

ZWANGSVOLLSTRECKUNG GEGEN DEN GRIECHISCHEN STAAT (GEGEN DIE ÖFFENTLICHE HAND)

Zweck. Ziel dieses Aufsatzes ist die kurze Darstellung der Rechtslage hinsichtlich der Zwangsvollstreckung gegen den Staat in Griechenland. Das Thema wird zunächst historisch angenähert; anschließend wird die aktuelle Situation beschrieben unter Fokussierung auf besondere Fragen, die die Ergreifung von Vollstreckungsmaßnahmen gegen den Staat noch heutzutage aufwirft. Festgestellt wird, dass in einer modernen, demokratischen und rechtstaatlich orientierten Staat die Möglichkeit der Vollstreckung gegen den Staat selbst eine Selbstverständlichkeit ist, sowohl aus Überlegungen, die sich auf die interne Rechtsordnung beziehen wie auch angesichts des europäischen Rechtsrahmens. Entsprechend entwickelte sich die Lage in Griechenland, wo anfangs die Zwangsvollstreckung gegen den Staat rechtlich ausgeschlossen war.

Methoden. Stimmen in der Literatur gegen diesen Zustand konnten sich nicht durchsetzen, vor allem während der Zeit der Militärdiktatur. Erst danach, als das Land den Weg in die europäische Integration suchte, konnten solche Auffassungen Gehör finden und, unterstützt von entsprechenden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, anerkannt werden, sogar seit 2002 auf Verfassungsebene.

Ergebnisse. Das relevante Verfassungsposulat konkretisierte sich im Verfassungsausführungsge-
setz, in dem im Prinzip auch für die Zwangsvollstreckung gegen den Staat auf die allgemeinen relevanten Vorschriften der griech. ZPO verwiesen wurde; nicht aber ohne dabei manche wichtige Ausnahmeregelungen zugunsten des Staates einzuführen, die zu einer privilegierten Stellung dieser „Partei“ führten. Im Weiteren waren die Literatur aber auch die Rechtsprechung, vor allem diejenige der Obersten Gerichte, bemüht, diese Ausnahmen entweder restriktiv auszulegen oder mittels contra legem Interpretation abzuschaffen. Jenseits der Behebung von Ungleichheiten bzw. quasi „Staatsprivilegien“ beim Zwangsvollstreckungsverfahren, wichtig war und bleibt die Rolle der Rechtsprechung bei der Lösung von weiteren Rechtsfragen und der korrekten und verfassungsmäßigen Definierung von im Gesetz erwähnten, inhaltlich unscharfen Begriffen, wie vor allem die Präzisierung der fundamentalen Frage, gegen welche Vermögenswerte des Staates zur Befriedigung privater, gerichtlich anerkannten Ansprüche, konkret vorgegangen werden kann/darf.

Schlussfolgerungen. Im Allgemeinen vertritt der Verfasser die Auffassung, dass nicht nur die deklaratorische Anerkennung der Möglichkeit der Ergreifung vollstreckender Maßnahmen gegen den Staat sondern auch und vor allem die „Normalisierung“ dieses Verfahrens, ohne Anerkennung von Sonderprivilegien“, vieles über die Rechtstaatlichkeit und die Demokratie in einem Land besagt; dabei steht Griechenland mit Sicherheit nicht auf der letzten Position aber auch nicht auf die vorderste.

Schlüsselbegriffe: Waffengleichheit der Parteien im (Zwangs-)vollstreckungsverfahren, Europäische Menschenrechtekonvention/Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Vollstreckungshindernisse/Staatsprivilegien, Rechtskräftiges (= keine Berufung mehr möglich)/ unanfechtbares (= keine Revision mehr möglich) Gerichtsurteil, Vorläufig vollstreckbares Gerichtsurteil, Ausgleich/ gegenseitige Aufrechnung, Zustellung des Vollstreckungsbescheids, Vermögenswerte des Staates, die Gegenstand der Vollstreckung sein können, Befolgung/Abdeckung eines öffentlich-rechtlichen Zwecks, Wiedererlangung des illegal Geleisteten.



**Dr. Stephanos Emm.
Kareklas,**
Rechtsanwalt in
Thessaloniki/GR
Team Leader der KoFi¹
Komponente des GIZ²
Rechtsstaatlichkeit
Regionalprojektes
in Zentralasien
stefanos.kareklas@giz.de
orcid.org/0000-0001-7998-7765

1. Einführung (Historischer Überblick)

Das Vollstreckungsverfahren (Gesiou-Faltsi, 2017) zur Befriedigung des Anspruchs einer Privatperson stellt ein Institut des Privatrechtes und des Zivilprozesses dar, welches in der griech. ZPO vorgesehen ist (Art. 904–1054; die übrigens auf das Jahr 1835 datiert ist, ihren Ursprung also in den Jahren der bayerischen Regentschaft Griechenlands hat³). In den relevanten Vorschriften werden die Titel vorgesehen, auf deren Basis das entsprechende Verfahren im Gang gesetzt werden kann, und die Personen, gegen welche sich die Zwangsmassnahmen richten können, sowie deren Verteidigungsmöglichkeiten. Des weiteren werden die Mittel und die Gegenstände der Vollstreckung sowie deren Schritte – von der Zustellung des Vollstreckungsbescheids bis zur Beschlagnahme und der Versteigerung – eingehend beschrieben. In den letzten Krisenjahren häufen sich in Griechenland die Beschlagnahmen in den Händen von Drittpersonen und vor allem von Bankkonten⁴, ein Vorgehen, welches für den Fiskus wesentlich einfacher umzusetzen ist als die direkte Vollstreckung gegen das Vermögen eines Schuldners. Neue Gesetze haben diese Prozedur sowie die Versteigerung von Immobilien zugunsten des Staates vereinfacht, obwohl diese Maßnahmen auf massiven gesellschaftlichen Widerstand stoßen.

