

PROF. DR. CHRISTIAN WALDHOFF

Grundrechte, Allgemeines Verwaltungsrecht: Verwaltungsvollstreckung

GG Art. 3; NdsVwVG § 79 | Selbsttitulierungsrecht einer öffentlich-rechtlichen Bank

Zur Verfassungswidrigkeit von Selbsttitulierungsrechten öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute im niedersächsischen Landesrecht

BVerfG, Beschl. v. 18. 12. 2012 – 1 BvL 8/11 und 1 BvL 22/11, BeckRS 2013, 45873

Zum Sachverhalt

Zwei in Niedersachsen tätige öffentlich-rechtliche Banken im Landesteil Oldenburg waren durch Gesetze aus dem Jahr 1933 mit sog. Vollstreckungsprivilegien ausgestattet. Diese sahen so aus, dass beide Banken zur Durchsetzung ihrer Forderungen nicht wie normale Rechtssubjekte gerichtlich einen Titel erstreiten oder ein Mahnverfahren einleiten mussten, sondern durch den bloßen Antrag einen Vollstreckungstitel erlangten. Eine dieser Rechtsnormen lautete:

„Die Kreditanstalt hat das Recht, die Erfüllung ihrer Ansprüche aus Darlehen oder sonstigen Forderungen durch Zwangsvollstreckung zu erzwingen. Ihr Antrag ersetzt bei Zwangsvollstreckungen in das bewegliche und in das unbewegliche Vermögen den vollstreckbaren Titel“.

Beide Banken besaßen hinsichtlich ihrer privatrechtlichen Forderungen somit ein sog. Selbsttitulierungsrecht, d. h. durch einen bloßen Antrag konnten sie sich ihren Vollstreckungstitel für die zivilprozessuale Zwangsvollstreckung selbst schaffen. Beide Institute gingen aus privatrechtlichen Darlehensverträgen gegen private Schuldner in dieser Weise vor. Das AG und das OLG setzten die Vollstreckungsverfahren aus und legten dem *BVerfG* im Wege der konkreten Normenkontrolle die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit dieser Vollstreckungsprivilegien vor.

Einführung in die Probleme

Das Vollstreckungsrecht gehört zu den Errungenschaften der Verrechtlichung als Rationalisierung von Herrschaft. Zugleich dient es der Gewährleistung der staatstheoretischen Kategorie des staatlichen Gewaltmonopols¹, indem private physische Gewaltsamkeit auf das Unerlässliche eingeschränkt bleibt. Vollstreckungsverfahren effektuieren staatliche Macht damit ebenso, wie sie diese begrenzen. Die Verwaltung kann im Regelfall ihre öffentlich-rechtlich dem Bürger gegenüber statuierten Pflichten selbst durchsetzen, ihr steht über die Handlungsform des VA ein Selbsttitulierungsinstrument zu². Privatrechtliche Forderungen bedürfen für ihre Durchsetzung eines Titels, der eingeklagt werden muss, § 704 ZPO. Vernachlässigt man alternative Rechtsdurchsetzungsformen³ besteht auch im Zivilprozessrecht und für privatrechtliche Ansprüche und Forderungen ein staatliches Vollstreckungsmonopol. Soweit das an sich klare Grundmodell der Rechtsdurchsetzung in wenigen Strichen. Freilich gibt es Grenzzonen der Vollstreckung: In Spezialgesetzen ist bestimmten öffentlichen Stellen (der Verwaltung im weiteren

Sinne) sowohl für privatrechtliche Forderungen gelegentlich ein Selbsttitulierungsrecht eingeräumt, als auch die Vollstreckung privatrechtlicher Forderungen im Wege der Verwaltungsvollstreckung vorgesehen⁴. Der erstgenannte Fall führt dann in die zivilprozessuale Zwangsvollstreckung, erspart dem Privilegierten lediglich die Klage auf einen Vollstreckungstitel; der zweitgenannte Fall führt direkt in die Verwaltungsvollstreckung.

