

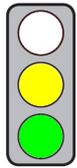
EFFIZIENTE VOLLSTRECKUNG: TRANSPARENZ DES SCHULDNERVERMÖGENS

Stand: 09.06.2008

KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Die Kommission möchte die grenzüberschreitende Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen verbessern, indem der EU-weite Zugang zu Informationen über das Vermögen von Schuldnern erleichtert wird.

Betroffene: Gläubiger und Schuldner grenzüberschreitender Forderungen.



Pro: Hindernisse bei der grenzüberschreitenden Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen stellen ein Handelshemmnis dar, das die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes beeinträchtigt.

Contra: Verschiedene von der Kommission zur Diskussion gestellte Maßnahmen stehen in Konflikt mit dem Datenschutz.

Änderungsbedarf: Maßnahmen müssen den Anforderungen des Datenschutzes entsprechen.

INHALT

Titel

Grünbuch der Kommission vom 6. März 2008 **KOM(2008) 128: „Effiziente Vollstreckung** gerichtlicher Entscheidungen in der Europäischen Union: **Transparenz des Schuldnervermögens“**

Kurzdarstellung

► **Problemdarstellung und Zielrichtung der Kommission**

- Mit dem Grünbuch verfolgt die Kommission das Ziel, die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen zu erleichtern.
- Zu diesem Zweck sollen Vollstreckungsgläubiger einen besseren Zugang zu Informationen über das Vermögen ihrer Schuldner erhalten.
- Dabei sollen die Privatsphäre des Schuldners und der Datenschutz als Grenze beachtet werden.
- Derzeit erhalten Vollstreckungsgläubiger Auskünfte über das Schuldnervermögen, je nach Mitgliedstaat, auf verschiedenen Wegen: durch eine Offenlegungspflicht des Schuldners selbst oder über Register bzw. spezielle Datensammlungen.

► **Maßnahmenvorschläge der Kommission**

Um Gläubigern für die Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen zügigen und verlässlichen Zugang zu Informationen über das Schuldnervermögen zu verschaffen, schlägt die Kommission folgendes Maßnahmenbündel vor:

- Erstellung eines Handbuchs zum Zwangsvollstreckungsrecht und zur Zwangsvollstreckungspraxis in den einzelnen Mitgliedstaaten,
- Erweiterung der nationalen Register und Verbesserung des Registerzugangs,
- Informationsaustausch zwischen Vollstreckungsbehörden,
- Einführung einer „europäischen Vermögenserklärung“ („euVE“).

► **Handbuch zu Zwangsvollstreckungsrecht und -praxis in den Mitgliedstaaten**

Die Kommission will auf der Website des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen (http://ec.europa.eu/civiljustice/index_de.htm) ein Handbuch als Hilfsmittel für die Praxis veröffentlichen. Dieses soll alle Informationsquellen enthalten, die Angaben zum Vermögen einer Person liefern. Außerdem soll es über Vollstreckungsvoraussetzungen und -kosten informieren.

► **Erweiterung der nationalen Register und Verbesserung des Registerzugangs**

- Handelsregister: Die Kommission befürwortet die Schaffung eines elektronischen Portals im Justizbereich, die Zugang zu bestehenden und künftigen elektronischen Systemen schafft. So sollen gewerbliche Schuldner leichter aufgefunden werden können. Langfristig will die Kommission die Insolvenz-, Handels- und Unternehmensregister der Mitgliedstaaten vernetzen.
- Melderegister: Die Kommission stellt fest, dass nicht in allen Mitgliedstaaten Einwohnermelderegister existieren. Sie überlegt, ob der Zugang zu den vorhandenen Melderegistern erleichtert werden soll.
- Sozialversicherungs- und Steuerregister: Die Kommission betont, dass der Zugang zu Informationen in Sozialversicherungs- und Steuerregistern (z. B. Anschrift, Arbeitgeber und Bankverbindungen des Schuldners) die Vollstreckung einer Geldforderung erheblich erleichtern kann. Zugleich weist sie auf mögliche Konflikte mit dem Sozialversicherungs- und Steuergeheimnis sowie dem Datenschutz hin.