Entsprechend ist die zwangsvolle Eintreibung der Schulden der Bürger an den Staat (Fiskus) im Gesetzbuch für das Steuerverfahren vorgesehen und findet nach den Bestimmungen des Kodex über die Eintreibung von öffentlichen Einnahmen statt (Finokaliotis, 2014).

Wie sieht es aber aus, wenn ein Bürger, bzw. eine Privatperson einen noch nicht beglichenen Anspruch gegen den Staat/Fiskus hat? Das Problem der Zwangsvollstreckung

¹ German organization providing expertise in international cooperation for purposes of sustainable development.

² Air Force Component Commander.

³ Siehe hierzu: Georg Ludwig von Maurer, Das griechische Volk, in öffentlicher, kirchlicher und privatrechtlicher Beziehung vor und nach dem Freiheitskampfe bis zum 31. Juli 1834. 3 Bd. Heidelberg 1835; Karl Dickopf: Georg Ludwig von Maurer 1790–1872 (Münchener Historische Studien. Abteilung Neuere Geschichte 4), Kallmünz 1960.

⁴ Nach der Ankündigung der Staatsforderung ist das Kreditinstitut verpflichtet, innerhalb von 8 Arbeitstagen dem zuständigen Finanzamt und dem Friedensgericht mitzuteilen, ob eine entsprechende Summe auf dem Konto des Schuldners vorliegt. Dann soll das Guthaben bis zur Höhe der Forderung eingefroren werden. Sollte das nicht geschehen, kann der Fiskus direkt gegen die Bank entsprechend vorgehen und gegen diese vollstrecken.

gegen den Staat war schon seit dem Inkrafttreten der neuen Gesetzbücher (vor allem des BGB) unmittelbar nach der Beendigung des 2. Weltkrieges Gegenstand kontroverser Auffassungen.

Mit einem Gesetz aus dem Jahre 1952⁵ hat der griech. Gesetzgeber die Idee der Möglichkeit der Zwangsvollstreckung gegen den Staat ausgeschlossen, ein prozessuales Privileg, welches über den Zentralstaat hinaus auch die Strukturen der kommunalen Selbstverwaltung und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts erfasste (Zwangsgesetz aus dem Jahre 1968⁶). Nach der vor allem in der Zeit der Militärdiktatur (1967–1974) herrschenden Ansicht war es aus Gründen der Staatsräson unvorstellbar und gedanklich unmöglich, den Staat und dessen Strukturen als „widerstrebend“ gegenüber der Vollstreckung von vollstreckbaren Titeln, die sich gegen diese wandten, einzuordnen. Darüber hinaus sollten die staatlichen Finanzen von Beschlagnahmen, Pfändungen und anderen Vollstreckungsmaßnahmen unbefürt bleiben, um die ordentliche Erledigung der Staatsaufgaben nicht zu gefährden.

Diese gesetzlichen Regelungen waren offensichtlich mit dem Prinzip der Waffengleichheit zwischen den Prozessparteien, also dem Staat und dem einfachen Bürger, nicht im Einklang zu bringen, genauso wenig mit dem Verfassungspostulat des gerichtlichen Schutzes (Art. 20 griech. Verfassung; Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention), ein Dilemma, das man zunächst mittels einer geänderten Rechtsprechung zu überwinden suchte. Im Jahre 1995 entschied der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass auch gegen den griech. Staat Maßnahmen der Zwangsvollstreckung ergriffen werden können⁷. In allen diesen Entscheidungen wurde das Land wegen Missachtung von Art. 6 EMRK verurteilt, indem anerkannt wurde, dass das Recht des gerichtlichen Schutzes nicht lediglich die Möglichkeit betrifft, vor Gericht Anträge vorzutragen und zu verteidigen, sondern auch die Vollstreckung von Gerichtsurteilen umfasst, auch von solchen, die gegen den Staat als Prozesspartei ergehen. Ohne eine Vollstreckungsmöglichkeit wäre das entsprechende Recht lediglich von theoretischem Wert, wobei auch die fehlende Befolgung von Gerichtsentscheidungen durch den Staat, die im Rahmen der entsprechenden staatlichen materiellen und prozessuellen Regeln ergingen, als eine krasse Antinomie des gesetzten Rechtes betrachtet wurde. Das Gericht entschied, dass der Ausschluss der Vollstreckungsmöglichkeit gegen den Staat die verfassungsmäßigen Rechte der Bürger massiv und unverhältnismäßig beschränkte.

Die erste Reaktion der griech. Gerichte auf diese Rechtsprechung ließ nicht lange auf sich warten. Das Plenum des griechischen Rechnungshofes (Elengiko Synedrio) entschied in den Jahren 1998 und 1999 mit Blick auf pensionsbezogene Streitigkeiten, dass in Anwendung von Art. 20 der griech. Verfassung sowie von Art. 6 Abs. 2 und 3 EMRK

⁵ Art. 8 des Gesetzes 2097/1952: „Gegen den Staat ist die Vollstreckung von Gerichtsentscheidungen, von politischen (= zivilrechtlichen) oder strafrechtlichen, von Urteilen des Conseil d' Etat (Staatsrates) (= das Oberste Verwaltungsgericht) oder des Rechnungshofes <...> nicht erlaubt. Eine Zustellung von Vollstreckungstiteln oder anderen Dokumenten mit entsprechender Wirkung zwecks Zahlung von Forderungen bewirkt keine Verpflichtungen gegen den Staat. Alle entsprechenden Zustellungen, die anhängen, werden retrospektiv für nichtig erklärt, genauso wie jede andere Vollstreckungsmaßnahme.“.

