütergemeinschaft allein (muss sich aus dem Gütervertrag ergeben, welcher sich bei den Grundakten befindet und dort eingesehen werden kann), so genügt ein Titel (Vollstreckungsersuchen) allein gegen diesen Ehegatten (§ 740 Abs. 1 ZPO). Verwalten beide Ehegatten das Gesamtgut gemeinsam (dies ist die Regel), genügt ein Titel gegen einen von ihnen nur dann, wenn der Schuldner ein Erwerbsgeschäft betreibt (§ 741 i. V. m. § 740 Abs. 2 ZPO). Zur Gütergemeinschaft siehe §§ 1415 ff. – insbesondere § 1421 – BGB (Verwaltung).

Bei Anträgen der kommunalen Vollstreckungsbehörden auf Eintragung einer Zwangssicherungshypothek, die Ersuchen i. S. v. § 38 GBO darstellen, ist der Prüfungsumfang hinsichtlich der geltend gemachten Forderung beschränkt. Das Grundbuchamt hat nicht zu prüfen, ob die Abgabeforderung gegenüber dem Schuldner materiell begründet und ob die Zwangsvollstreckung verhältnismäßig ist. Dasselbe gilt selbstverständlich auch für Zwangsversteigerungsanträge. Der BGH hat bestätigt, dass die Voraussetzungen der Vollstreckung eines auf die Zahlung von öffentlich-rechtlichen Geldleistungen gerichteten behördlichen Leis-

tungsbescheids nicht von den Vollstreckungsbehörden zu prüfen sind, sondern allein von der Anordnungsbehörde. Das ist die Behörde, die den zu vollstreckenden Verwaltungsakt erlassen hat. Dies entspricht dem im zivilprozessualen Vollstreckungsrecht geltenden Grundsatz der Trennung von Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren. Danach hat das Vollstreckungsorgan den durch den Vollstreckungstitel urkundlich ausgewiesenen Anspruch des Gläubigers gegen den Schuldner nicht zu überprüfen.¹¹⁹

2. Wirkung

Wenn alle Voraussetzungen für die Zwangsvollstreckung in das Grundstück vorliegen, ordnet das Gericht die Zwangsversteigerung an, ohne den Schuldner vorher zu hören und ersucht gleichzeitig das Grundbuchgericht von Amts wegen um Eintragung der Anordnung in das Grundbuch (§ 19). Der Beschluss ist dem Schuldner gem. § 22 ZVG von Amts wegen durch das Vollstreckungsgericht zuzustellen. Ist der Aufenthaltsort des Schuldners (Grundstückseigentümers) nicht bekannt, so kann nur eine **öffentliche Zustellung** im Sinne der §§ 185 ff. ZPO erfolgen, was die Gemeinde beim Vollstreckungsgericht anregen sollte (Rn. 773). 319

Die **Beschlagnahme** des Grundstücks bewirkt nach § 23 Abs. 1 ZVG ein **relatives Veräußerungsverbot** im Sinne von § 136 BGB zulasten des Eigentümers. Es dient dem Schutz des betreibenden Gläubigers vor verfahrensschädlichen Verfügungen des Schuldners bzw. vor Zwangsvollstreckungsmaßnahmen Dritter. 320

Wirksam wird die Beschlagnahme des Grundstücks (wobei jeder Gläubiger seinen eigenen Beschlagnahmezeitpunkt hat) wie folgt: 321

- Für den zeitlich ersten Gläubiger durch Zustellung des Anordnungsbeschlusses an den Schuldner, oder durch Eingang des Ersuchens auf Eintragung des Zwangsversteigerungsvermerks beim Grundbuchgericht (§ 22 Abs. 1 ZVG).
- Für den Beitrittsgläubiger durch Zustellung des Beitrittsbeschlusses an den Schuldner.

Wegen der Bedeutung der zeitlich ersten Beschlagnahme zur Berechnung der „laufenden/rückständigen“ öffentlichen Lasten oder Zinsen siehe Rn. 26.

Wird das Grundstück nach dem Tag der Beschlagnahme z. B. durch Eintragung einer erneuten Zwangssicherungshypothek belastet, so ist diese Hypothek dem betreibenden Gläubiger gegenüber unwirksam und wird insoweit nur in Rangklasse 6 berücksichtigt. Rechte, die nach dem Zwangsversteigerungsvermerk eingetragen werden, sollen dem Vollstreckungsgericht vom Grundbuchgericht mitgeteilt werden (§ 19 Abs. 3 ZVG), was aber die Anmeldung durch den Berechtigten des Rechtes nicht ersetzt. 322

¹¹⁹ BGH vom 20. Dezember 2018 – I ZR 24/17 – KKZ 2020, 38 = DGVZ 2019, 79.