



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Rechtsschutz durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Keine Zuweisung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten im Zahlungskontengesetz an die Zivilgerichte

Der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen (BDVR) bedauert sehr, dass ihm als der berufsständischen Vereinigung, in der nahezu 80 % aller Verwaltungsrichterrinnen und -richter in Deutschland organisiert sind, nicht förmlich Gelegenheit gegeben wurde, zu dem Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie über die Vergleichbarkeit von Zahlungskontoentgelten, den Wechsel von Zahlungskonten sowie den Zugang zu Zahlungskonten mit grundlegenden Funktionen (Stand: 29. Juli 2015) (im Folgenden: Referentenentwurf) Stellung zu nehmen.

Der **BDVR** wendet sich **entschieden gegen** das neuerliche Vorhaben, **originäre verwaltungsrechtliche Verfahren den Zivil- statt den Verwaltungsgerichten** zuzuweisen.

I.

Der **Referentenentwurf des Zahlungskontengesetzes** (im Folgenden: ZKG-E) begründet unter anderem Ansprüche gegen die Anbieter von Zahlungskonten auf den Abschluss von Basiskontoverträgen (§§ 31, 33 ZKG-E). Die aus §§ 31, 33 ZKG-E Berechtigten können ihre Ansprüche gegenüber den hieraus verpflichteten Anbietern von Zahlungskonten (Verpflichtete) direkt vor den Zivilgerichten verfolgen (§ 51 ZKG-E). Daneben sehen §§ 48 f. ZKG-E einen Anspruch des Berechtigten gegenüber der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bundesanstalt) auf ordnungsbehördliches Einschreiten gegenüber einer Verletzung seiner Ansprüche aus §§ 31, 33 ZKG-E durch den Verpflichteten vor.

§ 50 Abs. 1 Satz 3 ZKG-E weist **Rechtsstreitigkeiten zwischen der Bundesanstalt einerseits und dem Berechtigten oder dem Verpflichteten andererseits** über die Rechtmäßigkeit von ordnungsbehördlichen Anordnungen der Bundesanstalt gegenüber dem Verpflichteten bzw. über die Ablehnung oder Unterlassung solcher Anordnungen dem Landgericht zu, in dessen Bezirk der Verpflichtete seinen Sitz hat. Gemäß § 50 Abs. 6 ZKG-E gelten für das Verfahren die Vorschriften der Zivilprozessordnung entsprechend, soweit sich nicht aus den Vorschriften des ZKG-E etwas Abweichendes ergibt.



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

Zur **Begründung der Rechtswegzuweisung** wird ausgeführt, zuständig für die Klage des Berechtigten oder Verpflichteten seien nicht die üblicherweise für die Überprüfung von Behördenentscheidungen zuständigen Gerichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit, sondern nach § 50 Abs. 1 Satz 4 ZKG-E - gemeint ist wohl § 50 Abs. 1 Satz 3 ZKG-E - das Landgericht, um einen Gleichlauf mit der Klage des Berechtigten gegen den Verpflichteten nach § 51 ZKG-E herzustellen.

II.

Die Rechtswegzuweisung des **§ 50 Abs. 1 Satz 3 ZKG-E** betrifft **Streitigkeiten**, bei denen die objektiv streitentscheidenden Vorschriften **öffentlich-rechtlich** sind und an der auf der Beklagtenseite ein Träger hoheitlicher Verwaltung beteiligt ist. Streitgegenständlich ist jeweils ein Handeln oder ein Unterlassen im Rahmen der Eingriffsverwaltung und damit eine ureigenste Kompetenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Diese Streitgegenstände werden im Wege einer abdrängenden Sonderzuweisung der ordentlichen Gerichtsbarkeit übertragen, ohne dass hierfür ein durchgreifender sachlicher Grund ersichtlich wäre.

1. Die Eröffnung des **Zivilrechtsweges** kann **nicht damit gerechtfertigt** werden, dass der Berechtigte theoretisch sowohl ein Verfahren nach § 50 ZKG-E als auch ein solches nach § 51 ZKG-E betreiben kann. Zum einen wird dies in der Praxis aller Voraussicht nicht die Regel, sondern die Ausnahme sein. Zum anderen ist es in der Rechtswirklichkeit keine Seltenheit, dass Bürger ihr Prozessziel sowohl auf dem (direkten) zivilgerichtlichen Weg als auch auf dem (indirekten) verwaltungsgerichtlichen Weg mit dem Ziel eines behördlichen Einschreitens verfolgen können, ohne dass dies den Gesetzgeber dazu veranlasst hätte, eine systemfremde Vereinheitlichung des Rechtsweges bei einer Gerichtsbarkeit vorzusehen.