⁶ Art. 4 Abs. 1 der Rechtsverordnung 31/1968.

⁷ Siehe die Entscheidungen: Beis gegen Griechenland (1995), Hornsby gegen Griechenland (1998), Rizos, Antonopoulos usw. gegen Griechenland (1999) und Georgiadis gegen Griechenland (2001) in <http://www.nsk.gr/web/nsk/home>.

das Recht auf richterlichen Schutz auch die Vollstreckung des rechtmäßig ergangenen relevanten Gerichtsurteils einschließt. Demnach stellt das entsprechende Urteil des Rechnungshofes, welches die Höhe der Pension neu bestimmt, einen vollstreckbaren Titel dar, aufgrund dessen Zwangsvollstreckungsmaßnahmen gegen das „private“ Vermögen des Staates ergriffen werden können. Sollte die Verwaltung nicht dementsprechend handeln, würde das einen Bruch des Legalitätsprinzips bedeuten. Ob jedoch im Anschluss daran weitere Entschädigungsforderungen dem betroffenen Bürger zustehen würden, hat das Gericht offen gelassen.

Die Ansichten des Rechnungshofes hat sich kurz darauf auch der Areopag (AP), das oberste Gericht der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit des Landes, zu eigen gemacht⁸. Das Plenum des AP entschied im Jahre 2001 einstimmig, dass das übergesetzliche Recht auf gerichtlichen Schutz nicht nur den „Gang“ zum Gericht, sondern auch die materielle Befriedigung der Forderung betrifft, selbst wenn diese gegen den Staat erhoben wird. Dieses Urteil war der letzte Tropfen, der den Glass zum Überlaufen brachte und den Weg zur entsprechenden Verfassungsänderung ebnete, welche die Möglichkeit der Vollstreckung gegen den Staat ausdrücklich anerkannte.

2. Geltendes Recht

Angesichts dieser sich langsam durchsetzenden Rechtsprechung wurde im Rahmen der Verfassungsrevision von 2001 das Institut der Vollstreckung gegen die öffentliche Hand/den Fiskus expressis verbis eingeführt, und das sogar auf Verfassungsebene⁹. Das entsprechende Verfassungs-Ausführungsgesetz wurde 2002 verabschiedet und gilt entsprechend seiner später vorgenommenen Änderungen¹⁰. Nach diesen Vorschriften sind der Fiskus/der Staat, alle staatlichen und kommunalen Behörden sowie alle juristischen Personen des öffentlichen Rechtes verpflichtet, ihr Verhalten den ergehenden Gerichtsurteilen anzupassen und diese selbst und eigenmächtig zu vollstrecken, auch wenn diese sich explizit gegen die vom Staat vertretenen Positionen wenden. Als Gerichtsurteile in diesem Sinne werden alle Entscheidungen der Justiz verstanden, auf deren Grundlage vollstreckbare Titel ausgefertigt werden können.

Den besagten Bestimmungen nach sind Vollstreckungsmaßnahmen gegen den Staat usw. mittels Beschlagnahme dessen Privatvermögens erst 60 Tage nach Zustellung des entsprechenden Gerichtsurteils samt Vollstreckungstitels gegen den zuständigen Minister oder den Zustellungsbevollmächtigten der staatlichen Institution oder der juristischen Person möglich. Im Übrigen verweist das Gesetz im Prinzip auf die entsprechenden Vorschriften der griech. ZPO, wobei mit Ausnahmeregelungen anfangs sehr sparsam umgegangen wurde.

Nichtsdestotrotz und im Gegensatz zur nationalen und internationalen Rechtsprechung und zum entsprechenden Verfassungspostulat führte der Gesetzgeber im Jahre 2012 Regelungen ein¹¹, die den Vollstreckungsprozess gegen den Staat in der Praxis

⁸ AP (Plenum) 21/2001.

⁹ Art. 94 Abs. 4 griech. Verfassung: *Zur Zuständigkeit der Zivil- und Verwaltungsgerichte gehört auch die Ergreifung von Maßnahmen zwecks Befolgung der Entscheidungen der Gerichte seitens der Verwaltung. Die Gerichtsurteile werden vollstreckt auch gegen den Staat <...> wie dieses im speziellen Gesetz vorgesehen ist.*

¹⁰ Gesetz 3068/2002 mit Änderungen in den Jahren 2004, 2005, 2010, 2012 und 2014.

¹¹ Gesetz 4072/2012.

wesentlich erschweren. So wurde nämlich vorgesehen, dass bei Urteilen, die lediglich rechtskräftig, aber noch nicht völlig unanfechtbar (nicht revisibel) waren, der Betreibende gleichzeitig mit dem Beginn der Vollstreckung ein Garantieschreiben¹² einer Bank in der Höhe seines Anspruches bei der Institution, die für die Zahlung zuständig ist, vorlegt. Das Gericht, welches das relevante Urteil getroffen hat, kann zwar nach Ersuchen des Betreibenden verfügen, dass diese neuartige Vollstreckungsbedingung ganz entfällt oder, dass der garantieerte Betrag vermindert wird.

