

# Inkasso von Geldbußen durch vom Staat beauftragte Private – Verfassungsrechtliche Problemstellung –

von *Prof. Dr. Gerrit Manssen*  
Universität Regensburg

## I. Einführung in die Problematik

Nach Art. 29 EUV verfolgt die Europäische Gemeinschaft das Ziel, den Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bieten.<sup>1</sup> Instrumental sieht Art. 31 Abs. 1a EUV vor, dass im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen eine Erleichterung und Beschleunigung der Zusammenarbeit der zuständigen Stellen der Mitgliedsstaaten erfolgt, auch bei der Vollstreckung von Entscheidungen.

Eine besondere Gefahr für die Sicherheit der Unionsbürger ist der Straßenverkehr. Pro Jahr verunglücken dort immer noch 43.000 Menschen tödlich. Verkehrsunfälle entstehen in der Regel durch Normübertretungen, insbesondere Geschwindigkeits- oder Alkoholverstöße. Eine Erhöhung der Verkehrssicherheit lässt sich deshalb nur erreichen, wenn die Mitgliedsstaaten Verkehrsverstöße konsequent verfolgen. Eine kriminologische Grunderkenntnis lautet: Je höher die Entdeckungswahrscheinlichkeit, desto geringer die Zahl von Normübertretungen.

Die Organe der Europäischen Union sind auf verschiedene Weise tätig geworden, um die Verkehrssicherheit im Raum der Europäischen Union zu erhöhen. Ein Rahmenbeschluss vom 24. Februar 2005<sup>2</sup> sieht vor, dass Entscheidungen wegen Verstößen gegen den Straßenverkehr regelnder Vorschriften ohne

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu allgemein auch *A. Weber*, BayVBl. 2008, 485 ff.

<sup>2</sup> Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates über die Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen, siehe dazu auch den Beitrag von *Brenner*, Der Rahmenbeschluss zur Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen im Lichte des nationalen Verfassungsrechts und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), Referat auf den siebten Europäischen Verkehrsrechtstagen im Jahr 2006.

Überprüfung des Vorliegens der beiderseitigen Strafbarkeit in einem anderen Mitgliedsstaat zu vollstrecken sind. Dieser Rahmenbeschluss wäre bis zum 22. März 2007 umzusetzen gewesen. Hinzu tritt ein Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Durchsetzung von Verkehrsvorschriften.<sup>3</sup> Diese Richtlinie soll für die Zeit vor der endgültigen Verhängung einer Sanktion Anwendung finden, während der Rahmenbeschluss erst dann gilt, wenn ein Zuwiderhandelnder eine Geldbuße nicht gezahlt hat und rechtskräftig zur Zahlung verurteilt wird.<sup>4</sup>

Das Zusammenwachsen im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ erfolgt aber nur langsam. Die Umsetzungsfrist für den Rahmenbeschluss zur Anwendung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen ist von der Bundesrepublik Deutschland nicht eingehalten worden. Unmittelbare Anwendung finden Rahmenbeschlüsse nicht. Daher ist eine grenzüberschreitende Verfolgung von Verkehrsdelikten bisher im Wesentlichen nur auf Grund gegenseitiger Abkommen zwischen einzelnen Staaten möglich. Hieraus entsteht ein Bedürfnis für Behelfskonstruktionen. So melden die Tageszeitungen in Deutschland in jüngerer Zeit verstärkte Aktivitäten eines Unternehmens mit dem Namen „Euro Parking Collection“ (EPC). Es hat sich darauf spezialisiert, in einer als „ruppig“ bezeichneten Weise<sup>5</sup> Park- und Mautgebühren, die deutsche Autofahrer im Ausland nicht bezahlt haben, einzutreiben. Nach Presseberichten arbeitet das in Großbritannien angesiedelte Unternehmen für Kommunen in Belgien, Dänemark, Großbritannien, Irland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Spanien und Kroatien.<sup>6</sup>

Dies gibt Anlass zu verfassungsrechtlichen Überlegungen. Kann es sein, dass mit dem Umweg über ein privates Unternehmen eine Vollstreckung von Geldforderungen in Deutschland möglich wird, ohne dass die Bundesrepublik Deutschland vor allem den Rahmenbeschluss 2005/214/JI des Rates vom 24. Februar 2005 umgesetzt hat? Hieran anschließend lässt sich fragen, ob es um-

---

<sup>3</sup> Vom 19.03.2008, KOM (2008), 151 endgültig.

<sup>4</sup> Vorschlag a. a. O., S. 4.

<sup>5</sup> Vgl. <http://www.derwesten.de/nachrichten/nachrichten/2008/4/21/news-39819381/detail.html>, Abruf am 23.10.2008, 9:30 Uhr.

