



Ausarbeitung

**Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Regelung
der Ausbildung von Gerichtsvollziehern**

Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Regelung der Ausbildung von Gerichtsvollziehern

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 081/16
Abschluss der Arbeit: 10. März 2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

1. Einleitung

Gerichtsvollzieher sind Beamte der Länder.¹ Ihr Status wird nur teilweise durch formelle Gesetze geregelt, im Übrigen wurde die Regelungsbefugnis auf die Exekutive der Bundesländer übertragen, § 154 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG). In der Folge wurden die Dienst- und Geschäftsverhältnisse der Gerichtsvollzieher durch die Landesjustizverwaltungen, aber dennoch bundeseinheitlich, durch die Gerichtsvollzieherordnung (GVO) und die Geschäftsanweisung für Gerichtsvollzieher (GVGA) geregelt.² Die Ausbildung der Gerichtsvollzieher wird von den Ländern bislang unterschiedlich gehandhabt.³ Unter Hinweis auf die in allen Ländern gleichermaßen anspruchsvollen Aufgaben der Gerichtsvollzieher wird eine einheitlich bundesgesetzlich geregelte Ausbildung diskutiert.⁴

Es wird angefragt, ob der Bund die Gesetzgebungskompetenz für eine solche einheitlich geregelte Ausbildung hat.

2. Gesetzgebungskompetenz

2.1. Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG

Der Begriff der Gesetzgebungskompetenz regelt die Zuständigkeit für den Erlass eines formellen Gesetzes und ergibt sich aus Art. 70 ff. Grundgesetz (GG). Die Grundregel für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist in Art. 70 Abs. 1 GG formuliert.⁵ Hiernach haben die **Länder** das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes bedürfen daher grundsätzlich einer im Grundgesetz festgelegten Bundeskompetenz.⁶ **Ausdrücklich** in der Verfassung verankerte **Kompetenzen des Bundes** sind die **ausschließliche** (Art. 71 GG i.V.m. Art. 73 GG) und die **konkurrierende** Gesetzgebungszuständigkeit (Art. 72 GG i.V.m. 74 GG). Zudem kann sich eine ungeschriebene

1 Zimmermann, in Münchener Kommentar zur ZPO, 4. Auflage 2013, § 154 GVG Rn. 5.

2 Zimmermann, in Münchener Kommentar zur ZPO, 4. Auflage 2013, § 154 GVG Rn. 2 ff.

3 Fischer, Nikolaj, Der Gerichtsvollzieher – zukunftsorientiert im Zentrum der Zwangsvollstreckung, Zur Notwendigkeit einer Reform der Berufsausbildung der Gerichtsvollzieher, S. 6 (abrufbar unter http://www.dgvz.de/wir-uber-uns/Fischer_Langfassung_GV_Zukunft_Berlin2011.pdf, letzter Abruf 07.03.2016); vgl. u.a. Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher des Landes Sachsen-Anhalt, Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für Gerichtsvollzieher des Landes Berlin, Thüringer Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Gerichtsvollzieher.

4 Fischer, Nikolaj, Der Gerichtsvollzieher – zukunftsorientiert im Zentrum der Zwangsvollstreckung, Zur Notwendigkeit einer Reform der Berufsausbildung der Gerichtsvollzieher, S. 6 (abrufbar unter http://www.dgvz.de/wir-uber-uns/Fischer_Langfassung_GV_Zukunft_Berlin2011.pdf, letzter Abruf 07.03.2016).

5 Sannwald, in Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage 2014, Art. 70 Rn. 2.

6 Sannwald, in Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage 2014, Vorb. v. Art. 70 Rn. 25.

Bundeszuständigkeit aus der Natur der Sache, als Annexkompetenz oder kraft Sachzusammenhangs ergeben.⁷

Im Folgenden wird untersucht, ob für ein Gesetz, das die Ausbildung der Gerichtsvollzieher regelt, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht.

2.2. Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ist unter anderem auf dem Gebiet der **Gerichtsverfassung** gegeben, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Der Begriff „Gerichtsverfassung“ erfasst in erster Linie die äußere Ordnung der Rechtsprechung, wie sie im Gerichtsverfassungsgesetz geregelt ist.⁸ In die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt insbesondere der äußere Aufbau, die Bildung und Besetzung der Gerichte und die Aufgabenverteilung zwischen ihnen.⁹ Darüber hinaus ist auch die **Stellung des Gerichtsvollziehers** als Organ der Rechtspflege erfasst.¹⁰ So ist die Stellung des Gerichtsvollziehers teilweise in §§ 154, 155 GVG geregelt.