Sie betont, dass mitgliedstaatlichen Vorschriften für die Bearbeitung sensibler Daten Rechnung getragen werden sollte.

► **Informationsaustausch zwischen Vollstreckungsbehörden**

- Die Kommission sieht ein Kooperationsdefizit bei den mitgliedstaatlichen Vollstreckungsbehörden.
- Bis auf weiteres schlägt sie den mitgliedstaatlichen Vollstreckungsstellen vor, einander Amtshilfe zu gewähren und das elektronische Binnenmarktinformationssystem (BIS) zu nutzen. Abfragebefugte Stellen sollen aufgelistet und standardisierte Formulare verwendet werden.

► **Einführung einer „europäischen Vermögenserklärung“**

- Die Kommission will eine „europäische Vermögenserklärung“ („euVE“) einführen, mit der der Schuldner sein gesamtes in der EU liegendes Vermögen offen zu legen hat.
- EU-weit einheitlich sollen vorgeschrieben werden:
 - Inhalt der „euVE“;
 - Voraussetzungen für die Abgabe der „euVE“;
 - Sanktionen bei Verweigerung der Erklärung und bei falschen Angaben;
 - die standardisierte Abgabe der „euVE“ auf einem Formblatt.
- Der Schuldner soll die Erklärung durch das Angebot einer Zahlung oder die Angabe von Vermögenswerten abwenden können, die für die Vollstreckung ausreichen.
- Eine EU-Rahmenregelung, die den Mitgliedstaaten nur allgemein die Einführung eines Verfahrens zur Vermögensoffenbarung vorschreibt, ihnen aber dessen Ausgestaltung überlässt („Mindestharmonisierung“), lehnt die Kommission explizit ab.

Subsidiarität und dargelegter Bedarf für EU-Handeln

Die Kommission gibt keine Subsidiaritätsbegründung ab. Sie stellt lediglich fest, dass die einschlägigen mitgliedstaatlichen Regelungen derzeit zwar die Transparenz des Schuldnervermögens durch Informationen aus verschiedenen Quellen gewährleisten und in ihren Grundzügen ähnlich seien. Jedoch bestünden erhebliche Unterschiede bei den Voraussetzungen und Verfahren zur Erlangung der Auskünfte, beim Inhalt der Auskünfte und bei der allgemeinen Leistungsfähigkeit der Systeme. Diese Unterschiede und das mangelnde Wissen der Gläubiger über Regelung und Praxis in anderen Mitgliedstaaten erschwere die grenzüberschreitende Eintreibung von Schulden in der EU. Dadurch könne der Binnenmarkt in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Siehe inhaltliche Darstellung.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Offen.

Europäisches Parlament

Offen.

Rat „Justiz und Inneres“

Offen.

Politischer Kontext

Im „Maßnahmenprogramm zur gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen“ (2001/C 12/01) wurden Maßnahmen angeregt, die „die genaue Feststellung der Vermögenswerte eines Schuldners im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gestatten“. Eine von der Kommission 2004 initiierte Studie analysierte die Rechtslage und Effektivität bei der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen (JAI/A3/2002/02). Im Grünbuch zur „Effizienteren Vollstreckung gerichtlicher Urteile in der Europäischen Union: Vorläufige Kontenpfändung“ (KOM(2006) 618) plädierte die Kommission für eine effektivere Vollstreckung in diesem speziellen Bereich.

Das nun vorgelegte Grünbuch ergänzt eine Reihe von Maßnahmen zur grenzüberschreitenden Forderungsdurchsetzung, u. a. die EU-Verordnungen zur Anerkennung und Erklärung der Vollstreckbarkeit von Urteilen (VO (EG) Nr. 44/2001), zum europäischen Mahnverfahren (VO (EG) Nr. 1896/2006) und zum europäischen Verfahren für geringfügige Forderungen (VO (EG) Nr. 861/2007) sowie das genannte Grünbuch zur vorläufigen Kontenpfändung. Langfristiges Ziel der Maßnahmen ist eine grenzüberschreitende Schuldeneintreibung, die ebenso effektiv wie die innerstaatliche Vollstreckung ist.

Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Justiz, Freiheit und Sicherheit
Konsultationsverfahren: Die Kommission bittet Verbände, Unternehmen und alle anderen Interessierten um Stellungnahme bis 30. September 2008.
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm.

Ergebnis der Konsultation

Offen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Für die Rechtssicherheit und damit für die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung ist ein Rechtssystem, das die effektive Durchsetzung von Rechtsansprüchen im Allgemeinen und von Zahlungsforderungen im Besonderen gewährleistet, von zentraler Bedeutung. Voraussetzung dafür ist Transparenz beim Vermögen des Schuldners. **Gegen eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Vollstreckbarkeit gerichtlicher Entscheidungen durch die Offenlegung des Schuldnervermögens bestehen daher keine grundsätzlichen ordnungspolitischen Bedenken.**

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Hindernisse bei der grenzüberschreitenden Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen stellen für potentielle Gläubiger ein Handelshemmnis dar, dessen Beseitigung die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes erhöht. Umgekehrt kann eine erleichterte Vollstreckung potentielle Schuldner davon abhalten, Verbindlichkeiten im Ausland einzugehen, was den grenzüberschreitenden Handel hemmen könnte. Da dies aber allenfalls für Schuldner mit schlechter Bonität gilt, überwiegt der Effekt des Abbaus der gläubigerseitigen Hemmnisse.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Funktionsfähige Rechtssysteme sind essentiell für die Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsordnung. Eine effektive grenzüberschreitende Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen fördert die Arbeitsteilung im Binnenmarkt und wirkt sich so positiv auf Wachstum und Beschäftigung aus.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die Verbesserung der grenzüberschreitenden Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen erhöht die Standortqualität Europas.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU besitzt gemäß Art. 61 lit. c in Verbindung mit 65 lit. a EGV die Kompetenz für Maßnahmen zur Verbesserung der Vollstreckung zivilrechtlicher Gerichtsentscheidungen „mit grenzüberschreitenden Bezügen“, und zwar „soweit sie für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes erforderlich sind.“

Subsidiarität

Eine **Harmonisierung der grenzüberschreitenden Vollstreckung** führt zu jeweils unterschiedlichen Systemen für inländische und grenzüberschreitende Sachverhalte. Dies **bewirkt**, weil kaum praktikabel, eine **starke Sogwirkung zur Anpassung auch der Regelungen für die rein inländische Vollstreckung. Dies ist** zumindest derzeit **problematisch, weil es heute** in der EU **nur wenige grenzüberschreitende Vollstreckungen gibt.** Diesem Umstand würde eine „Mindestharmonisierung“ Rechnung tragen, die auf eine „europäische Vermögensklärung“ verzichtet und die Mitgliedstaaten lediglich verpflichtet, ein Verfahren zur Vermögensoffenbarung einzuführen, die Ausgestaltung aber ihnen überlässt.

Andererseits trägt umgekehrt **ein EU-weit einheitliches Vollstreckungsrecht** zur Vereinfachung und **zu größerer Rechtssicherheit im Binnenmarkt bei**, so dass die Zahl der grenzüberschreitenden Vollstreckungen mittelfristig deutlich steigen könnte und dadurch die Harmonisierung sich selbst rechtfertigt.

Verhältnismäßigkeit

Eine abschließende Einschätzung über die Verhältnismäßigkeit der von der Kommission erwogenen Maßnahmen ist noch nicht möglich, da der konkrete Inhalt und die Eingriffstiefe noch nicht bekannt sind.