Die Einführung dieses Vollstreckungshindernisses wird in der entsprechenden Gesetzesbegründung wie folgt gerechtfertigt: *Es kommt nicht selten vor, dass bis zum Ergehen des nicht mehr revisiblen Urteils längere Zeitperioden vergehen; sollte dann das Urteil geändert werden, kann es sein, dass die schon bezahlten Beträge nicht mehr wieder eintreibungsfähig sind, da der Betreibende inzwischen insolvent ist oder evtl. nicht mehr existiert (z. B. Todesfall), eine Tatsache, die die Wiedererlangung des illegal Geleisteten als sehr schwierig, wenn nicht gar als unmöglich gestaltet. Darauf hinaus bewirkt das Verlangen eines Garantieschreibens das zügige Vorankommen von Vollstreckungs- und Rechtsmittelstreitigkeiten, da im Falle einer staatlichen „Vorleistung“ der Betreibende an einer Verlangsamung dieser Prozesse interessiert wäre¹³.*

Trotz dieser verständlichen Begründung bleibt die besagte Vollstreckungsvorbedingung sowohl aus der Perspektive der EMRK (Art. 6) wie auch der griech. Verfassung besonders problematisch. Sie wurde schon vom Conseil d' Etat (Symvoulion tis Epikratias), dem Griechischen Staatsrat¹⁴, dem nach französischem Muster strukturierten Höchsten Verwaltungsgericht des Landes, für verfassungswidrig erklärt, da dadurch die Vollstreckung gegen den Staat übermäßig und unverhältnismäßig erschwert wird. Durch die Regelung werden Vollstreckungshindernisse eingeführt, die in keinem Zusammenhang mit dem Prozessgegenstand stehen und die entsprechenden Vorschriften der Verfassung (Art. 94 und 95) verletzen. Auch rein wirtschaftlich betrachtet, ist die Erstellung eines Garantieschreibens mit (nicht zu vernachlässigenden) Kosten verbunden, welche auch im Rahmen der Vollstreckung nicht erstattet werden können. Somit ist eine hundertprozentige Befriedigung des Betreibenden, auch im Falle eines ihm und seinen Forderungen völlig entgegenkommenden Urteils, ausgeschlossen, was den fundamentalen Gleichheits- und Rechtsprinzipien direkt zuwiderläuft.

¹² Das Garantieschreiben ist ein Dokument, welches durch ein Kreditinstitut erstellt wird und als Garantie gilt, dass im Falle der Unfähigkeit einer Person, ihrer Verpflichtungen nachzugehen, die Bank die entstehenden Schulden begleichen wird. Im normalen Fall wird eine solche Urkunde nur dann erstellt, wenn die Bank über Mittel des Schuldners zumindest in der Höhe der möglichen Schuldleistung verfügt. Diese Mittel werden im Normalfall eingefroren, d.h., dass während der gesamten Vollstreckungsprozedur der Betreibende die von ihm gegen den Staat geforderte Summe vorab bei einer Bank deponieren und keine Verfügungsgewalt darüber haben soll.

¹³ Hier muss zugunsten der staatlichen Rechtsposition noch erwähnt werden, dass im griech. Recht und in der dementsprechend konsolidierten Rechtspraxis tatsächlich zahlreiche Vertagungs- und Verzögerungsmöglichkeiten vorgesehen und anerkannt werden, mit der Folge, dass eine nicht gutgläubige Partei die Prozesse übermäßig in die Länge ziehen kann. Die allgemeine, völlig unverhältnismäßige Länge von Gerichtsprozessen in Griechenland hat oft zur Verurteilung des Landes in Straßburg geführt.

¹⁴ Plenarurteil des Staatsrates 9/2013.

3. Besondere Probleme der Vollstreckung gegen den Staat

Im Folgenden wird eine Reihe von besonderen Problemen der Zwangsvollstreckung gegen den Staat, die Behörden der kommunalen Selbstverwaltung und die juristischen Personen des öffentlichen Rechtes dargestellt, die von den allgemeinen Vollstreckungsvorschriften der griech. ZPO abweichen und die Rechtsprechung und die in der einschlägigen Literatur in Griechenland bereits diskutiert wurden. Zunächst sei erwähnt, dass der Ausgleich und die gegenseitige Aufrechnung zwischen den Parteien keine Vollstreckung i.S.v. Art. 4 des Gesetzes 3068/2002 darstellt, da dadurch die Erlösung/Zahlung der Forderung stattfindet und keine genuine Vollstreckungsmaßnahme ergriffen wird. Des Weiteren betreffen das besagte Gesetz und dessen Bestimmungen ausschließlich die Vollstreckung von Geldforderungen. Wenn die Forderung keine Geldzahlung betrifft, sondern eine sogenannte „objektive“ ist¹⁵, kann die Vollstreckung gemäß der griech. ZPO vollständig vorangetrieben werden.

Wie schon erwähnt, ist in Art. 4 Abs. 2 des Gesetzes vorgesehen, dass die Vollstreckung erst 60 Tage nach der rechtmäßigen Zustellung des Vollstreckungsbescheids beginnt und die dementsprechenden Maßnahmen ergriffen werden können. Das Ziel dieser Regelung kann kein anderes sein¹⁶, als die Verwaltung bei der zeitgemäßen Leistung der erforderlichen Summe gewissermaßen zu unterstützen, ohne dass dafür belastende Vollstreckungsaktionen stattfinden.