Ob darüber hinaus auch die **Ausbildung zum Gerichtsvollzieher** von Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erfasst ist, ist zweifelhaft. *Schwörer*¹¹ und *Fischer*¹² stützen die Schaffung eines Gerichtsvollziehergesetzes, das auch Regelungen zur Ausbildung vorsieht, auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Soweit das Gerichtsvollziehergesetz die Stellung des Gerichtsvollziehers und damit die äußere Organisation des Organs Gerichtsvollzieher bestimmt, ist dieser Ansicht zuzustimmen. Soweit die Ausbildung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG gestützt wird, ist dem entgegenzuhalten, dass die Ausbildung nicht die äußere Organisation betrifft. Aus den oben genannten Beispielen ergibt sich, dass die äußere Ordnung funktional zu verstehen ist. So werden in erster Linie Zuständigkeitsabgrenzungen getroffen.¹³ Die Regelung der Ausbildung steht damit nur mittelbar in Zusammenhang. Auch einer

7 Sannwald, in Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage 2014, Vorb. v. Art. 70 Rn. 36.

8 Wittreck, in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 23; Niedobitek, in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand der Kommentierung: 127. EL (Februar 2007), Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Rn. 62.

9 Degenhart, in Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 74 Rn. 22.

10 BVerwGE 65, 260 (263f.); Wittreck, in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 23; Pieroth, in Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 74 Rn. 8; Zimmermann, in Münchener Kommentar zur ZPO, 4. Auflage 2013, § 154 GVG Rn. 3.

11 Schwörer, Frank, GVGA und GVO – Vorschriften ade? Zur (Un-)Entbehrlichkeit der Verwaltungsvorschriften im Gerichtsvollzieherwesen, DGVZ 2010, 73 (76).

12 Fischer, Nikolaj, Aktuelle Entwicklungen einer zeitgemäßen Ausbildung des Gerichtsvollziehers, DGVZ 2014, 49 (60); Fischer, Nikolaj, Der Gerichtsvollzieher – zukunftsorientiert im Zentrum der Zwangsvollstreckung, Zur Notwendigkeit einer Reform der Berufsausbildung der Gerichtsvollzieher, S. 18 (abrufbar unter http://www.dgvz.de/wir-uber-uns/Fischer_Langfassung_GV_Zukunft_Berlin2011.pdf, letzter Abruf 07.03.2016)

13 Degenhart, in Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 74 Rn. 22.

anderen Auffassung in der Literatur, die die Regelung der Ausbildung des Justizpersonals als „dem Bundesgesetzgeber offenstehend“ ansieht¹⁴, ist dies entgegenzuhalten.

Auch der **Bundesrat** stützte im Jahr **2007** einen – letztlich der Diskontinuität im Bundestag unterliegenden – **Gesetzentwurf zur Reform des Gerichtsvollzieherwesens**¹⁵ u. a. auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Gerichtsverfassung und gerichtliches Verfahren) und hinsichtlich einzelner Vorschriften auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG (siehe hierzu 2.3.).¹⁶ Eine Zuordnung der Kompetenztitel zu den jeweiligen Bestimmungen erfolgte nicht. Der Gesetzentwurf enthielt unter anderem Regelungen im Bereich der **Ausbildung** der Gerichtsvollzieher.¹⁷ Die Regelungen waren aber **nur grundsätzlicher Natur**. Die Ausbildung sollte nicht vereinheitlicht werden, sondern es wurden zwei Ausbildungsmodelle (Justizschule, Gerichtsvollzieherakademie/Fachhochschulstudium) vorgesehen, die von den Ländern eingeführt werden konnten. Auch bezüglich der konkreten Ausgestaltung der Ausbildung wurde bewusst nur ein Rahmen vorgegeben, der die zwingenden Mindestanforderungen festlegte. Die **nähere Bestimmung** des Zugangs zur Ausbildung, ihre Struktur und die konkreten Ausbildungs- und Prüfungsinhalte wurden – auch ausweislich der Gesetzesbegründung – **explizit den Ländern überlassen**.¹⁸

Nach alledem erscheint es **zweifelhaft, detaillierte Ausbildungsregelungen** auf den Kompetenztitel des **Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG** zu stützen. Als noch vertretbar dürfte es angesehen werden, nach dem Vorbild des Gesetzentwurfs des Bundesrates **bundesgesetzliche Eckpunkte** der Ausbildung auf die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für die Gerichtsverfassung zu stützen, da dies als noch von der äußeren Ordnung des Organs „Gerichtsvollzieher“ miterfasst betrachtet werden könnte.

