

NEWSLETTER¹

Rechtsanwaltskanzlei - Ahrens - Lüneburg



Privatisierung staatlicher Kernaufgaben

Von Rechtsanwältin Karolin Ahrens

Verfassungswidrigkeit von hoheitlichen Befugnissen: am Beispiel des Gerichtsvollzieherwesens

Ausgangslage in der Praxis:

Spätestens seit dem „Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften“ wird die Privatisierung staatlicher Aufgaben auch gesetzgeberisch vorangetrieben. Inwieweit dies mit tragenden Grundsätzen des Grundgesetzes und des Rechtsstaates – insbesondere der Ewigkeitsgarantie – vereinbar ist, soll am Beispiel des

INHALT

PRIVATISIERUNG DES
GERICHTSVOLLZIEHERWESENS

&

Rechtliche Bewertung,
Rechtsfolgen und
Schadensersatzansprüche

¹ Das Informationsblatt kann eine anwaltliche Beratung im Einzelfall nicht ersetzen

Gerichtsvollzieherwesens verdeutlicht werden. Hieran anschließend stellen sich weitere Problemfelder, die sich etwa auch bei der Zusammenarbeit mit der privatisierten Deutschen Post im Rahmen amtlicher Zustellungen stellen sowie der digitalen Zustellung von amtlichen Dokumenten.

Denn im Falle eines Datenschutzverstoßes steht den Betroffenen ein erheblicher Schadensersatzanspruch nach § 82 DSGVO zu, bei dem das Verschulden vermutet wird, vgl. § 82 Absatz 3 DSGVO.

Eine Verarbeitung personenbezogener Daten ist nur rechtmäßig, wenn sie (verkürzt formuliert):

- auf einer Einwilligung der betroffenen Person basiert (Abs. 1 Bst. a);
- zur Erfüllung eines Vertrags oder von vorvertraglichen Maßnahmen erforderlich ist (Abs. 1 Bst. b);
- zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist (Abs. 1 Bst. c);
- zum Schutz lebenswichtiger Interessen erforderlich ist (Abs. 1 Bst. d);
- für die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse erforderlich ist oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt (Abs. 1 Bst. e); oder
- zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich ist (Abs. 1 Bst. f).

Rechtliche Bewertung der Verfasserin:

Der Gerichtsvollzieher war bis zum 31.07.2012 Beamter der Justiz mit der Aufgabe, Urteile und andere Vollstreckungstitel zwangsweise zu vollstrecken sowie (auch außerhalb eines konkreten Gerichtsverfahrens) Schriftstücke zuzustellen. Er unterstand in seiner Funktion als Landesbeamter dienstrechtlich seinen jeweiligen Dienstvorgesetzten nach dem Beamtenrecht, als Kostenbeamter dienstrechtlich Beamten der Landeskasse im Wege von regelmäßigen Überprüfungen und als eigenständiges Vollstreckungsorgan formellrechtlich dem Vollstreckungsgericht, das über gegen seine Vollstreckungshandlungen eingelegte Rechtsmittel bzw. Rechtsbehelfe entscheidet. Seit dem 01.08.2012 ist der Gerichtsvollzieher freiberuflich tätig (Beleihungssystem). Da der Gerichtsvollzieher bei der Vollstreckung von Urteilen und anderen Vollstreckungstiteln hoheitlich tätig wurde, bedurfte es dafür einer grundgesetzlichen Ermächtigung. Die einschlägige Vorschrift in Artikel 33 Abs. 4 GG lautet seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes:

„Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“

Als Träger hoheitlicher Befugnisse gemäß Art. 33 Abs. 4 GG war er gemäß Art. 20 Abs. 2 GG als besonderes Organ der vollziehenden Gewalt gemäß Art. 1 Abs. 3 GG unverbrüchlich an die unverletzlichen

Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht und gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden. Als Angehöriger der staatlichen Gewalt hatte er in jedem Einzelfall die wichtigste Wertentscheidung des Bonner Grundgesetzes gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG mit der Verpflichtung für die gesamte staatliche Gewalt gemäß Satz 2 zu beachten. Die Vorschrift lautet:

“Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.”

Die Dienst- und Geschäftsverhältnisse der beamteten Gerichtsvollzieher waren seit dem Inkrafttreten des Rechtsvereinheitlichungsgesetzes am 12.09.1950 im § 154 GVG geregelt. Die Vorschrift lautet:

“Die Dienst- und Geschäftsverhältnisse der mit den Zustellungen, Ladungen und Vollstreckungen zu betrauenden Beamten (Gerichtsvollzieher) werden bei dem Bundesgerichtshof durch den Bundesminister der Justiz, bei den Landesgerichten durch die Landesjustizverwaltung bestimmt.