<sup>6</sup> Ausführlich zur EPC der Beitrag von *Nissen*, DAR 2004, 196 ff.

gekehrt für deutsche Kommunen möglich wäre, Gleiches im Ausland zu tun. Das Thema lässt sich zudem noch dahingehend ausweiten, ob nach Umsetzung des Rahmenbeschlusses der Staat eine entsprechende Beauftragung von Privaten vornehmen könnte.

## II. Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung des Inkassos von Geldforderungen

### 1. Die Privatisierbarkeit von Staatsaufgaben

Die Beantwortung der gestellten Fragen setzt voraus, dass einige allgemeine Überlegungen zu den Grenzen der Privatisierbarkeit von Staatsaufgaben angestellt werden. Die meisten Staaten in Europa haben sich zu viele Aufgaben aufgeladen. Das, was aus politischer Sicht wünschenswerter Weise von staatlichen Bediensteten erledigt werden soll, kann mit dem vorhandenen Personal nicht erledigt werden. Andererseits sind die finanziellen Lasten, die den Steuerzahlern durch die als zu hoch empfundene Zahl von Beschäftigten im öffentlichen Dienst auferlegt sind, in den meisten Staaten haushaltsmäßig kaum mehr zu verkraften. Die Staatsquote muss gesenkt werden.<sup>7</sup> Es muss also eine Entlastung her, am besten dadurch, dass man bestimmte Aufgaben, die erledigt werden müssen, erledigen lässt, jedoch nicht durch staatliche Bedienstete, sondern durch Private.

Das Thema ist nicht neu. Das Für und Wider sowie die rechtlichen Grenzen sind schon in einer unzähligen Zahl von Beiträgen diskutiert worden.<sup>8</sup> Folgender Diskussionsstand lässt sich skizzieren: Unterschieden wird im Allgemeinen zwischen formeller, materieller und funktionaler Privatisierung. Eine formelle Privatisierung besteht darin, dass der Staat Aufgaben durch publizierte Gesellschaften, also solche, an denen er alleine oder doch überwiegend beteiligt ist, quasi mittelbar erfüllt. Die materielle Privatisierung ist vielfach im Bereich der Daseinsvorsorge zu beobachten, etwa bei Post- und Telekommunikationsleistun-

---

<sup>7</sup> Vgl. auch *Kruis*, ZRP 2000, 1 ff.; weiterhin *Lecheler*, BayVBl. 1994, 555 ff.

<sup>8</sup> Statt vieler sei verwiesen auf *Peine*, DÖV 1997, 353 ff; *Steiner*, in: Festschrift für Reiner Schmidt, 2006, S. 293 ff.

gen oder der Energieversorgung: Die Aufgaben werden nicht mehr vom Staat, sondern von privaten Wirtschaftssubjekten erbracht. Für wichtige Bereiche ist dies verfassungsrechtlich vorgeschrieben (z. B. Art. 87f GG). Die funktionale Privatisierung ist eine Art Mischform, bei der öffentliche Hand und Private sich die Aufgabenerledigung teilen („Public Private Partnership“).<sup>9</sup>

Die wesentliche Grenze für die Privatisierbarkeit von Aufgaben ergibt sich aus dem sogenannten Staatsvorbehalt.<sup>10</sup> Er kommt mittelbar auch in Art. 33 Abs. 4 GG zum Ausdruck. Aus der Verpflichtung, hoheitliche Befugnisse in der Regel Beamten zu übertragen, folgt, dass der Staat seine „hoheitlichen“ Funktionen selbst wahrnehmen muss.<sup>11</sup> Nicht privatisierbar sind beispielsweise Aufgaben der Finanzverwaltung, die Polizei oder das Militär. Eine Argumentationshilfe für die Beurteilung jeglicher Form von Privatisierung bietet die sogenannte Wesentlichkeitstheorie. Je nachhaltiger Maßnahmen in Grundrechte eingreifen, desto stärker ist der Staat in der Pflicht, die Aufgabe entweder selbst zu erfüllen, oder jedenfalls einen maßgeblichen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung zu erhalten. Eine Beleihung ist daher eher möglich als eine materielle Privatisierung, da bei der Beleihung die grundsätzlichen rechtsstaatlichen Sicherungen erhalten bleiben (Rechtsschutz, Verfahren, Haftung).<sup>12</sup>

Eine Übertragung von bisher staatlichen Aufgaben auf Private unterliegt zudem formellen Anforderungen.<sup>13</sup> Insbesondere muss ein Parlamentsgesetz erlassen werden (sog. institutioneller Gesetzesvorbehalt). Die Privatisierung kann also nicht freihändig nach Opportunitätserwägungen der Verwaltung erfüllt werden.

