

Leitsatz

zum Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2012

- 1 BvL 8/11 -

- 1 BvL 22/11 -

Zur Verfassungswidrigkeit von Selbsttitulierungsrechten öffentlichrechtlicher Kreditinstitute im niedersächsischen Landesrecht.

- 1 BVL 8/11 -

- 1 BVL 22/11 -



Im Namen des Volkes

**In den Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

1. ob § 21 Satz 2 des Gesetzes für den Freistaat Oldenburg betreffend die Staatliche Kreditanstalt Oldenburg (Staatsbank) vom 22. September 1933 (Gesetzblatt für den Freistaat Oldenburg - Landesteil Oldenburg -, Band 48 Nummer 144) insofern mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als ein Antrag der Kreditanstalt bei Zwangsvollstreckungen in das bewegliche und das unbewegliche Vermögen den vollstreckbaren Titel ersetzt

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberlandesgerichts Oldenburg vom 17. März 2011 (8 U 139/10) -

- 1 BVL 8/11 -,

2. ob § 16 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes für den Landesteil Oldenburg betreffend die Landessparkasse zu Oldenburg vom 3. Juli 1933 (Gesetzblatt für den Freistaat Oldenburg - Landesteil Oldenburg -, Band 48 Nummer 115) insofern mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als ein Antrag des Vorstandes der Landessparkasse zu Oldenburg bei Zwangsvollstreckungen in das bewegliche und das unbewegliche Vermögen den vollstreckbaren Titel ersetzt

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Amtsgerichts Oldenburg vom 6. September 2011 (66 M 204/11) -

- 1 BVL 22/11 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier,
Masing,
Paulus,
Baer,

am 18. Dezember 2012 beschlossen:

1. a) § 21 Satz 2 des Gesetzes für den Freistaat Oldenburg betreffend die Staatliche Kreditanstalt Oldenburg (Staatsbank) vom 22. September 1933 (Gesetzblatt für den Freistaat Oldenburg - Landesteil Oldenburg -, Band 48 Nummer 144), erneut bekannt gemacht im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt, Sonderband II (Sammlung des bereinigten niedersächsischen Rechts 1. 1. 1919 - 8. 5. 1945), Seite 751 und

b) § 16 Absatz 2 Satz 2 des Gesetzes für den Landesteil Oldenburg betreffend die Landessparkasse zu Oldenburg vom 3. Juli 1933 (Gesetzblatt für den Freistaat Oldenburg - Landesteil Oldenburg -, Band 48 Nummer 115), erneut bekannt gemacht im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt, Sonderband II (Sammlung des bereinigten niedersächsischen Rechts 1. 1. 1919 - 8. 5. 1945), Seite 150

sind mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar.

2. Die Vorschriften sind weiter anwendbar, soweit der schriftliche Antrag des Gläubigers auf Zwangsvollstreckung bereits gestellt worden ist oder bis zum Ablauf von einem Jahr ab dem 31. Januar 2013 gestellt wird.

Über diesen Zeitpunkt hinaus ersetzt der schriftliche Antrag des Gläubigers auf Zwangsvollstreckung den vollstreckbaren, zugestellten Schuldtitel für Geldforderungen aus Darlehen, die durch ein Grundpfandrecht gesichert sind, und aus Grundpfandrechten, soweit der Darlehensvertrag und die Vereinbarung über die Bestellung oder Abtretung der Grundpfandrechte vor dem 1. Februar 2013 geschlossen worden ist.

Gründe:

A.

Die Vorlagen betreffen die Frage, ob es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, dass einigen öffentlichrechtlichen Kreditanstalten in Niedersachsen das Recht zuerkannt ist, die Zwangsvollstreckung ihrer Forderungen aufgrund eines von ihnen selbst gestellten Antrags zu betreiben, der einen vollstreckbaren Titel ersetzt (Selbsttitulierungsrecht). Zur Prüfung gestellt sind zwei dies ermöglichende Bestimmungen des niedersächsischen Landesrechts.

1

I.

1. Gegenstand der Vorlage des Oberlandesgerichts Oldenburg (1 BvL 8/11) ist die Regelung des § 21 Satz 2 des Gesetzes für den Freistaat Oldenburg betreffend die Staatliche Kreditanstalt Oldenburg (Staatsbank) vom 22. September 1933 (Gesetz-

2

blatt für den Freistaat Oldenburg - Landesteil Oldenburg -, Band 48 Nummer 144; im Folgenden: OL-StaatsbankG) in der Fassung der Bekanntmachung im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt, Sonderband II (Sammlung des bereinigten niedersächsischen Rechts 1. 1. 1919 - 8. 5. 1945), Seite 751. Diese Vorschrift räumt der Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg - Girozentrale - als Rechtsnachfolgerin der Staatlichen Kreditanstalt Oldenburg ein Selbsttitulierungsrecht ein.