Grundsätzlich ist zu beachten: Die **Handels-, Melde-, Sozialversicherungs- und Steuerregister enthalten sensible Daten** (z. B. Religionszugehörigkeit, Ehestand, Zahl der Kinder). Schließlich wurden sie nicht eingerichtet, um Informationen über das Schuldnervermögen bereitzustellen. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wäre die **Offenlegung derjenigen Registerdaten unverhältnismäßig, die zur Erleichterung der Vollstreckung ungeeignet oder nicht erforderlich sind.** Das Grünbuch lässt nicht erkennen, wie die Weitergabe sensibler und objektiv nicht erforderlicher Daten an Dritte unterbunden werden kann.

Datenschutzrechtliche Bedenken lassen sich auch nicht durch eine Beschränkung der Zugangsberechtigung auf staatliche Vollstreckungsorgane ausräumen, da in einigen Mitgliedstaaten die Vollstreckung durch private oder halbstaatliche Stellen erfolgt.

Im Einzelnen ist wie folgt zu differenzieren:

Der Zugang zu den Handelsregistern muss auf die Kerndaten – Rechtsform, Sitz, Vertretungsverhältnisse, Grund- oder Stammkapital – beschränkt werden. Eine Erweiterung auf Daten, deren Publizität für den Handelsverkehr nicht erforderlich ist, wäre unverhältnismäßig. Hingegen wäre die technische Vernetzung von ohnehin öffentlich zugänglichen Handels-, Insolvenz- und Unternehmensregistern rechtlich unproblematisch.

Obwohl in vielen Mitgliedstaaten Einwohnermelderegister üblich sind, steht in Irland und dem Vereinigten Königreich die Rechtstradition der Einrichtung solcher Register entgegen. Unklar bleibt, ob die Kommission dennoch die EU-weite Einführung von Melderegistern anstrebt. Für den Fall, dass sie dies nicht vorhat, müsste dafür gesorgt werden, dass in Mitgliedstaaten ohne Meldepflicht gleichwertige Informationsquellen zugänglich gemacht werden. Unabhängig davon ist es ein Gebot des Datenschutzes, Zugang zu Melde- und gleichwertigen Registern allenfalls gegen Nachweis eines „berechtigten Interesses“ zu gewähren.

Besonders einschneidend wäre eine EU-Regelung, die **Zugang zu den sensiblen Daten der Steuer- und Sozialversicherungsregister** gewähren würde. Hier ist eine **sorgfältige Abwägung zwischen dem Vollstreckungsinteresse des Gläubigers** einerseits und dem **Datenschutzinteresse des Schuldners zwingend**.

Grundsätzlich sind Maßnahmen als verhältnismäßig einzustufen, die im Wege der Amtshilfe den Informationsaustausch der Vollstreckungsstellen untereinander verbessern und vorhandene Register vernetzen. Weil aber in manchen Mitgliedstaaten auch private oder halbstaatliche Stellen mit Vollstreckungsaufgaben betraut sind, muss sehr sorgfältig hinterfragt werden, ob eine Teilnahme solcher Akteure am Informationsaustausch gerechtfertigt werden kann.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Sofern die dargelegten Grenzen gewahrt werden, sind die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen unproblematisch. Andernfalls drohen Kollisionen sowohl mit den deutschen Datenschutzstandards als auch mit dem Schutz der Privatsphäre, die das deutsche Verfassungsrecht durch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) garantiert.

Alternatives Vorgehen

Die EU könnte sich zum jetzigen Zeitpunkt auf eine Mindestharmonisierung beschränken. Zwingend ist dies jedoch nicht.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Nach Abschluss der Konsultation wird die Kommission voraussichtlich legislative Maßnahmen vorschlagen.

Zusammenfassung der Bewertung

Für die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung und des Binnenmarktes ist eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Vollstreckbarkeit gerichtlicher Entscheidungen zu begrüßen. Unter Subsidiaritätsgesichtspunkten genügt eine „Mindestharmonisierung“, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Verfahren zur Vermögensoffenbarung einzuführen, die Ausgestaltung aber ihnen überlässt. Bei der Umsetzung der im Grünbuch erwogenen Maßnahmen ist unbedingt darauf zu achten, dass der Datenschutz für sämtliche Informationen gewahrt wird, die für die Vollstreckung nicht erforderlich sind.