2.3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG

Auch im Bereich der **Statusrechte und Statuspflichten der Beamten der Länder** besteht die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG. Die Statusregelungen betreffen die **grundlegende Ausgestaltung des Dienstverhältnisses**.¹⁹ Statusrechte und -pflichten sind insbesondere Voraussetzungen und Formen der Begründung und Beendigung des Dienstverhältnisses, wesentliche Rechte, die Bestimmung der Dienstherrenfähigkeit sowie Abordnungen und Versetzungen der Beamten zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern.²⁰ Die Ausbildung könnte

14 Schöbel, Neue Noten – mangelhaft?, BayVBl. 1983, 321,322; Millgramm, Studienbegleitende Leistungskontrollen – verfassungswidrig, Jura 1985, 555, 556 f., zitiert nach Oeter, in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II, Art. 74 Rn. 24.

15 BR-Drs. 150/07. Siehe zum Beratungsverlauf: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP16/86/8667.html> (letzter Abruf 08.03.2016).

16 BR-Drs. 150/07, S. 92.

17 Vgl. § 5 GerichtsvollzieherG-E (Bestellung der Gerichtsvollzieher).

18 BR-Drs. 150/07, S. 104.

19 Oeter, in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II, Art. 74 Rn. 178.

20 BT-Drs. 16/813, S. 14.

Statusregelungen in Form der „Voraussetzungen der Begründung eines Dienstverhältnisses“ betreffen. Anhaltspunkte hierfür könnten sich aus einer Parallele zur juristischen Ausbildung ergeben. Nach einer Ansicht wird die Regelung des § 5a Deutsches Richtergesetz (DRiG), welche Eckpunkte des rechtswissenschaftlichen Studiums regelt, auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG gestützt.²¹ Nach anderer Ansicht fällt jedoch die juristische Ausbildung unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 3 GG (Gerichtsverfassung).²² Gegen eine Einordnung als Statusregelung spricht, dass Statusregelungen das Dienstverhältnis grundlegend ausgestalten. Würde bereits die zur Begründung eines Dienstverhältnisses erforderliche Ausbildung erfasst, würden die Statusrechte unter Umständen bereits weit im Vorfeld der Begründung des Dienstverhältnisses greifen. Dies dürfte nicht mehr dem statusrechtlichen Bereich der grundlegenden Ausgestaltung des Dienstverhältnisses unterfallen. Demnach dürfte nur das bloße Erfordernis einer entsprechenden Ausbildung erfasst sein, die nähere Ausgestaltung der Ausbildung ist hingegen nicht Teil der Statusregelung. Dies kann jedoch dahinstehen, wenn die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG ohnehin enthaltene Ausnahmeregelung zugunsten einer ausschließlichen Länderzuständigkeit greift.

Hiernach ist den Ländern unter anderem ausdrücklich die Regelung der „**Laufbahnen**“ der Beamten vorbehalten. Von dem Begriff der Laufbahnen ist auch der Zugang zu den Laufbahnen erfasst.²³ Die Laufbahn als Gerichtsvollzieher stellt eine Laufbahn i. S. d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG dar. Eine erfolgreich abgeschlossene Ausbildung ist Voraussetzung für die Tätigkeit als Gerichtsvollzieher und unterfällt daher dem Zugang zu einer Laufbahn. Ob auch hier nur die abgeschlossene Ausbildung erfasst ist oder der Zugang auch die Modalitäten der Ausbildung beschreibt, ist ungeklärt. Die Auswertung der landesrechtlichen Regelungen deutet darauf hin, dass die Ausbildung in der Praxis dem Laufbahnrecht zugeordnet wird. So beruht die Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für Gerichtsvollzieher des Landes Berlin²⁴ auf einer Ermächtigung durch das Laufbahngesetz des Landes Berlin²⁵. Auch in Schleswig-Holstein wird mit der Landesverordnung des Landes Schleswig-Holstein über die Laufbahn, Ausbildung und Prüfung der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher²⁶, die auf einer Ermächtigung im Landesbeamtengesetz²⁷ und hier unter dem „Abschnitt III Laufbahn“ beruht, die laufbahnrechtliche Zuordnung deutlich.

Der bereits erwähnte Gesetzentwurf des Bundesrates zur Reform des Gerichtsvollzieherwesens stützte sich ausweislich seiner Begründung „hinsichtlich einzelner Vorschriften“ auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG, ohne die konkreten Regelungen zu benennen, die von diesem Kompetenztitel

21 Staats, Deutsches Richtergesetz, 1. Auflage 2012, § 5a Rn. 1.

22 Seiler, in Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Stand der Kommentierung: 27. EL (September 2015), Art. 74 Rn. 9.1.

23 BT-Drs. 16/813, S. 14.

24 Verordnung über die Ausbildung und Prüfung für Gerichtsvollzieher (Berlin: VO vom 29. Juli 2013, GVBl. S. 370).

25 Laufbahngesetz (Berlin: Gesetz vom 21. Juni 2011, GVBl. S. 266).

26 Landesverordnung über die Laufbahn, Ausbildung und Prüfung der Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher für die Laufbahn der Fachrichtung Justiz - Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt (Schleswig-Holstein: VO vom 11. Dezember 2012, GVOBl. S. 782).