§ 21 OL-StaatsbankG hat folgenden Wortlaut:

3

§ 21

4

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. Der Antrag hat den Erfordernissen des § 13 Abs. 2 zu entsprechen.

Der in § 21 Satz 3 OL-StaatsbankG in Bezug genommene § 13 des Gesetzes ist nicht mehr in Kraft. Im heutigen Gesetzestext verweist eine Fußnote auf § 14 Abs. 3 der Satzung der Staatlichen Kreditanstalt Oldenburg - Bremen vom 25. Mai 1959. Diese Satzungsbestimmung lautet:

5

§ 14 Zeichnungsbefugnis

6

[...]

(3) Die von den zeichnungsberechtigten Vertretern der Anstalt ordnungsgemäß ausgestellten und mit dem Siegel oder Stempel der Anstalt versehenen Urkunden sind öffentliche Urkunden.

Nach dem im Jahr 2012 neu abgeschlossenen Staatsvertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen, der an die Stelle eines weitgehend inhaltsgleichen Staatsvertrages aus dem Jahr 2002 getreten ist, ist die Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg - Girozentrale - (im Folgenden: Bremer Landesbank) eine gemeinsame rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts der vertragschließenden Länder (§ 1 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrages) mit Sitz in Bremen und einer weiteren Niederlassung in Oldenburg (§ 1 Abs. 2 des Staatsvertrages). Träger der Bank sind die Freie Hansestadt Bremen, die Norddeutsche Landesbank - Girozentrale - und der Niedersächsische Sparkassen- und Giroverband (§ 3 Abs. 1 des Staatsvertrages). Das Geschäftsgebiet der Bank umfasst die Freie Hansestadt Bremen, die kreisfreien Städte Delmenhorst, Emden, Oldenburg und Wilhelmshaven sowie einige Landkreise in Niedersachsen (§ 5 Abs. 1 des Staatsvertrages). Ihr obliegen nach Maßgabe ihrer Satzung die Aufgaben einer Landesbank und Sparkassenzentralbank sowie einer Geschäftsbank (§ 6 Abs. 1 Satz 1 des Staatsvertrages). Die Geschäfte der Bank sind unter Beachtung allgemeiner wirtschaftlicher Grundsätze nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu führen. Das Bestreben, Gewinn zu erzielen, hat zurückzutreten, soweit besondere öffentliche Interessen dies er-

7

fordern (§ 6 Abs. 2 des Staatsvertrages). Die dem Niedersächsischen Finanzministerium und dem Senator für Finanzen Bremen zustehende allgemeine Staatsaufsicht über die Bank wird durch Letzteren ausgeübt (§ 11 Abs. 1 des Staatsvertrages).

2. Die Vorlage des Amtsgerichts Oldenburg (1 BvL 22/11) betrifft die weitgehend inhaltsgleiche Vorschrift des § 16 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes für den Landesteil Oldenburg betreffend die Landessparkasse zu Oldenburg vom 3. Juli 1933 (Gesetzblatt für den Freistaat Oldenburg - Landesteil Oldenburg -, Band 48 Nummer 115; im Folgenden: OL-LSpkG) in der Fassung der Bekanntmachung im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt, Sonderband II (Sammlung des bereinigten niedersächsischen Rechts 1. 1. 1919 - 8. 5. 1945), Seite 150. Diese sieht das Recht zur Selbsttitulierung für die Landessparkasse zu Oldenburg vor. § 16 Abs. 2 OL-LSpkG hat folgenden Wortlaut:

§ 16

(1) *(aufgehoben)*

(2) Die Befugnis zur Beitreibung von Geldbeträgen, insbesondere zur Stellung von Anträgen auf Zwangsvollstreckung in das unbewegliche Vermögen steht wegen der Ansprüche der Landessparkasse dem Vorstande zu. Sein Antrag ersetzt den vollstreckbaren Schuldtitel.