Der *Erste Senat* des *BVerfG* hat in diesem Beschluss nun zwei Vorschriften des niedersächsischen Landesrechts, durch die öffentlich-rechtlichen Banken ein Selbsttitulierungsrecht für die zivilprozessuale Zwangsvollstreckung eingeräumt wurde, wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz für verfassungswidrig erklärt⁵. In zahlreichen anderen, oftmals entlegenen Vorschriften wird zudem die Verwaltungsvollstreckung privatrechtlicher Forderungen nach wie vor ermöglicht. Solche Normen waren nicht Gegenstand des Beschlusses, unterliegen jedoch ähnlichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Darstellung und Analyse

Die Zulässigkeit der konkreten Normenkontrolle gem. Art. 100 I GG i. V. mit §§ 80 ff. *BVerfGG* konnte nur deshalb bejaht werden, weil der nachkonstitutionelle Gesetzgeber die eigentlich in Streit stehenden vorkonstitutionellen Gesetze „in seinen Willen aufgenommen“ habe⁶. Der niedersächsische Landesgesetzgeber habe das Landesverwaltungsvollstreckungsrecht in den 1980er Jahren inhaltlich geändert, die Selbsttitulierungsrechte jedoch unangetastet gelassen. Da sich dies auch aus der Gesetzesbegründung ergebe und die Vorschriften auch entscheidungserheblich seien, könnten die Gesetze aus dem Jahr 1933 zum Gegenstand einer Vorlage an das *BVerfG* gemacht werden.

Einzig durchschlagender verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab ist der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 I GG. Die herangezogene Vergleichsgruppe sind die übrigen, in Konkurrenz zu den beiden Instituten tätigen Banken, d. h. private Geschäftsbanken wie sonstige öffentlich-rechtliche Sparkassen. Für die in Rede stehenden Vollstreckungsprivilegien vermag der *Erste Senat* keinen sachlichen Grund, nicht

1 Vgl. Klein, in: *Depenheuer/Grabemwarter*, Verfassungstheorie, 2010, § 19 m. w. Nachw.; krit. Möllers, Staat als Argument, 2000, S. 272 ff.

2 Maurer, Allg. VerwR, 18. Aufl. (2011), § 20 Rdnr. 2.

3 Ausführl. Waldhoff, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle*, Grundlagen des VerwR III, 2013, § 46 Rdnrn. 13 ff.

4 Näher Röper, DÖV 1982, 680; Sauthoff, DÖV 1987, 800; 1989, 1; Waldhoff, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle* (o. Fußn. 3), § 46 Rdnrn. 70 ff.

5 Zur Bespr. dieser Entsch. primär aus verfassungsrechtl. Perspektive s. Sachs, JuS 2013, 571.

6 Zu dieser Figur Hillgruber/Goos, VerwProzR, 3. Aufl. (2011), Rdnrn. 591 ff.

einmal im Sinne der Auslegung des Gleichheitssatzes als bloßes Willkürverbot, finden⁷. Die privilegierten Kreditinstituten sparten Geld, Zeit und verringerten dadurch auch das Risiko der Insolvenz der Vollstreckungsschuldner:

„Das dadurch bewirkte Ausmaß der Ungleichbehandlung ist nicht unerheblich. Ohne Selbsttitulierungsrecht müssen Gläubiger eines Anspruchs grundsätzlich Klage erheben, um den Anspruch titulieren zu lassen (§ 704 ZPO). Dies ist mit einem erheblichen Zeitaufwand und der dadurch bedingten Gefahr einer Verschlechterung der Vermögenssituation des Schuldners sowie mit Kosten verbunden. Die in der Bankpraxis bei dinglich besicherten Darlehen sonst übliche notariell beurkundete Unterwerfung unter die sofortige Zwangsvollstreckung (§ 794 I Nr. 5 ZPO) ist nicht geeignet, dieser Ungleichbehandlung ihr Gewicht zu nehmen. Der Schuldner muss bereit sein, die Unterwerfungserklärung in der gesetzlich bestimmten Form abzugeben. Zudem ermöglicht die Unterwerfungserklärung nicht die sofortige Vollstreckung. Die Bank muss sich vom Notar zunächst eine vollstreckbare Ausfertigung erteilen lassen (§ 797 II ZPO), den Schuldtitel dem Schuldner zustellen (§ 750 I, § 795 ZPO) und danach eine zweiwöchige Wartefrist einhalten (§ 798 ZPO). Die notarielle Beurkundung der Zwangsvollstreckungsunterwerfung verursacht überdies Notarkosten. Insoweit sind die vom Selbsttitulierungsrecht begünstigten Kreditinstitute im Wettbewerb bevorteilt: Sie können ihre Darlehen günstiger anbieten, ohne vollstreckungsrechtliche Aufwände und Beschwerden hinnehmen zu müssen, denen ihre Wettbewerber namentlich im Geschäftsbankenbereich ausgesetzt sind“.