2. Die Eröffnung des **Zivilrechtsweges** hat für den rechtlich zumeist nicht bewanderten Berechtigten den **schwerwiegenden Nachteil**, dass zivilprozessual der Beibringungsgrundsatz gilt. Wäre der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet, so würde er - wie im Rahmen des in § 50 Abs. 2 Satz 1 ZKG-E vorgesehenen Widerspruchsverfahrens - von dem Amtsermittlungsgrundsatz profitieren, was seinem Anliegen sicherlich dienlich wäre. Dass dem Berechtigten auferlegt wird, zunächst ein Vorverfahren nach den Regeln der Verwaltungsgerichtsordnung zu betreiben, um hiernach ein gerichtliches Verfahren nach den Bestimmungen der Zivilprozessordnung durchzuführen, dürfte seinesgleichen suchen.



BUND DEUTSCHER VERWALTUNGSRICHTER UND VERWALTUNGSRICHTERINNEN

3. Der **Entwurf missachtet** ohne tragfähige sachliche Rechtfertigung das **Gebot der Rechtswegklarheit**. Er trägt dazu bei, den Rechtsschutz gegen hoheitliches Handeln zu Lasten der hiervon Betroffenen zu zersplittern. Ihnen wird das besondere Qualitätsmerkmal des deutschen Rechtssystems – die Spezialisierung der Rechtsprechung durch Aufteilung auf mehrere Gerichtsbarkeiten und die dadurch bewirkte besondere Effektivität des Rechtsschutzes – vorenthalten. Die Überprüfung des Verwaltungshandelns anhand der verwaltungsrechtlichen Bestimmungen unter besonderer Berücksichtigung der Grundrechte wie auch des Allgemeinwohls bestimmt den Alltag der Verwaltungsgerichte. Darin unterscheiden sie sich von den Zivilgerichten, die zudem bei den prozentual sehr wenigen Verwaltungsstreitigkeiten nur bedingt Erfahrungen ansammeln können. Synergieeffekte und Erfahrungsvorsprünge, die sich nicht nur aus der konzentrierten Befassung mit einem Rechtsgebiet, sondern auch daraus ergeben, dass sich oftmals – nicht nur hinsichtlich des Verfahrens und allgemeiner Prüfungsmaßstäbe – fachgebietsübergreifend die gleichen Fragen stellen, werden unterbunden. Die Gefahr der Entwicklung einer Sonderrechtsprechung beeinträchtigt zugleich das Handeln der Verwaltung, welches sich regelmäßig an der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung orientiert und daher in besonderem Maße auf deren Einheitlichkeit angewiesen ist.

4. Der **Referentenentwurf** steht zudem in **Widerspruch** zu den Beschlüssen der **Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister** vom 29./30. Juni 2005 und vom 11/12. Juni 2008, in denen diese sich nachdrücklich für eine Bereinigung des Systems der Rechtswegzuweisungen eingesetzt haben. Auch das im Rahmen der Föderalismuskommission II entwickelte Eckpunktepapier zur Rechtswegzuständigkeit sowie die Abteilung Öffentliches Recht des 66. Deutschen Juristentages (2006) haben sich für eine Abgrenzung anhand der materiell-rechtlichen Einordnung der jeweiligen Streitigkeit ausgesprochen. Dass an eben diese Grundsätze in den kommenden Monaten im Rahmen einer länderoffenen Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz Schleswig-Holsteins angeknüpft wird, bedarf hier keiner Erwähnung.

Ergänzend wird auf die grundlegende Stellungnahme des BDVR zur „**Die Bereinigung der Rechtswegzuständigkeiten im Verwaltungsrecht**“ aus April 2008 verwiesen, die im Internet-Auftritt des BDVR (www.bdvr.de) weiterhin nachzulesen ist.

Berlin, den 18. August 2015
gez. Dr. Robert Seegmüller
Vorsitzender der BDVR