Begünstigte dieser Regelung ist die Landessparkasse zu Oldenburg. Gemäß § 3 des Niedersächsischen Sparkassengesetzes (NSpG) sind Sparkassen rechtsfähige Anstalten öffentlichen Rechts, die als wirtschaftlich selbständige Unternehmen in kommunaler Trägerschaft die Aufgabe haben, auf der Grundlage der Markt- und Wettbewerbserfordernisse für ihr Geschäftsgebiet den Wettbewerb zu stärken und die angemessene und ausreichende Versorgung aller Bevölkerungskreise und insbesondere des Mittelstandes mit Geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen in der Fläche sicherzustellen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 NSpG). Träger der Landessparkasse zu Oldenburg ist der Sparkassenzweckverband Oldenburg, dem die kreisfreien Städte Oldenburg und Delmenhorst sowie die Landkreise Ammerland, Cloppenburg, Friesland, Oldenburg, Vechta und Wesermarsch angehören. Die niedersächsischen Sparkassen - also auch die Landessparkasse zu Oldenburg - unterliegen der Aufsicht des Landes (§ 25 Abs. 1 NSpG), die durch das Finanzministerium ausgeübt wird (§ 25 Abs. 2 NSpG).

3. Die Bremer Landesbank und die Landessparkasse zu Oldenburg müssen nach geltendem Recht ihre Forderungen im zivilprozessrechtlichen Zwangsvollstreckungsverfahren betreiben. § 21 Satz 1 OL-StaatsbankG und § 16 Abs. 1 OL-LSpkG sahen zwar ursprünglich vor, dass Ansprüche aus Darlehen oder sonstige Forderungen „im Verwaltungswege“ vollstreckt werden konnten. Durch das Niedersächsische Verwaltungsvollstreckungsgesetz (NVwVG) vom 2. Juni 1982 sind die Worte „im Verwaltungswege“ in § 21 Satz 1 OL-StaatsbankG jedoch gestrichen und § 16 Abs. 1 OL-LSpkG aufgehoben worden (§ 78 Abs. 3, § 80 Abs. 1 Nr. 22 NVwVG damaliger

Fassung). In der Gesetzesbegründung hierzu ist ausgeführt, die Staatliche Kreditanstalt Oldenburg solle ihre Ansprüche aus Darlehen und sonstigen Forderungen nur noch nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung vollstrecken können. Ihr Vollstreckungsantrag ersetze allerdings weiterhin den Vollstreckungstitel; insoweit bleibe ihre Rechtsposition erhalten (vgl. Nds. Landtag, Drucks 9/2185, S. 59 f.).

Bei der zivilprozessualen Zwangsvollstreckung werden die Vollstreckungsorgane ausschließlich auf Grundlage eines Vollstreckungstitels tätig. Zur Vollstreckung geeignete Titel können nicht nur von einem Gericht, sondern auch von Behörden oder bestimmten weiteren Personen (zum Beispiel von einem Notar: § 794 Abs. 1 Nr. 5 ZPO) errichtet werden. Auch außerhalb der Zivilprozessordnung finden sich in weiteren Bundesgesetzen Vollstreckungstitel, auf deren Grundlage nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung die Zwangsvollstreckung betrieben werden kann. Neben die bundesgesetzlich geregelten Titel treten landesrechtliche Bestimmungen über Vollstreckungstitel, wie die zur Prüfung gestellten Vorschriften. Aus solchen landesrechtlichen Schuldtiteln kann im ganzen Bundesgebiet vollstreckt werden (§ 801 Abs. 2 ZPO).

12

Weitere Voraussetzung für die Zulässigkeit der zivilprozessualen Zwangsvollstreckung ist die Erteilung einer Vollstreckungsklausel (§ 724 ZPO). Indem die zur Prüfung gestellten Vorschriften die Vollstreckungsanträge der Bremer Landesbank und der Landessparkasse zu Oldenburg einem vollstreckbaren Titel gleichstellen, befreien sie nicht nur davon, einen Vollstreckungstitel nachweisen zu müssen, sondern zugleich von dem Erfordernis der Erteilung einer Vollstreckungsklausel.

13

4. In Niedersachsen ist mit § 79 NVwVG noch eine weitere, den hier zur Prüfung gestellten Vorschriften im Wesentlichen inhaltsgleiche Norm in Kraft, die dem Ritterschaftlichen Kreditinstitut des Fürstentums Lüneburg in Celle, dem Ritterschaftlichen Kreditinstitut Stade sowie dem Calenberger Kreditverein das Recht zur Selbsttitulierung ihrer Forderungen einräumt. Allen anderen öffentlichrechtlichen niedersächsischen Kreditinstituten, insbesondere der Norddeutschen Landesbank (Nord/LB) und sämtlichen Sparkassen - mit Ausnahme der Landessparkasse zu Oldenburg - steht dieses Recht nicht zu. Ebenso wenig haben die niedersächsischen Privatbanken und die in Niedersachsen tätigen überregionalen Privatbanken eine entsprechende Befugnis.