Im folgenden Abs. 3 von Art. 4 wird ein allgemeiner Verweis auf die relevanten Vorschriften der griech. ZPO ausgesprochen, was angesichts der Tatsache, dass die ZPO-Bestimmungen aus einer Zeit stammen, in welcher die Vollstreckung gegen den Staat nicht vollständig anerkannt war und dementsprechend der Staat und die weiteren staatlichen Behörden verschiedenartige Vollstreckungsprivilegien genossen, zu zusätzlichen Problemen führt. Zunächst geht es um das allgemeine Verbot, Gerichtsurteile gegen den Staat usw. als vorläufig vollstreckbar anzuerkennen und einzustufen¹⁷. Diese Bestimmung wurde in der Literatur i.S.v. Art. 94 Abs. 4 und 25 der griech. Verfassung für verfassungswidrig gehalten (Chrysogonos, 2004), eine Stellungnahme der Rechtsprechung gibt es bisher jedoch nicht.

Den Verfassungsbestimmungen läuft auch der in verschiedenen gesetzlichen Regelungen vorgesehene¹⁸ automatische Ausschluss der Vollstreckbarkeit im Falle der Einlegung einer Revision seitens des Staates zuwider, da dadurch – wie bereits oben angedeutet – die Befriedigung des Antragstellers übermäßig verzögert wird, während selbst im Falle einer Urteilsänderung infolge der Revision der Schaden des staatlichen Vermögens, gemessen an seiner Gesamthöhe, in der Regel nicht als „unersetzbar“ eingestuft wird. Für weitere Ver-

¹⁵ Z.B. wenn der Staat ein Grundstück illegal und außerhalb des für die Zwangsenteignung vorgesehenen gesetzlichen Rahmens zwecks Errichtung einer Kaserne/ Schule usw. besetzt hat, kann der gesetzliche Eigentümer der Immobilie gegen die Besetzung vorgehen und den illegalen Zustand in der Tat aufheben, ungeachtet der Tatsache, dass die Sache inzwischen einen „öffentlichen“ Charakter aufweist (Chrysogonos, 2004).

¹⁶ Wie z. B. der in der Zwischenzeit erfolgte Verkauf von staatlichem Privatvermögen, so dass die Vollstreckung erfolglos bleibt!

¹⁷ Art. 909 griech. ZPO.

¹⁸ Z. B. Art. 19 des Gesetzes 1715/1951; Art. 41 vom Gesetz 2065/1992.

wirrung sorgte am Anfang die Bestimmung von Art. 37 des Gesetzes 3659/2008, wonach *alle Vorschriften, die die Aufhebung der Vollstreckbarkeit von Gerichtsurteilen gegen den Staat usw. nach entsprechender Revisionseinlegung und bis zur Beendigung der entsprechenden Streitigkeit vorsehen, für das Verwaltungsverfahren nicht gelten;* die Rechtsprechung vertritt jedoch seit langem die Auffassung, dass das besagte Vollstreckungsprivileg des Staates vollständig und für alle Bereiche hiermit aufgehoben wurde¹⁹.

Ein zentrales Problem bei der Vollstreckungsprozedur gegen den Staat stellt im Allgemeinen die Bestimmung der Sachen und des staatlichen Vermögens, gegen welches entsprechende Maßnahmen ergriffen werden können. In Art. 94 Abs. 4 der Verfassung, in welchem die Vollstreckungsmöglichkeit überhaupt vorgesehen ist, steht kein Hinweis über die Vermögenswerte des Staates, die Gegenstand der Vollstreckung sein können. Das Ausführungsgesetz 3068/2002 bestimmt jedoch diesbezüglich, dass die Vollstreckungsmaßnahmen gegen den Staat, die Behörden der kommunalen Selbstverwaltung und die juristischen Personen des öffentlichen Rechtes nur das private Vermögen dieser Entitäten betreffen können und auf keinen Fall Gegenstände und Vermögenswerte jeder Art, denen ein öffentlich-rechtliches Verhältnis zugrundeliegt oder welche ausschließlich der direkten Abdeckung eines speziellen öffentlich-rechtlichen Zweckes dienen. Die Bestimmung der konkreten Gegenstände und Vermögenswerte der öffentlichen Hand, die somit einer Zwangsvollstreckung unterliegen, stellt eine kritische Frage in diesem Bereich dar, da prima facie behauptet werden kann, dass das gesamte Hab und Gut des Staates dem Dienst der Allgemeinheit gewidmet ist, womit das neueingeführte Institut der Zwangsvollstreckung gegen den Staat und die staatlichen Institutionen praktisch zur Makulatur werden würde.

Entsprechend fand eine Teilung des Vermögens des griech. Staates Anerkennung, und zwar in: 1) die unbeweglichen Sachen, die der Erfüllung von unmittelbar staatbezogenen Aktivitäten und Zielen dienen, welche das öffentliche Vermögen im engeren Sinne darstellen (Verwaltungsvermögen), welches nicht beschlagnahmt, gepfändet oder irgendwie in seinen Funktionen durch Vollstreckungsaktionen beschränkt werden kann²⁰, und 2) die Vermögenswerte, die im Rahmen der quasi eher privatrechtlichen Handelstätigkeit des Staates und der übrigen staatlichen Behörden erworben werden und die lediglich mittelbar der Erfüllung der genuinen Staatzwecke dienen und somit das private Vermögen des Staates ausmachen (Finanzvermögen), welches der Vollstreckung ausgesetzt sein muss, sollte das relevante Verfassungspostulat in der realen Welt überhaupt Sinn machen. Es ist offensichtlich, dass die Zuordnung zu einer der oben beschriebenen Vermögensgruppen nicht permanent sein kann, sondern jeweils vom materiellen Merkmal abhängt, ob eine bestimmte Sache tatsächlich primär essentiellen staatlichen Zwecken dient oder nicht.

