

KRANKENKASSEN, BILLAG UND CO KÖNNEN SICH SELBER RECHTSÖFFNUNG ERTEILEN

Der Rechtsvorschlag kann auch im Verwaltungsverfahren beseitigt werden (Art. 79 SchKG). Das hat nach der Gerichtspraxis zur Konsequenz, dass die Krankenkassen und die Billag den Rechtsvorschlag ihrer Schuldnerinnen mit einer Verfügung gleich selber beseitigen können.

Die Verwaltung vollstreckt generell in eigener Kompetenz. Die Privilegierung der Krankenkassen und der Billag hängt damit zusammen, dass die Verwaltung generell die Erfüllung von Pflichten in eigener Sache vollstreckt: Die Polizei kann das Auto im Halteverbot abschleppen, ohne zuerst ein Gericht um die Ermächtigung zu bitten. Ähnlich wird die Ansicht vertreten, die Verwaltung müsse sich nicht ans Gericht wenden, wenn sie die Bezahlung eines Geldbetrags vollstrecken wolle. Sie kann in eigener Sache entscheiden.

Die Befürworter dieser Praxis sehen kein rechtsstaatliches Defizit, da die betriebene Person den Streitfall letztlich mit Beschwerde einer verwaltungsunabhängigen Instanz (beispielsweise dem Verwaltungsgericht oder einer Rekurskommission) unterbreiten kann. Diese Instanz entscheidet die Streitfrage unabhängig und unparteiisch.

Auch die Krankenkassen¹, die Billag² und die Auffangeinrichtung der beruflichen Vorsorge³. Was für Organe der Zentralverwaltung noch angehen könnte, kommt nach der Gerichtspraxis auch den Krankenkassen, der Billag und der Auffangeinrichtung im Pensionskassenwesen zu. Erhebt die betriebene Person Rechtsvorschlag gegen einen Zahlungsbefehl ihrer Krankenkasse für ausstehende Prämien und Kostenbeteiligungen, so kann sich die Krankenkasse mit einer Verfügung gleich selbst Rechtsöffnung erteilen. Dies ist möglich, weil sie hier eine öffentlichrechtliche Aufgabe erfüllt und wie ein Amt in eigener Sache verfügen kann. Will die betriebene Person ihren Rechtsvorschlag verteidigen, so muss sie zuerst Einsprache machen und dann eine Beschwerde an eine gerichtliche Instanz führen. Andernfalls wird die Verfügung rechtskräftig und die Rechtsöffnung definitiv. Die gleichen Privilegien wie die Krankenkassen geniesst auch die Billag bei der Eintreibung von Radio- und Fernsehgebühren. Auch sie kann Rechtsvorschläge gegen Betreibungen, die sie eingeleitet hat, in eigener Sache beseitigen. Will die betroffene Person ihren Rechtsvorschlag verteidigen, so muss sie eine Beschwerde beim BAKOM (Bundesamt für Kommunikation) einreichen. Sonst wird die Verfügung rechtskräftig und die Billag kann beim Betreibungsamt direkt die Fortsetzung der Betreibung verlangen. Wie das Bundesgericht festgestellt hat, kann sich auch die Auffangeinrichtung BVG selber definitive Rechtsöffnung erteilen.

Wie die Abweisung einer gar nicht eingereichten Klage. Wenn die Krankenkassen und die Billag sich selber Rechtsöffnung erteilen, sind sie nicht nur Rechtsöffnungsrichterinnen in eigener Sache, ihre Verfügung entwickelt ähnliche Wirkungen wie ein Gerichtsurteil über eine Anerkennungsklage. Wenn die betriebene Person die Verfügung nicht anfechtet, wird die Rechtsöffnung definitiv; ein Streit über die materielle Rechtslage ist nicht mehr möglich. Die betriebene Person hat zwar nur Rechtsvorschlag gemacht, die hoheitliche Antwort der Gegenseite entfaltet aber ähnliche Wirkungen wie ein erstinstanzliches Urteil über eine Feststellungsklage – mit dem gewichtigen Unterschied, dass die „Klägerin“ ihre Sicht der Dinge vor der Urteilsfällung nie hat darlegen