14

5. Das Selbsttitulierungsrecht einiger niedersächsischer Kreditinstitute wurde bereits mehrfach im niedersächsischen Landtag erörtert. Der Entwurf eines Niedersächsischen Rechtsvereinfachungsgesetzes 1990 vom 11. Oktober 1989 sah dessen Abschaffung vor (Art. 21 Nr. 1 und Nr. 8 des Entwurfs, Nds. Landtag, Drucks 11/4440, S. 25 f.). Er enthielt allerdings eine weitreichende Übergangsvorschrift für bestehende Kreditverhältnisse zugunsten der betroffenen öffentlichrechtlichen Kreditinstitute (im Entwurf § 79 NVwVG, Nds. Landtag, Drucks 11/4440, S. 7).

15

Die im Entwurf vorgeschlagene Aufhebung der Titulierungsrechte wurde jedoch nicht umgesetzt. Vielmehr sollte die Neuregelung dieses Komplexes einer späteren

16

Novellierung des Sparkassengesetzes vorbehalten bleiben (vgl. Beschlussempfehlung des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen, Nds. Landtag, Drucks 11/5050, S. 7, S. 28; Bericht, Nds. Landtag, Drucks 11/5157, S. 5; Niederschrift über die 127. Sitzung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen am 24. Januar 1990, S. 15 ff.; siehe zur weiteren Diskussion auch die Antwort des Nds. Finanzministeriums auf eine parlamentarische Anfrage, Nds. Landtag, Stenografischer Bericht, 60. Sitzung am 21. Januar 2010, S. 7589 f.).

II.

1. Im Ausgangsverfahren vor dem Oberlandesgericht Oldenburg (1 BvL 8/11) wendet sich der Schuldner gegen die von der Bremer Landesbank betriebene Zwangsvollstreckung aus einer zu ihren Gunsten eingetragenen Grundschuld. Die Grundschuld dient der Sicherung von fünf Darlehen, die der Schuldner bei der Bremer Landesbank aufgenommen hatte. Im Jahr 2000 kündigte die Bank die Darlehen wegen erheblicher Zahlungsrückstände. Im April 2008 beantragte die Bremer Landesbank beim zuständigen Vollstreckungsgericht, die Zwangsversteigerung des belasteten Grundstücks des Schuldners anzuordnen. Das Amtsgericht als Vollstreckungsgericht entsprach dem Antrag. Der Schuldner erhob daraufhin eine prozessuale Gestaltungsklage analog § 767 ZPO, mit der er geltend machte, dass es an einem wirksamen Vollstreckungstitel fehle; er beantragte, die Zwangsvollstreckung aus dem titelersetzenden Vollstreckungsantrag der beklagten Bank für unzulässig zu erklären. Zur Begründung trug er vor, die Berechtigung eines Kreditinstituts, einen Anspruch eigenständig für vollstreckbar zu erklären, genüge rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht. Die Zwangsvollstreckung aufgrund der landesrechtlichen Ausnahmevorschrift stelle nicht nur einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil für die begünstigten öffentlichrechtlichen Kreditinstitute dar, sondern führe auch zu einer gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßenden Ungleichbehandlung ihrer Kunden im Vergleich zu den Kunden anderer Banken. Das Landgericht Oldenburg wies die Klage des Schuldners ab. Mit seiner Berufung zum Oberlandesgericht Oldenburg macht der Schuldner weiter das Fehlen eines wirksamen Vollstreckungstitels geltend.

17

2. Im Ausgangsverfahren des Amtsgerichts Oldenburg (1 BvL 22/11) betreibt die Landessparkasse zu Oldenburg die Zwangsvollstreckung gegen den Schuldner wegen einer offenen Darlehens- und Kontokorrentforderung. Sie ersuchte in einem als „Beitreibungsbeschluss“ bezeichneten Vollstreckungsantrag den zuständigen Gerichtsvollzieher, die Zwangsvollstreckung in Höhe eines Teilbetrages durchzuführen. Für den Fall der nicht vollständigen Befriedigung beantragte sie, dem Schuldner gemäß § 900 Abs. 2, § 807 Abs. 1 ZPO die eidesstattliche Versicherung abzunehmen. Falls er diese grundlos verweigere oder zum anberaumten Termin nicht erscheine, bat sie um Weiterleitung der Akten an das Amtsgericht Oldenburg als Vollstreckungsgericht zum Erlass eines Haftbefehls (§ 901 ZPO). Die Vollstreckungsversuche blieben erfolglos. Auch zum anberaumten Termin zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung erschien der Schuldner unentschuldigt nicht. Der Gerichtsvollzieher gab daraufhin antragsgemäß die Akten an das Vollstreckungsgericht ab zur Entschei-

18

dung über den Erlass eines Haftbefehls.