Eine weitere einfachgesetzliche Regelung betreffend die Zuständigkeit von Gerichtsvollziehern befindet sich in § 753 ZPO. Die Vorschrift lautet:

(1) Die Zwangsvollstreckung wird, soweit sie nicht den Gerichten zugewiesen ist, durch Gerichtsvollzieher durchgeführt, die sie im Auftrag des Gläubigers zu bewirken haben.

(2) Der Gläubiger kann wegen Erteilung des Auftrags zur Zwangsvollstreckung die Mitwirkung der Geschäftsstelle in Anspruch nehmen. Der von der Geschäftsstelle beauftragte Gerichtsvollzieher gilt als von dem Gläubiger beauftragt.

Unterhalb der Gesetzesebene sind die Gerichtsvollzieherordnung und die Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher geregelt. Bedeutsam für die Ermächtigungsgrundlage der Handlungen des Gerichtsvollziehers sind die bis zum 31.07.2012 geltenden Vorschriften der §§ 1 und 2 GVO gewesen, die da lauteten:

§ 1 GVO Rechtsstellung des Gerichtsvollziehers

Der Gerichtsvollzieher ist Beamter im Sinne des Beamtenrechts.

§ 2 GVO Dienstbehörde

- 1. Dienstbehörde des Gerichtsvollziehers ist das Amtsgericht, bei dem er beschäftigt ist.*
- 2. Unmittelbarer Dienstvorgesetzter des Gerichtsvollziehers ist der*

aufsichtführende Richter des Amtsgerichts.

Die einschlägige Neuregelung befindet sich ausschließlich in § 2 GVO, da § 1 GVO ersatzlos aufgehoben worden ist. Der § 2 GVO lautet seit dem 01.08.2012 wie folgt:

§ 2 Dienstaufsicht

Bei der ihm zugewiesenen Zwangsvollstreckung handelt der Gerichtsvollzieher selbstständig. Er unterliegt hierbei zwar der Aufsicht, aber nicht der unmittelbaren Leitung des Gerichts. Unmittelbarer Dienstvorgesetzter des Gerichtsvollziehers ist der aufsichtführende Richter des Amtsgerichts.

Die Neuregelung ist mit der Regelung in Art. 33 Abs. 4 GG, die einen tragenden Verfassungsgrundsatz enthält, nicht vereinbar.

Die Unvereinbarkeit der Neuregelung der GVO mit der Vorschrift des Art. 33 Abs. 4 GG hat der Bundesrat erkennbar erkannt, denn die Drucksache 17/1210 vom 24.03.2010 aus der 17. Wahlperiode enthält den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes mit dem Ziel, einen Artikel 98a einzuführen, der da lauten soll:

Artikel 98a

Die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen und die Ausübung sonstiger Befugnisse der Gerichtsvollzieher können durch Gesetz, die die staatliche Verantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben sicherzustellen hat, auf Personen, die nicht Angehörige des öffentlichen Dienstes im Sinne von Art. 33 Abs. 4 sind, übertragen werden.

Artikel 92 bleibt unberührt.

Zwischenfazit

Solange keine neue grundgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Vollstreckungshandlungen der Gerichtsvollzieher im Grundgesetz an Stelle oder neben Artikel 33 Abs. 4 GG geschaffen wird, fehlt den nicht mehr in einem öffentlich - rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehenden Gerichtsvollziehern seit dem 01.08.2012 die Legitimation, mit Gewalt hoheitliche Vollstreckungsakte zu vollziehen. Insbesondere reichen die gesetzlichen Regelungen der ZPO nicht aus. Im Rahmen der Menschenrechte und EU-Grundrechte (insb. Artikel 6 CRCh) ist zudem anerkannt, dass keine freiheitsbeschränkende Maßnahme erfolgen darf, die auf einer zivilgerichtlichen Forderung beruht.

Das hat zur Folge, dass die freiberuflichen Gerichtsvollzieher zurzeit nicht mit hoheitlichen Aufgaben betraut werden dürfen und auch nicht im Wege der Amtshilfe andere Behörden, die zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse einschließlich der Anwendung

unmittelbaren Zwangs befugt sind, zur Unterstützung heranziehen können sowie diese Behörden im Gegenzug auch keine Amtshilfe gewähren dürfen.

Im Übrigen würde die im Entwurf vorliegende Grundgesetzänderung in Gestalt eines Artikel 98a als Legitimation für die Übertragung von mit Gewalt zu vollziehenden hoheitlichen Vollstreckungsakten nicht ausreichen.