Die inhaltliche Definierung des unbestimmten Rechtsbegriffes der Befolgung/Abdeckung eines öffentlich-rechtlichen Zwecks sollte im Rahmen der richterlichen Interpretationstätigkeit und des entsprechenden Ermessens stattfinden (Tsougkos, 2015: 755 ff.; Chrysogonos, 2004), wobei die inzwischen gefestigte Rechtsprechung diesbezüglich folgende allgemeine Kriterien anerkennt:

¹⁹ Ansatzweise (Verwaltungs-) Berufungsgericht Athen 1632/2015; Berufungsgericht Piräus 12/2013.

²⁰ Art. 966 griech. ZPO.

- die öffentlich-rechtliche „Widmung“ soll sich aus der Verfassung ergeben (z. B. Nicht-Pfändbarkeit von öffentlichen Schulgebäuden, da diese dem Zweck dienen, das in der Verfassung verankerte Bildungspostulat²¹ und die entsprechende absolute Verpflichtung des Staates abzudecken);
- der „öffentliche“ Gegenstand oder der Vermögenswert soll zur direkten Erfüllung des gesetzten Zwecks sowohl geeignet als auch absolut notwendig sein, was im Rahmen des Analogieprinzips beurteilt wird; und schließlich‘
- die „Öffentlichkeit“ der Sache oder des Wertes soll durch rechtliche Bestimmungen als solche anerkannt sein, und eine entsprechende Nutzung seitens der zuständigen Behörde soll tatsächlich vorhanden sein oder zumindest unmittelbar bevorstehen. Auf dieser Grundlage hat der Areios Pagos (Areopag/AP) entschieden, dass im Falle des Kaufs eines Grundstückes durch eine Stadtgemeinde zwecks späteren Baus des Rathauses keine Nicht-pfändbarkeit vorliegt, da zur Zeit der Durchführung der Vollstreckungsaktivitäten auf dem Grundstück kein Gebäude stand. Die Pfändung/Beschlagnahme des Grundstücks würde somit das reibungslose Funktionieren der Stadtgemeinde, das unbestritten einen öffentlich-rechtlichen Charakter besitzt, nicht unmittelbar beeinträchtigen²².

Eine nicht minder brisante Frage ist ferner diejenige nach der Möglichkeit der Pfändung von Geldbeträgen des Staates, die in der öffentlichen Kasse liegen oder in Bankkonten aufbewahrt sind. Diese Geldbeträge können sowohl Steuergelder und andere Staatsgebühren wie auch Mieteinnahmen und andere eher privatrechtliche Erträge sein. Somit reicht das Aufstellen der allgemeinen Behauptung, in ein Konto flößen Steuereinnahmen ein oder, dass das Guthaben der Zahlung von Beamtenabfindungen diene, nicht aus, um die Nichtpfändbarkeit des Kontos oder des gesamten Kontostandes zu erwirken²³. Der Staat trägt in einem solchen Fall die Beweislast, welche genauen Einnahmen aus „öffentlichen“ Quellen stammen und welche einem „öffentlichen“ Zweck direkt dienen. Was auf jeden Fall unproblematisch ist, ist das Vorgehen bis zu der im Staatsbudget für Entschädigungsforderungen und Zwangsvollstreckungen gegen den Staat vorgesehenen, also auf jeden Fall zur Verfügung stehenden Höhe (diese Budgetlinie wurde auch mit der entsprechenden Verfassungsänderung eingeführt). Darüber hinaus kann gegen die Reserven/Rücklagen vorgegangen werden, da diese Beträge keinem besonderen Zweck im Voraus unterliegen, sondern der allgemeinen Sicherung der Staatsfinanzen dienen und somit für jedwede Verpflichtung, sprich auch für die Abdeckung von vollstreckbaren Ansprüchen gegen den Staat, aufgewendet werden können²⁴. Folgende liquiden Staatsmittel wurden u.a. von der Rechtsprechung bereits für unpfändbar befunden: Geldbeträge, die der Beamtenvergütung dienen; Gelder, die an schon fest geplante, öffentliche Investitionen fließen, inkl. Investitionen der Kommunen; Subventionen für den Bau, den Erhalt und das zweckmäßige Funktionieren von Schulgebäuden, inkl. Universitäten; Beträge für den Straßenbau (Tsougkos, 2015: 759 f.).

²¹ Art. 16 griech. Verfassung.

²² Siehe AP 2354/2009.

²³ Siehe ansatzweise Staatsrat 819/2015.

²⁴ In so einem Fall wie auch gegen jede Geldpfändungsmaßnahme kann der Staat selbstverständlich einwenden, dass dieser über genug andere Vermögenswerte (z. B. freistehende Immobilien) verfüge, gegen welche der Betreibende vorgehen könne.