III.

1. Das Oberlandesgericht Oldenburg hat sein Verfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 GG die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 21 Satz 2 des Gesetzes für den Freistaat Oldenburg betreffend die Staatliche Kreditanstalt Oldenburg (Staatsbank) vom 22. September 1933 insofern mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als ein Antrag der Kreditanstalt bei Zwangsvollstreckungen in das bewegliche und unbewegliche Vermögen den vollstreckbaren Titel ersetzt (1 BvL 8/11). Das vorliegende Gericht ist der Auffassung, die zur Prüfung gestellte Vorschrift verletze den Justizgewährungsanspruch (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG), das Rechtsprechungsmonopol (Art. 92 GG) und den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). 19

Bei der Regelung des § 21 Satz 2 OL-StaatsbankG handele es sich um nachkonstitutionelles Recht, dessen Verfassungswidrigkeit das Oberlandesgericht nicht selbst feststellen könne. Der nachkonstitutionelle niedersächsische Landesgesetzgeber habe die aus der Zeit vor Inkrafttreten des Grundgesetzes stammende Bestimmung in seinen Willen aufgenommen und bestätigt. Durch § 78 Abs. 3 NVwVG seien im Jahr 1982 die Worte „im Verwaltungswege“ gestrichen worden. Der erforderliche konkrete Bestätigungswille des Gesetzgebers ergebe sich aus der zugehörigen Gesetzesbegründung, in der es wörtlich heiße: „Ihr [der Bremer Landesbank] Vollstreckungsantrag ersetzt weiterhin den Vollstreckungstitel; insoweit bleibt ihre Rechtsposition erhalten.“ (Hinweis auf Nds. Landtag, Drucks 9/2185, S. 59). 20

Soweit das Oberlandesgericht das Selbsttitulierungsrecht für gleichheitswidrig erachtet (Art. 3 Abs. 1 GG), hebt es hervor, dass eine Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung gegenüber privaten und anderen öffentlichrechtlichen Banken fehle. Der Umstand, dass die Bremer Landesbank als Anstalt des öffentlichen Rechts staatlicher Aufsicht unterliege, rechtfertige keine Ungleichbehandlung. Über die anderen Kreditinstitute werde durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ebenso eine staatliche Aufsicht ausgeübt. Da diese Aufsicht nur die Einhaltung des Kreditwesengesetzes überprüfe, biete sie keine Gewähr gegen die Vollstreckung unberechtigter Forderungen. Selbst wenn die Bremer Landesbank öffentliche Aufgaben einer Landesbank und einer Sparkassenzentralbank wahrnehme, beschränke sich das Selbsttitulierungsrecht nicht auf Forderungen aus diesen Tätigkeitsbereichen. 21

Sollte die zur Prüfung gestellte Vorschrift mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sein, fehle es an einem für die Zwangsvollstreckung notwendigen Titel, und die von der Bank betriebene Zwangsvollstreckung in den Grundbesitz des Schuldners sei für unzulässig zu erklären. Sei die Norm hingegen verfassungsgemäß, müsse die Berufung gegen das klageabweisende landgerichtliche Urteil zurückgewiesen werden. 22

2. Auch das Amtsgericht Oldenburg hat sein Verfahren über den Erlass eines Haftbefehls gegen den Schuldner ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht ge- 23

mäß Art. 100 Abs. 1 GG die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 16 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes für den Landesteil Oldenburg betreffend die Landessparkasse zu Oldenburg vom 3. Juli 1933 insofern mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als ein Antrag des Vorstandes der Landessparkasse zu Oldenburg bei Zwangsvollstreckungen in das bewegliche und das unbewegliche Vermögen den vollstreckbaren Titel ersetzt (1 BvL 22/11).

Die Regelung des § 16 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes für den Landesteil Oldenburg betreffend die Landessparkasse zu Oldenburg vom 3. Juli 1933 sei nachkonstitutionelles Recht, weil der niedersächsische Landesgesetzgeber diese Bestimmung nach Inkrafttreten des Grundgesetzes in seinen Willen aufgenommen und bestätigt habe. Im Jahr 1962 habe dieser - mit Ausnahme des in Rede stehenden § 16 OL-LSpkG - alle Vorschriften dieses Gesetzes aufgehoben (§ 43 Abs. 1 Nr. 5 NSpG vom 6. Juli 1962); darüber hinaus habe er im Jahr 1982 den Absatz 1 dieser Regelung gestrichen (§ 80 Abs. 1 Nr. 22 NVwVG), weil sich die Vollstreckung fortan nach den Vorschriften der Zivilprozessordnung richten sollen. Der erforderliche konkrete Bestätigungswille ergebe sich zudem aus der Gesetzesbegründung zum Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetz aus dem Jahr 1982 (Hinweis auf Nds. Landtag, Drucks 9/2185, S. 59 f.).