Nach der Entstehungsgeschichte und der Fassung der Vorschrift des Art. 33 Abs. 4 GG, der in engem Zusammenhang mit der Vorschrift des Absatzes 5 steht, ist in der Fassung „Angehörige des öffentlichen Dienstes“ nicht die Gesamtheit der im öffentlichen Dienst Tätigen gemeint, also nicht auch der Arbeiter und Angestellten. Vielmehr lassen diese beiden Absätze erkennen, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe »in der Regel“ nur Berufsbeamten obliegen soll. Die Ausnahme der Worte „in der Regel“ ermöglicht die ausnahmsweise Ausübung hoheitlicher Befugnisse durch andere als Berufsbeamte, z.B. durch Ehrenbeamte u.ä., aber auf keinen Fall durch selbständige Freiberufler wie einem nicht mehr beamteten selbständigen Gerichtsvollzieher, wie es in § 2 Satz 1 GVO seit dem 01.08.2012 geregelt ist, denn die Regelung im Art. 33 Abs. 4 GG stellt im wesentlichen auf das Amt, auf die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ab und nicht auf die Person.

Das Abstellen auf die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse in Ausübung staatlicher Gewalt unter Anwendung unmittelbaren Zwangs auf Berufsbeamte ist aufgrund der im Grundgesetz verankerten tragenden Verfassungsgrundsätze auch zwingend geboten, da nur so gewährleistet werden kann, dass in allen Fällen, in denen die Vollstreckung in Ausübung staatlicher Gewalt unter Anwendung unmittelbaren Zwangs stattfindet, der Amtsträger an die unverletzlichen Grundrechte der Betroffenen als unmittelbar geltendes Recht gemäß Art. 1 Abs. 3 GG unverbrüchlich gebunden ist.

Die Aufgabe des Staates, das Recht zu wahren, umfasst zwar die Pflicht, rechtmäßig titulierte Ansprüche notfalls mit Zwang durchzusetzen und dem Gläubiger zu seinem Recht zu verhelfen, aber im Rechtsstaat des Grundgesetzes bedarf der Einsatz von Zwang jedoch stets einer ausreichenden grundgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage und ist an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie Menschenrechte gebunden. Die Ausübung staatlicher Gewalt findet nämlich ihre unübersteigbare Grenze an den Grundrechten der Betroffenen. Diese sind nicht nur subjektive Abwehrrechte des einzelnen Bürgers gegen staatliche Maßnahmen, sondern zugleich objektive Grundentscheidungen der Verfassung, die für alle Bereiche des Rechts gelten ²Sie binden die gesamte Staatsgewalt und sind nach der ausdrücklichen Anordnung des Art. 1 Abs. 3 GG unmittelbar wirksames Recht und damit Gesetz im Sinne

² BVerfGE 21, 362 [371 f.] m.w.N.

des § 12 EGZPO.

Hinzu kommt die Bindewirkung gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht.

Entscheidend für die Unzulässigkeit der Privatisierung des Gerichtsvollziehers als Vollstreckungsorgan ist – wie vorstehend dargelegt, die Vorschrift des Art. 20 Abs. 2 GG, der ebenso wie der Abs. 3 mit der Ewigkeitsgarantie gemäß Art. 79 Abs. 3 GG vor Eingriffen des verfassungsändernden Gesetzgebers geschützt ist. Art. 20 Abs. 2 GG lautet:

“Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.”

Wenn der privatisierte Gerichtsvollzieher bei seinen Vollstreckungshandlungen zivilrechtlich handelt, steht ihm also die Befugnis zur Anwendung von Gewalt einschließlich des unmittelbaren Zwanges nicht zu. Daran ändert auch nichts, wenn in § 2 GVO geregelt ist, dass der privatisierte Gerichtsvollzieher der Aufsicht des Gerichts unterliegt und der aufsichtsführende Richter des Amtsgerichts sein unmittelbarer Dienstvorgesetzter ist. Er bleibt privatisierter Freiberufler, der nicht auf das staatliche Gewaltmonopol zurückgreifen kann und darf.

Rechtsfolge

Eine grundrechts – und menschenrechtswidrige Folge der Privatisierung der Gerichtsvollzieher besteht darin, dass an die Stelle des an Gesetz und Recht gebundenen alimentierten Beamten ein **in Gewinnerzielungsabsicht** handelnder Freiberufler tritt.

Eine weitere ebenso fatale Folge ist die Tatsache, dass die bisher gemäß Art. 34 GG zugunsten des Bürgers (sowohl des Schuldners als auch des Gläubigers) in Gestalt des Grundrechtsträgers geregelte Staatshaftung entfällt. Art. 34 GG lautet:

“Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff darf der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden.”

Schließlich unterläuft die Privatisierung des Gerichtsvollziehers das uneingeschränkte prozessuale Freiheitsgrundrecht gemäß Art. 19 Abs. 4 GG, wonach jeder Grundrechtsträger einen Folgenbeseitigungsanspruch zwecks Rückabwicklung wegen Grundrechteverletzung gegen den beamteten Gerichtsvollzieher hatte, der gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 2, 2. Halbsatz GG vor den ordentlichen Gerichten kostenfrei geltend gemacht werden konnte. Gegen den

privatisierten Gerichtsvollzieher bleibt nur eine kostenträchtige Schadenersatzklage nach den zivilrechtlichen Vorschriften übrig.