¹ BGE 107 III 64, ATF 109 V 46 (französisch), 119 V 331, 121 V 109

² Bundesgerichtsentscheid 7B.76/2004 vom 29. Juni 2004

³ BGE 134 III 115 (anders noch in BGE 115 III 95)

können und dass die Gegenseite ihre Position nie hat darlegen, geschweige denn substantiieren oder beweisen müssen. Sie hat ja praktischerweise direkt entscheiden können.

Keine fingierte Zustellung bei Rechtsöffnungen in eigener Sache. Stellt die Rechtsöffnungsrichterin (oder der Rechtsöffnungsrichter) einen Entscheid zu, so weiss die betroffene Person, dass mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit mit so einer Zustellung zu rechnen ist, weil sie schon vorher Prozessbeteiligte war (sie hat mindestens die Aufforderung erhalten, zum Rechtsöffnungsgesuch Stellung zu nehmen). Holt sie den Entscheid nicht ab, so gilt er am siebten Tag der Abholfrist als zugestellt: Die Fristen beginnen zu laufen. - Bei der Krankenkasse beginnt das Rechtsöffnungsverfahren erst mit der Verfügung. Die versicherte Person muss nicht damit rechnen, dass ihr so ein Entscheid zugestellt wird, da sie vorher noch nicht am Rechtsöffnungsverfahren beteiligt gewesen ist. Das Bundesgericht hat daher entschieden, dass es nicht zulässig ist, die Zustellung am siebten Tag der Abholfrist zu fingieren (BGE 130 III 396⁴). Die Kasse muss dafür sorgen, dass die versicherte Person tatsächlich Kenntnis von der Verfügung erhält. Es ist anzunehmen, dass diese Praxis auch für Verfügungen der Billag gilt.

Privilegien statt Qualitätssicherung. Selbst wenn die betriebene Person sich mit Beschwerde gegen die Beseitigung des Rechtsvorschlags wehren kann, bleibt es rechtsstaatlich fragwürdig, dass in einem Streitverhältnis die eine Streitpartei sich selber Recht geben kann. Sicher: Billag und Krankenkassen sind wie ein Amt mit dem Vollzug von öffentlichem Recht betraut. Wo hoheitlich öffentlichrechtliche Aufgaben erfüllt werden, vollstreckt die Verwaltung wie gesagt in eigener Sache; dies hält die Verwaltungsrechtslehre seit jeher fest. Aber: Als die Verwaltungsrechtslehre diese dogmatische Position entwickelte, liess sie sich wohl nicht träumen, welche Formen von Massenverwaltung dereinst damit abgedeckt würden. Differenzierung tut Not: Es wäre aus rechtsstaatlicher Sicht zu begrüssen, wenn die Krankenkassen und die Billag ihre Privilegien verlören und regelmässig eine unabhängige Instanz über die Beseitigung des Rechtsvorschlags entschiede. Damit würde ein substantieller Beitrag an die Qualitätssicherung bei der Erfüllung der öffentlichrechtlichen Aufgaben durch die Krankenkassen einerseits und durch die Billag andererseits geleistet.

Wer A sagt, muss auch B sagen. Ist der Rechtsvorschlag beseitigt und die Verfügung darüber rechtskräftig, muss, beziehungsweise darf sich die verfügende Gläubigerin selbstverständlich nicht mehr an den Rechtsöffnungsrichter wenden, denn sie hat sich damit die definitive Rechtsöffnung bereits erteilt. Sie muss direkt beim Betreibungsamt das Fortsetzungsbegehren stellen.

⁴ Siehe auch den Bundesgerichtsentscheid 7B.240/2004 vom 14. Januar 2005