24

Das Amtsgericht Oldenburg folgt mit seiner Ansicht, die vorgelegte Bestimmung sei verfassungswidrig, im Wesentlichen den Erwägungen des Oberlandesgerichts Oldenburg im Vorlagebeschluss zum Verfahren 1 BvL 8/11, auf die es sich ausdrücklich bezieht. Zu dem auch von ihm angenommenen Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG meint es weiter: Selbst wenn die Landessparkasse zu Oldenburg - wie sie behaupte - im Interesse der Mittelstandsförderung (vgl. § 4 NSpG) Kredite vergebe, die andere Banken nicht gewähren würden, rechtfertige dies das Selbsttitulierungsrecht nicht. Das Selbsttitulierungsrecht sei nicht geeignet, dem Ziel der Mittelstandsförderung zu dienen. Der Landessparkasse zu Oldenburg sei ohne Weiteres zuzumuten, ihre Titel im üblichen Verfahren zu erlangen.

25

Falls § 16 Abs. 2 Satz 2 OL-LSpkG unwirksam sei, sei der Antrag auf Erlass eines Haftbefehls mangels tauglichen Vollstreckungstitels als unzulässig zurückzuweisen. Anderenfalls sei der Haftbefehl gegen den Schuldner antragsgemäß zu erlassen.

26

IV.

Zur Vorlage des Oberlandesgerichts Oldenburg betreffend § 21 Satz 2 OL-StaatsbankG (1 BvL 8/11) haben die Niedersächsische Landesregierung, die im Ausgangsverfahren beklagte Bremer Landesbank, die AOK Bundesverband GbR, der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V., der Bundesverband deutscher Banken e.V., der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands e.V., der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e.V. und der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. Stellung genommen.

27

Zur Vorlage des Amtsgerichts Oldenburg betreffend § 16 Abs. 2 Satz 2 OL-LSpkG

28

(1 BvL 22/11) haben die Niedersächsische Landesregierung und die Landessparkasse zu Oldenburg als Gläubigerin des Ausgangsverfahrens Stellung genommen. Die Akten beider Ausgangsverfahren liegen vor.

1. Die Niedersächsische Landesregierung hält die verfassungsrechtliche Prüfung durch beide vorlegenden Gerichte für unzureichend und die Vorlagen deshalb für unzulässig. Diese setzten sich unter anderem nicht damit auseinander, dass sich in der Trägerstruktur der öffentlichrechtlichen Kreditinstitute und in der Beschränkung der Gewinnerzielung sachliche Gründe für das Selbsttitulierungsrecht fänden. Ebenso wenig berücksichtigten sie, dass wirtschaftslenkende Gesetze nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht schon deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstießen, weil sie die Wettbewerbssituation veränderten (Hinweis auf BVerfGE 4, 7 <18>).

29

2. Die Bremer Landesbank meint, das Titulierungsrecht verstoße nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Eine eventuelle Ungleichbehandlung gegenüber anderen Banken sei gerechtfertigt. Die notariell beurkundete Unterwerfung unter die sofortige Zwangsvollstreckung hinsichtlich einer Grundschuld, wie sie von den anderen Banken verlangt werde, sei für die Schuldner wegen der damit verbundenen höheren Kosten nachteilig. Es entspreche bei anderen Banken gängiger Praxis, dass der Schuldner zusätzlich ein abstraktes Schuldversprechen (§ 780 BGB) nebst Zwangsvollstreckungsunterwerfung abgeben müsse, so dass er nicht nur mit dem belasteten Grundstück, sondern mit seinem gesamten Vermögen hafte und damit sogar stärker belastet werde. Die anderen Banken könnten zudem ihren Nachteil auf diese Weise ausgleichen. Schließlich sei eine etwaige Ungleichbehandlung gerechtfertigt, weil die Bremer Landesbank im Gegensatz zu den privatrechtlich organisierten Banken nicht ausschließlich der Gewinnmaximierung verpflichtet sei. Vielmehr habe ihr Gewinnerzielungsstreben nach dem Staatsvertrag (§ 6 Abs. 2) zurückzustehen, soweit öffentliche Interessen dies erforderten. Im Übrigen würde eine Nichtigerklärung des Titulierungsrechts zu einer Ungleichbehandlung zu ihren Lasten und zu Lasten ihrer Darlehensnehmer führen, weil sie in der Vergangenheit im Vertrauen auf diese Regelung bei grundpfandrechtl. gesicherten Forderungen auf ein Schuldanerkennnis und eine Vollstreckungsunterwerfung des Schuldners verzichtet habe. Sie müsse dann Klage auf Duldung der Zwangsvollstreckung erheben, was zeitaufwendig und für den Schuldner mit zusätzlichen Kosten verbunden sei.