Schließlich besteht auch eine Bindung an die geltende Rechts- und vor allem Kompetenzordnung. Soweit das geltende Recht eine hoheitliche Vollstreckung

---

<sup>9</sup> Zur teilweise wenig deutlichen Begrifflichkeit siehe *Burgi*, in: Stober/Olschok, Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, 2004, S. 587; *Schoch*, DVBl. 1994, 962 ff.

<sup>10</sup> Siehe *Di Fabio*, JZ 1999, 585 ff.

<sup>11</sup> Siehe *Di Fabio*, JZ 1999, 585 ff.; vgl. insgesamt auch *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2002, S. 354 f.

<sup>12</sup> Vgl. *Möstl*, a. a. O., S. 354 f.; vgl. auch *T. I. Schmidt*, ZG 2002, 353 ff. Kritisch zur Beleihung als Rechtsfigur *Schatschneider*, Der Anspruch auf materiale Privatisierung, 2005, durchgehend.

<sup>13</sup> Vgl. *Burgi*, in: Stober/Olschok (Fn. 8), S. 592.

vorsieht, stehen schon solche Regelungen einer Übertragung auf Private entgegen.

## 2. Das Inkasso von Geldbußen im Speziellen

Das Problem, ob ein grenzüberschreitendes oder auch nur inländisches Inkasso von Geldbußen durch vom Staat beauftragte Private *de lege lata* zulässig ist, lässt sich damit schnell beantworten. Eine Übertragung auf Private sieht das geltende deutsche Straßenverkehrs- und Ordnungswidrigkeitsrecht nicht vor. Die Vollstreckung von Ordnungswidrigkeiten erfolgt in Deutschland zwingend hoheitlich (§§ 89 ff. OWiG). Dies gilt auch für Bußgelder aus dem europäischen Ausland. Art. 9 des Rahmenbeschlusses 2005/214/JI sieht vor, dass auf die Vollstreckung einer Entscheidung das Recht des Vollstreckungsstaates in derselben Weise anzuwenden ist, wie bei Geldstrafen oder Geldbußen, die vom Vollstreckungsmitgliedstaat verhängt werden. Auf Grund des Rahmenbeschlusses ist deshalb eine Gleichbehandlung von inländischen und EU-ausländischen Geldbußen vorgesehen.

Bußgeldbescheide können auch nicht abgetreten werden. Grundsätzlich sind öffentlich-rechtliche Geldforderungen zwar abtretbar. Dies gilt aber nicht, wenn dadurch zwingende Zuständigkeits- und Verfahrensvorschriften des öffentlichen Rechts umgangen werden. Eine Abtretung ist auch dann nicht möglich, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich Anspruchsinhaber und Anspruchsgegner bezeichnet hat.<sup>14</sup> Aus beiden Gründen scheidet eine Abtretung aus. Das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) enthält genaue Vorschriften über die Zuständigkeiten für das Vollstreckungsverfahren (etwa § 92 OWiG), über Zahlungserleichterungen (§ 93 OWiG) oder das Unterbleiben der Vollstreckung (§ 95 Abs. 2 OWiG). Alle diese Regelungen lassen sich nicht schlicht dadurch außer Kraft setzen, dass die Bußgeldforderung an einen Privaten abgetreten wird. Auch bestimmt das Gesetz ausdrücklich, wem die Geldbuße zufließt (§ 90 Abs. 2 OWiG).

---

<sup>14</sup> Siehe VG Düsseldorf, NJW 1981, 1283; VG Frankfurt/Oder, Urteil v. 01.12.2004, Az: 6 K 872/00, BayObLG, BayVBl. 2002, 502 ff.

Ebenso ist es nicht möglich, ausländische Bußgelder in Deutschland mit Hilfe der ordentlichen Gerichte durchzusetzen. Für deutsche Gerichte liegt eine „wesenseigene Unzuständigkeit“ vor.<sup>15</sup> Steuer-, Gebühren- oder öffentlich-rechtliche Erstattungsforderungen sind aus Gleichheitsgründen vor deutschen Gerichten nicht einklagbar, weil umgekehrt der ausländische Staat als Beklagter ebenfalls nicht der deutschen Gerichtsbarkeit unterliegt (Staatenimmunität).<sup>16</sup>

### 3. Überlegungen de lege ferenda

Für die Zukunft steht es dem Gesetzgeber frei, einer Privatisierungslösung näher zu treten. Dann würde sich die Frage stellen, ob der Staatsvorbehalt dazu zwingen würde, dass Vollstreckungsverfahren entsprechend den bisherigen Regelungen in hoheitlichem Bereich zu belassen.