27 Landesbeamtengesetz (Schleswig-Holstein: Gesetz vom 26. März 2009, GVOBl. S. 93).

gedeckt sein sollten.²⁸ Ob die die Ausbildung der Gerichtsvollzieher betreffenden Bestimmungen vom Kompetenztitel der Statusregelungen nach Ansicht des Bundesrates erfasst sein sollten, ist daher unklar.

Im Ergebnis dürfte wegen des laufbahnrechtlichen Bezuges ein Gesetz zur Regelung der Gerichtsvollzieherausbildung nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG gestützt werden. Diese Materie fällt in die ausschließliche Länderzuständigkeit.

2.4. Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG

In die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen schließlich auch die **Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse**. Die Ausbildung der Gerichtsvollzieher könnte eine Regelung der Hochschulabschlüsse darstellen, wenn die Ausbildung einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss beinhalten würde.

Der Begriff der **Hochschule** ist weit zu verstehen und bezeichnet Einrichtungen, die durch eine Kombination von Forschung und Lehre geprägt sind.²⁹ Daher sind neben den Universitäten unter anderem auch Fachhochschulen erfasst.³⁰ Umstritten ist, ob auch Fachhochschulen des Öffentlichen Dienstes dem Hochschulbegriff unterfallen.³¹ Soweit die Ausbildung an einer Fachhochschule des Öffentlichen Dienstes erfolgen würde, wäre bereits der Anwendungsbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG zweifelhaft.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes soll in erster Linie die Vergleichbarkeit der Abschlüsse sicherstellen.³² Die Kompetenz für die Hochschulabschlüsse gibt dem Bund die Möglichkeit, im Interesse der **Gleichwertigkeit** einander entsprechender Studienleistungen und -abschlüsse die Abschlussniveaus und die Regelstudienzeiten zu regeln.³³ Die sonstige Ordnung des Studiums obliegt der Gesetzgebungskompetenz der Länder.³⁴ Es erscheint daher problematisch, ein Gesetz zur Regelung der Ausbildung von Gerichtsvollziehern auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG zu stützen. Nach dem Gesamtzusammenhang der Norm kann der Bund an bereits vorhandene Studiengänge zusätzliche Anforderungen stellen, um so ein gleiches Ausbildungsniveau zu sichern. Hingegen ist von der Kompetenz die Schaffung neuer Studiengänge zur Herstellung einer gleichwertigen Ausbildung nicht erfasst. Die Einrichtung neuer Studiengänge sowie deren konkrete Ausgestaltung ist Sache der Länder.

28 BR-Drs. 150/07, S. 92.

29 Wittreck, in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 153.

30 Wittreck, in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 153.

31 Degenhart, in Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 74 Rn. 128.

32 Wittreck, in Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 153.

33 BT-Drs 16/813, S. 14.

34 Degenhart, in Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2014, Art. 74 Rn. 129.

3. Fazit

Die Gerichtsvollzieherausbildung ist nicht zweifelsfrei einem Kompetenztitel des Grundgesetzes für eine bundesgesetzliche Regelung der Materie zuzuordnen.

Eine letztlich nicht realisierte Bundesratsinitiative aus dem Jahr 2007 zur Reform des Gerichtsvollzieherwesens stützte sich – ohne nähere Ausführungen in Bezug auf einzelne Regelungen – auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 27 GG. In diesem Gesetzentwurf war jedoch nur der Rahmen der Ausbildung festgelegt; die nähere Ausgestaltung sollte den Ländern obliegen.

Es erscheint danach allenfalls vertretbar, nach dem Vorbild dieser Gesetzesinitiative bundesgesetzliche Eckpunkte der Ausbildung auf die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für die Gerichtsverfassung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zu stützen, da diese noch als von der „äußeren Ordnung“ des Organs „Gerichtsvollzieher“ miterfasst betrachtet werden könnten.

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG dürfte nicht einschlägig sein, da Regelungen des Laufbahnzugangs, zu denen auch die Ausbildung der Gerichtsvollzieher zählt, bereits in die Länderzuständigkeit für das Laufbahnrecht fallen. Ein Blick auf die Praxis der entsprechenden landesrechtlichen Ausbildungsregelungen stützt diese Annahme.

Auch wenn die Ausbildung der Gerichtsvollzieher einen Universitäts- oder Fachhochschulabschluss beinhalten würde, unterfielen diesbezügliche Regelungen nicht der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG für die Hochschulabschlüsse. Die Einrichtung neuer Studiengänge und ihre Inhalte sind hiervon nicht erfasst.

Ende der Bearbeitung