30

3. Der Bundesverband deutscher Banken und der Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken halten das zur Prüfung gestellte Selbsttitulierungsrecht für unvereinbar mit Art. 3 Abs. 1 GG. Das Selbsttitulierungsrecht führe zu einem nicht unerheblichen Wettbewerbsvorteil der begünstigten öffentlichrechtlichen gegenüber privatrechtlich organisierten Kreditinstituten, die sich auf demselben Geschäftsfeld betätigten und in lebhaftem Wettbewerb stünden (Hinweis auf BVerfGE 64, 229 ff.).

31

4. Der Bundesverband Öffentlicher Banken und der Deutsche Sparkassen- und Gi-

32

roverband sind der Ansicht, das Selbsttitulierungsrecht der Bremer Landesbank benachteilige weder deren Schuldner noch beeinträchtige es den Wettbewerb mit anderen Kreditinstituten. Die Bremer Landesbank könne sich als Anstalt des öffentlichen Rechts - anders als private Kreditinstitute - nicht auf Grundrechte berufen, sei ihrerseits jedoch an Recht und Gesetz gebunden. Andere Kreditinstitute könnten ihre Forderungen ohne Weiteres im Wege der Zwangsvollstreckung betreiben, weil es in der Bankpraxis allgemein üblich sei, von den Schuldnern eine Unterwerfung unter die sofortige Zwangsvollstreckung zu verlangen. Der Bremer Landesbank könne allerdings eine Benachteiligung daraus erwachsen, dass diese in der Vergangenheit im Vertrauen auf das bestehende Selbsttitulierungsrecht darauf verzichtet habe, die notarielle Zwangsvollstreckungsunterwerfung einzufordern.

5. Die Landessparkasse zu Oldenburg ist der Auffassung, die Vorlage des Amtsgerichts sei unzulässig, jedenfalls unbegründet. Im Gegensatz zur Bremer Landesbank sei sie gemäß § 2 ihrer Satzung dazu verpflichtet, den Mittelstand zu fördern. Dem Selbsttitulierungsrecht komme für ihr Kreditgeschäft große Bedeutung zu: Sie habe derzeit etwa 110.000 Grundpfandrechte in ihrem Bestand, die ein Kreditkontingent von mehr als 4 Milliarden € für etwa 74.000 Kunden besicherten, ohne dass für diese Grundpfandrechte notarielle Zwangsvollstreckungsunterwerfungen vereinbart worden seien. Derzeit befänden sich Kredite von etwa 2.700 Kunden mit einem Forderungsbestand von 130 Millionen € in der Abwicklung; weitere Geschäftsverbindungen seien teilweise gekündigt. Sie habe sich darauf eingerichtet, dass der niedersächsische Landesgesetzgeber das Selbsttitulierungsrecht trotz zahlreicher Gesetzesnovellen beibehalten habe. Der historische Gesetzgeber habe ihr mit dem im Jahr 1922 eingeführten Selbsttitulierungsrecht ein Instrument geben wollen, mit dem sie im Interesse der Gemeinnützigkeit ihre Forderungen schnell und unkompliziert durchsetzen könne.

33

Ein Vergleich zu Privatbanken sei nicht zulässig, weil es bereits an einer vergleichbaren Ausgangslage fehle: Der Sparkassensektor habe - anders als die Privatbanken - die spezielle Aufgabe, den Mittelstand zu fördern. Eine wirksame Förderung des Mittelstandes mit zinsgünstigen Krediten setze die dauernde Solvenz des Kreditgebers voraus. Diese werde durch das Titulierungsrecht gesichert, das eine kurzfristige Kreditvergabe ermögliche. Zudem unterhalte sie - anders als die Privatbanken - in ihrem Geschäftsgebiet eine Vielzahl von Filialen in kleinen Orten, um ihrer Aufgabe nachzukommen, alle Bevölkerungskreise mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen zu versorgen. Das vorliegende Amtsgericht berücksichtige nicht, dass es sich bei § 16 Abs. 2 Satz 2 OL-LSpkG um eine rechtsgewährende Regelung handle, so dass eine Ungleichbehandlung bereits dann gerechtfertigt sei, wenn sich für die Art der Differenzierung - wie hier - ein sachlich vertretbarer Gesichtspunkt anführen lasse.