Deutschland hat ein kompliziertes und fast alle denkbaren Sonderfälle berücksichtigendes öffentlich-rechtliches Vollstreckungsrecht. Es ist in dieser Form für die Vollstreckung von Geldbußen in einem Bereich bis ca. 100 € rechtsstaatlich nicht geboten. Die grundsätzliche Berechtigung der Bußgeldpflicht ist bereits hoheitlich geprüft. Es geht nur noch ums „Kassieren“. Ein Autofahrer, der schon für eine Tankfüllung 70 € oder 80 € bezahlen muss, hat keinen Anspruch darauf, dass beim Inkasso kleinerer Geldbußen umfangreiche rechtsstaatliche Sicherungsmaßnahmen in Kraft treten. Der Vollstreckungsschutz, der bei der Durchsetzung privatrechtlicher Forderungen besteht, reicht in jeglicher Hinsicht aus. Der vergleichsweise übersichtliche finanzielle Umfang ist ein Argument für eine Privatisierung. Einen Beamten, den man damit beschäftigt, Bußgelder von 30 € oder 40 € einzuziehen, kann der Staat besser mit anderen Dingen beschäftigen, die auch für die Verkehrssicherheit eine höhere Bedeutung haben.

---

<sup>15</sup> Vgl. *Schack*, Internationales Zivilverfahrensrecht, 3. Aufl. 2002, Rdnr. 510; vgl. auch *Kegel/Schurig*, Internationales Privatrecht, 9. Aufl. 2004, S. 1094. Zu Fragen der Vollstreckung siehe *Nissen*, DAR 2004, 196 ff.

<sup>16</sup> Siehe *Schack*, a. a. O.

Für eine grundsätzliche Privatisierungsmöglichkeit spricht auch, dass das Straßenrecht ohnehin dualistisch angelegt ist. Das Privatrecht spielt im deutschen Straßenrecht zwar derzeit nur eine Nebenrolle, die jedoch ausbaufähig ist. Die geltenden Straßengesetze sehen die Möglichkeit vor, statt öffentlich-rechtlicher Sondernutzungsgebühren private Entgelte zu erheben. Es ist damit durchaus denkbar, den Bereich Parken und Maut vom öffentlichen Recht ins Privatrecht zu entlassen.<sup>17</sup> Modal gäbe es mehrere Möglichkeiten. Der Gesetzgeber könnte – was er auch in jüngerer Zeit ständig tut – zum Rechtsinstitut der Beleihung greifen.<sup>18</sup> Eine andere Möglichkeit bestände darin, Bußgelder gesetzlich für abtretbar zu erklären. Hinsichtlich des Rechtsweges hätte der Gesetzgeber Wahlfreiheit. Schon das heutige System sieht die Zuweisung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten an die Zivilgerichte vor (§ 40 Abs. 1 S. 1 VwGO: „so weit“).

Dies ist jedoch Zukunftsmusik. Nach geltendem Recht dürfen Private in Deutschland keine Bußgelder vollstrecken, keine inländischen und keine ausländischen. Auch dürfen die Kommunen ein Unternehmen wie das EPC nicht beauftragen.<sup>19</sup> Sie dürfen auch bei Ansprüchen gegenüber ausländischen Autofahrern nicht ein Unternehmen wie die EPC beauftragen. Es fehlt an einer formellgesetzlichen Grundlage.

### III. Fazit

Was folgt aus dem Gesagten für die Tätigkeit der EPC in Deutschland? Die Automobilclubs haben zutreffend darauf hingewiesen, dass eine Rechtsverpflichtung zur Zahlung für den deutschen Autofahrer nicht besteht.<sup>20</sup> Im übrigen bleibt es eine Frage der Risikoabschätzung, ob es sich lohnt, eventuelle Vollstreckungsmaßnahmen für im Ausland gelegenes Vermögen oder bei Wiederein-

---

<sup>17</sup> Allgemein vgl. auch *Mohr dieck*, Privatisierung im Bereich öffentlicher Verkehrsräume, 2004. Zur Privatisierung der öffentlichen Sicherheit in Fußgängerzonen siehe *Krölls*, NVwZ 1999, 233 ff.; Kritisch zu Privatisierungstendenzen bei der Verkehrsüberwachung *Ronellenfitsch*, DAR 1997, 147 ff.; *Steepmann*, NJW 1997, 2157 ff.

<sup>18</sup> Siehe dazu ausführlich *Stadler*, Die Beleihung in der neueren Bundesgesetzgebung, 2002.

<sup>19</sup> Dazu, dass der Gesetzesvorbehalt für Beleihungen auch für Gemeinden gilt, siehe *Freitag*, Das Beleihungsverhältnis, 2004, S. 72 ff.

<sup>20</sup> Siehe dazu erneut *Nissen*, DAR 2004, 196 ff.

reise in den entsprechenden ausländischen Staat zu riskieren. Insgesamt ist damit das grenzüberschreitende Inkasso von Bußgeldern durch Private in Deutschland ein Problem der richtigen Aufklärung der Autofahrer.