Zum Schluss, hinsichtlich der prozessualen Frage, nämlich welches Gericht für die eventuell entstehenden Zwangsvollstreckungsstreitigkeiten zuständig sein sollte, war die Lage am Anfang etwas zweideutig, da es Stimmen zugunsten einer ausschließlichen Zuständigkeit der Zivilgerichte gab, und das unabhängig vom zivil- oder z. B. verwaltungsrechtlichen Charakter des ursprünglichen Falles. Das Argument orientierte sich dabei nach dem Willen des Gesetzgebers, der im Prinzip für die Vollstreckung gegen den Staat das gleiche Instrument zur Verfügung stellt (die Vollstreckungsvorschriften der ZPO) wie für das „normale“ Zwangsvollstreckungsverfahren. Ausnahmen davon wurden direkt im Gesetz erwähnt. Da das Ausführungsgesetz zur Zuständigkeitsfrage schweigt, sollten hier die relevanten ZPO-Vorschriften zur Geltung kommen. Ein zusätzliches Argument dafür (zur Zuständigkeit der Zivilgerichte) stellte die Tatsache dar, dass das Ziel der Vollstreckungsprozedur 1) die Abdeckung von privaten Zielsetzungen war; und 2) diese Prozedur lediglich das Privatvermögen des Staates betraf.

Laut der inzwischen absolut herrschenden Rechtsprechung, die auch von der Literatur angenommen wird, sollte für Vollstreckungsstreitigkeiten dasjenige Gericht zuständig sein, im Rahmen der Prozedur dessen der ursprünglich originelle Vollstreckungstitel erstellt wurde. Die Argumentation für diese Lösung geht zunächst von den Prämissen der Einheit der Vollstreckungsprozedur aus und wird durch Hinweise auf die Beschränkung der Rechtsunsicherheit und der Gefahr des Ergehens von sich widersprechenden Gerichtsurteilen bereichert (Tsougkos, 2015: 749 f.). Im Rahmen dieser, sich inzwischen völlig gefestigten Betrachtung, sind für die aus zivilrechtlichen Verhältnissen stammenden Ansprüche gegen den Staat die Zivilgerichte zuständig, während die Vollstreckung der Urteile, die auf einer öffentlich-rechtlichen Basis beruhen, eine Sache der Verwaltungsjustiz ist.

4. Schlussbetrachtung

Aus der staatlichen Perspektive betrachtet, stellt das relativ neu eingeführte Institut der Zwangsvollstreckung gegen den Staat ein quasi notwendiges Übel dar, was auch durch die gesetzliche Normierung dieser Möglichkeit ersichtlich wird. Der Gesetzgeber, der sich angesichts der Bestimmungen von Konventionen supranationaler Geltung zum Schutze der Menschenrechte und wegen der entsprechenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte gezwungen sah, das besagte Institut gar auf Verfassungsebene einzuführen, lässt es nicht an Erfindungsgeist mangeln, wenn es dazu kommt, verschiedenartige Regelungen zusätzlich einzuführen, die den Gang der entsprechenden Prozedur, wenn nicht völlig blockieren, zumindest merklich erschweren (vgl. z. B. das oben Erwähnte über die zusätzliche Notwendigkeit der Vorlage eines Bank-Garantieschreibens bei der Vollstreckung von lediglich rechtskräftigen, aber noch nicht auch durch Revision unanfechtbaren Urteilen). Diese Tendenz der Politiker und des Gesetzgebers, den Staat übermäßig vor Maßnahmen der Zwangsvollstreckung zu schützen, stößt berechtigterweise auf Kritik; es liegt jedoch in der Hand des urteilenden Richter, dieser Behinderungstaktik des Staates einen Riegel vorzuschieben, was nicht selten geschieht (vgl. die oben erwähnte Haltung des Staatsrates zu dieser Vollstreckungsvorbedingung).

Rechtsphilosophisch bzw. rechtspolitisch stellt sich die Frage, ob das Institut der Zwangsvollstreckung gegen den Staat ein Armutszeugnis für den Gedanken der Rechtsstaatlichkeit und der Gesetzlichkeit darstellt; oder eben das Gegenteil, den Zenit dieses Gedankens, da dadurch dem Bürger der Weg eröffnet wird, auch gegen den prinzipiel-

len Garanten des *Etat de Droit* selbst und anhand von dessen Vorschriften vorgehen zu können? Kann es sein, dass das Institut einen gedanklichen und rechtlichen Widerspruch enthält, der seine Existenz zumindest in Frage stellt?

Auf praktischer Ebene ist jedoch das Institut absolut notwendig, mit Sicherheit auch als ultima ratio, also als „erlebte Vollstreckung“. Vielmehr aber als bestehende Möglichkeit, als eine Art Damoklesschwert, welches den Staat und vor allem die staatliche Verwaltung dazu mahnt und schlussendlich zwingt, stets rechts- und gesetzesmäßig vorzugehen; und das nicht nur in den meisten Fällen, in denen der Staat Ansprüche gegen die Bürger erhebt, sondern auch in den Fällen, in denen entgegengesetzte Ansprüche bestehen. Ja, ausgerechnet die Handhabung dieser Fälle, in denen, egal aus welchen Gründen, der Staat selbst der Schuldner und der Entschädigungsverpflichtete ist, ist ein klarer Indikator für die Rechtstaatlichkeit und die Demokratie eines Landes (Manitakis, 2004: 121 f.), wobei auch hier die, wenn nicht hinterlistige aber mit Sicherheit zögernde Haltung des griechischen Gesetzgebers dem Lande nicht gerade die beste Note beschert.