Ergebnis

Entgegen von inzwischen der Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens widersprechenden Behauptungen ist das Gerichtsvollzieherwesen privatisiert worden. Das ergibt sich zweifelsfrei aus der GVO vom 01.08.2012. Zwar hat der betreffende Gerichtsvollzieher durch den Wegfall des § 1 GVO seinen Beamtenstatus nicht verloren, da ihm dieser Besitzstand nur nach beamtenrechtlichen Regelungen entzogen werden kann, aber in § 2 GVO ist jetzt neu geregelt, dass der Gerichtsvollzieher seit dem 01.08.2012 selbständig handelt. Noch deutlicher wird die Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens durch den Wegfall des § 10 GVO (Diensteinkommen). Damit ist das Alimentationsprinzip des Beamtentums aufgehoben worden. Durch die Aufhebung des § 15 GVO (Annahme von Vergütungen) ist die typische Strafvorschrift der Bestechung von Beamten ersatzlos weggefallen. Deutlicher konnte der einzelne Landesgesetzgeber nicht zum Ausdruck bringen, dass eine Privatisierung des Gerichtsvollzieherwesens stattgefunden hat. Und schließlich sind die für das Beamtenwesen typischen Zuständigkeitsregelungen in örtlicher und sachlicher Hinsicht durch den Wegfall der §§ 20 und 24 GVO ebenfalls entfallen. Im Ergebnis ist weiter festzustellen, dass das Beleihungssystem für Gerichtsvollzieher im Zwangsvollstreckungsverfahren anders als das Beleihungssystem für Notare mit den tragenden Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes unvereinbar ist, da der Gerichtsvollzieher anders als der Notar von Amts wegen befugt sein muss, die jeweilige Zwangsvollstreckung ggf. unter Anwendung unmittelbaren Zwangs durchführen zu können. Nach der verfassungswidrigen Neuregelung wird dem privatisierten Gerichtsvollzieher als selbständigem Freiberufler von einem Vollstreckungsorgan wie z.B. einem Vollstreckungsgericht eine Zwangsvollstreckung zugewiesen. Die geschuldete Handlung soll dieser Freiberufler dann auf Kosten des verpflichteten Schuldners an Stelle des Vollstreckungsorgans vornehmen. Es handelt sich mithin um eine typische **Ersatzvornahme**. Notwendige Voraussetzung für eine Ersatzvornahme ist, dass die Handlung übertragbar ist. Die Zwangsvollstreckung unter Anwendung oder Androhung unmittelbaren Zwangs ist auf selbständige Freiberuflicher gemäß Art. 33 Abs. 4 GG i.V.m. Art. 1 GG und Art. 20 Abs. 2 und 3 GG im Wege der Ersatzvornahme jedoch nicht übertragbar und damit verfassungswidrig. Der Hinweis im o. a. Entwurf des Art. 98a GG auf Art. 92 GG ist irreführend, da die Rechtsprechung gar nicht betroffen ist. Der in der Drucksache 17/1210 vom 24.03.2010 aus der 17. Wahlperiode enthaltene Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes mit dem Ziel, einen Artikel 98a einzuführen, ist in gleicher Weise untauglich, da die Regelung in Art. 33 Abs. 4 GG im Lichte der der Ewigkeitsgarantie gemäß Art. 79 Abs. 3 GG unterfallenen absoluten Regelungen in den Artikeln 1 und 20 Abs. 2 und 3 GG die im Entwurf vorgesehene Ausnahme nicht zulässt, also

unzulässig ist. Das Bundesverfassungsgericht hat sich bereits in seiner Entscheidung vom 27.04.1959 in BVerfGE 9, 268 - Bremer Personalvertretung – ähnlich wie folgt gemäß § 31 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG bindend für alle Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden festgelegt:

“... die dauernde Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse soll in der Regel Beamten und nicht Angestellten und Arbeitern des öffentlichen Dienstes übertragen werden. Soweit von dieser Regel abgewichen wird, ist die Tätigkeit des mit Hoheitsfunktionen betrauten Angestellten allerdings der des Beamten gleichzuachten. Es darf sich hier aber nach Art. 33 Abs. 4 GG nur um Ausnahmefälle handeln. Würde die ständige Ausübung hoheitlicher Befugnisse in größerem Umfang auf Nichtbeamte übertragen, so wäre dies mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.”

*Herzlicher Dank und in Verbundenheit an Dr. Zimmermann, Dr. Plathe