Auf ein nur eingeschränktes Gewinnerzielungsinteresse könnten sich die beiden Banken nach dem Beschluss nicht berufen, da auch die (sonstigen) öffentlich-rechtlichen Sparkassen ihrem Auftrag nach nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet seien; öffentliche Aufträge der beiden Institute wie die Wirtschaftsförderung, die ausreichende Versorgung gerade des Mittelstands mit Krediten o. ä. stünden nicht in einem hinreichenden Bezug zu dem angegriffenen Privileg. Auch die wegen ihrer Rechtsform als Anstalten des öffentlichen Rechts

bestehende Grundrechtsbindung gem. Art. 1 III GG scheidet als Rechtfertigungsgrund zumindest den privaten Banken gegenüber aus.

Die beiden vollstreckungsrechtlichen Normen wurden nicht mit Ex-tunc-Wirkung für nichtig erklärt, sondern – damit sich die betroffenen Banken auf die neue Rechtslage einstellen könnten – noch für eine Übergangszeit hingenommen⁸.

Folgen für Ausbildung, Prüfung und Praxis

Die Entscheidung ist nicht nur lehrreich zum Verständnis von Funktionsweise und Abgrenzung von Verwaltungsvollstreckung und zivilprozessualer Zwangsvollstreckung; sie dürfte auch Auswirkungen auf andere, noch bestehende Vollstreckungsprivilegien in diesem Grenzbereich zwischen den beiden Vollstreckungsregimen haben. So gibt es immer noch Fälle, in denen durch spezialgesetzliche Anordnung auch privatrechtliche Forderungen im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchgesetzt werden können. Sofern auch hier Wettbewerbsverhältnisse zu anderen Unternehmen bestehen, müsste dies nach den Prämissen vorliegender Entscheidung ebenfalls verfassungswidrig sein⁹.

Zum Überblick: Maurer, Allg. VerwR, 18. Aufl. (2011), § 20.

Zur Vertiefung: Sachs, Bespr. dieser Entsch. primär aus verfassungsrechtl. Perspektive, JuS 2013, 571; Waldhoff, Vollstreckung u. Sanktionen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen d. VerwR III, 2. Aufl. (2013), § 46 Rdnrn. 70 ff.; ders., Selbsttitulierung u. öffentl.-rechtl. Vollstreckung privatrechtl. Forderungen, erscheint in NordÖR 2013.

⁷ Zu der differenzierten Prüfungsintensität in Bezug auf Art. 3 I GG aus der neueren Rspr. etwa BVerfGE 129, 49 (68 f.) = NVwZ 2011, 1316 = JuS 2012, 90 (Sachs); 117, 1 (30) = NJW 2007, 573 = JuS 2007, 767 (Selmer); insg. Osterlob, in: Sachs, GG, 6. Aufl. (2011), Art. 3 Rdnrn. 8 ff.

⁸ Zur Modifikation v. Entscheidungsfolgenaussprüchen in Normenkontrollverf. Hillgruber/Goos, VerwProzR (o. Fußn. 5), Rdnrn. 633, 528 ff.

⁹ Dazu auch Waldhoff, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (o. Fußn. 3), § 46 Rdnrn. 70 ff.