Literatur:

1. Γέσιου-Φαλτσή. Δίκαιον αναγκαστικής εκτελέσεως. 2η εκδ. Θεσσαλονίκη, 2017.
2. Μανιτάκης Α. Κράτος Δικαίου και έλεγχος της συνταγματικότητας. Αθήνα ; Θεσσαλονίκη, 2004.
3. Τάχος Α. Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο. 8η εκδ. Αθήνα ; Θεσσαλονίκη 2005.
4. Τσούγκος Α.Σ. Τα αναφυόμενα ζητήματα αναφορικά με τη δικαιοδοσία και το αντικείμενο τις αναγκαστικής εκτέλεσης στις δίκες περί την εκτέλεση κατά του Δημοσίου. *Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των τακτικών διοικητικών Δικαστηρίων*. Αθήνα ; Θεσσαλονίκη, 2015. σελ. 745–762.
5. Φινοκαλιώτης Κ. Φορολογικό Δίκαιο. 5η εκδ. Αθήνα ; Θεσσαλονίκη, 2014.
6. Χρυσόγονος Κ. Η νομοθετική ρύθμιση της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Δημοσίου με το № 3068/2002. *Δίκη, τόμος*. 2004. № 24. URL: <http://www.kostasbeys.gr/articles.php/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=18969> [in Greek].

References:

1. Gesiou-Faltsi, P. (2017). Dikaion anagkastikis ekteleseos [Law of enforcement of civil decisions]. 2nd ed. Thessaloniki [in Greek].
2. Manitakis, A. (2004). Kratos Dikaiou kai dikastikos elegchos tis syntagmatikotitas [Rule of Law and control of constitutionality]. Athens; Thessaloniki [in Greek].
3. Tachos A. (2005). Elliniko Dioikitiko Dikaio [Greek administrative Law]. 8th ed. Athens; Thessaloniki [in Greek].
4. Tsougkos, A.S. (2015). Ta anafyomena zitimata anaforika me ti dikaiodosia kai to antikeimeno tis anagkastikis ekteleisis stis dikes peri tin ekteleesi kata tou Dimosiou [Problems referring to the jurisdiction and the property involved in the trials of enforcement of decisions against the State]. *Commemorative Book for the 50 years since the establishment of the ordinary administrative Courts*. Athens; Thessaloniki, pp. 745–762 [in Greek].
5. Finokaliotis, K. (2014). Forologiko Dikaio [Taxation Law]. 5th ed. Athens; Thessaloniki [in Greek].
6. Chrysogonos, K. (2004). I nomothetiki rythmisi tis anagkastikis ekteleisis kata tou Dimosiou me ton № 3068/2002 [The regulation of the enforcement of decisions against the State according to Law 3068/2002]. *Judicial magazine Diki*, no. 24. Retrieved From: <http://www.kostasbeys.gr/articles.php/articles.php?s=5&mid=1479&mnu=3&id=18969> [in Greek].

ENFORCEMENT AGAINST THE STATE ASSETS OF GREECE (AGAINST PUBLIC SECTOR)

Dr. Stephanos Emm. Kareklas,

Lawyer in Thessaloniki/GR

Team Leader of KoFi component of GLZ Rule of Law Regional Project in Central Asia

stefanos.kareklas@giz.de

orcid.org/0000-0001-7998-7765

Purpose. The aim of this article is the brief description of the legal environment in connection with the enforcement against the state assets of Greece. At the very beginning of the article it is considered within the frames of historical aspects; the next part is devoted to the current situation, focusing on the specific issues, with regard to the enforcement measures against the state today. It is noted that in a modern, democratic and constitutionally-oriented state, the possibility of enforcement against the state assets is obvious, not only in relation to the internal legal order but also within the European legal framework. The situation in Greece has developed similarly, though at first the enforcement against the state assets was legally excluded.

Methods. According to the relevant literature there was no possibility to change this situation, especially during the period of military dictatorship. Only after the state has found the path to the European integration, other opinions could be heard and supported by the relevant decisions of the European Court of Human Rights, and even approved at the constitutional level since 2002.

Results. The relevant constitutional postulate was established in the Law on Constitutional Implementation, which in principle also referred to the general relevant provisions of the Civil Procedural Code of Greece in case of enforcement against the state assets; but not without introducing many important exemptions in favor of the state, which led to a privileged position of this “party”. Furthermore, the literature as well as the case law, especially that of the Supreme Courts, tried either to interpret these exemptions restrictively or to abolish them by means of *contra legem* interpretation. Besides the correction of inequalities or quasi “state privileges” in the enforcement proceedings, the role of jurisprudence is to resolve further legal issues and provide correct and constitutional definition of contextually unclear terms mentioned in the law, which clarify the fundamental issues on determining the assets of the state which can/may be enforced for the satisfaction of private, judicially recognized claims.

Conclusions. The author of the article comes to the conclusion that not only the declaratory recognition of the possibility of performing the enforcement against the state assets but also, and above all, the “normalization” of this procedure, without recognition of special privileges, “says much about the rule of law and democracy in one state”; Greece is certainly neither in the last nor in the first place.

Key words: equality of arms between the parties in the (compulsory) enforcement proceedings, European Convention on Human Rights/European Court of Human Rights, Enforcement/State Privileges, Legislative (= no appeal possible)/unannounced (= no revision possible) court verdict, Preliminary enforceable court verdict, Compensation/mutual set-off, Service of the enforcement order, Assets of the State which may be the subject of enforcement, Compliance/coverage of a public law purpose.