34

Eine mögliche Ungleichbehandlung sei zudem dadurch gerechtfertigt, dass die Landessparkasse zu Oldenburg nach § 2 Abs. 1 ihrer Satzung und § 4 Abs. 1 NSpG dem Gemeinwohl und, im Gegensatz zu den Privatbanken, nicht der Gewinnmaximierung

35

im Interesse der Anteilseigner verpflichtet sei. Da ihr Titulierungsrecht zugunsten der Förderung des Mittelstandes und im Interesse der übrigen Aufgabenerfüllung des kommunalen Trägers geschaffen worden sei, seien nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Hinweis auf BVerfGE 4, 7 <18>) wirtschaftslenkende Gesetze nicht auf ihre Zweckmäßigkeit zu überprüfen und bestehe die Möglichkeit, solche Gesetze auch im Interesse einzelner Gruppen zu erlassen. Die Vorteile gegenüber anderen Kreditinstituten seien minimal und würden durch die Vergabe von Krediten mit erhöhtem Risiko wieder ausgeglichen. Ein Entfallen des Titulierungsrechts benachteilige sie hingegen erheblich, da dieses bei der Kalkulation der Kreditbedingungen mit den jeweiligen Schuldnern berücksichtigt worden sei, und sie auf sonst in der Bankpraxis übliche, notarielle Zwangsvollstreckungsunterwerfungen verzichtet habe.

Da die Landessparkasse zu Oldenburg wegen ihrer örtlichen Bedeutung und ihres Alters als „heimatgebundene Einrichtung“ anzusehen sei, unterfalle sie schließlich der Erhaltungsgarantie des Art. 72 Abs. 2 Niedersächsische Landesverfassung (LV; sog. Traditionsklausel). Selbst wenn ein Wegfall des Selbsttitulierungsrechts ihren Fortbestand nicht gefährde, könnten ihre überkommenen Wirkungsmöglichkeiten dadurch so stark beschränkt werden, dass dies gegen die Erhaltungspflicht des Art. 72 Abs. 2 LV verstoße.

36

B.

Die Vorlagen sind zulässig.

37

I.

Die zur Prüfung vorgelegten, aus vorkonstitutioneller Zeit stammenden landesrechtlichen Bestimmungen sind tauglicher Gegenstand einer konkreten Normenkontrolle.

38

Die Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG gilt nach Sinn und Zweck der Regelung zwar nicht für solche Gesetze, die nicht unter der Herrschaft des Grundgesetzes entstanden sind. Vorkonstitutionelle Gesetze stehen aber den nachkonstitutionellen gleich, wenn der Gesetzgeber sie nach Inkrafttreten des Grundgesetzes „in seinen Willen aufgenommen“ hat (vgl. BVerfGE 66, 248 <254>; 70, 126 <129>). Das ist hier der Fall.

39

Dieser Bestätigungswille des niedersächsischen Landesgesetzgebers ergibt sich daraus, dass er beide Regelungen durch das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes vom 2. Juni 1982 inhaltlich geändert hat, ohne das Selbsttitulierungsrecht anzutasten. Er hat die Vollstreckung der Forderungen der vormaligen Staatlichen Kreditanstalt Oldenburg und der Landessparkasse zu Oldenburg „im Verwaltungswege“ abgeschafft und sie dem zivilprozessrechtlichen Vollstreckungsregime zugeordnet (§ 78 Abs. 3, § 80 Abs. 1 Nr. 22 NVwVG vom 2. Juni 1982). Das im unmittelbaren Regelungszusammenhang vorgesehene Selbsttitulierungsrecht hingegen hat er bestehen lassen. Dies wird in der Gesetzesbegründung ausdrücklich hervorgehoben (Nds. Landtag, Drucks 9/2185, S. 59 f.). Die Be-

40

deutung dieser Differenzierung wird dadurch unterstrichen, dass der Landesgesetzgeber damit zugleich von der nach § 801 ZPO eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, diese zivilrechtliche Vollstreckung landesrechtlich aufgrund anderer als der in der Zivilprozessordnung bezeichneten Schuldtitel zuzulassen, nämlich aufgrund des Antrages der bezeichneten öffentlichrechtlichen Kreditinstitute.

II.

Beide vorliegenden Gerichte haben zudem die Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung gestellten Normen in den Ausgangsverfahren sowie ihre Überzeugung von deren Verfassungswidrigkeit in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise dargelegt. Namentlich die beanstandete Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) wird nachvollziehbar begründet. Dass die in den abgegebenen Stellungnahmen angeführten Differenzierungsgesichtspunkte in den Vorlagen nicht alle erwogen worden sind, führt hier angesichts des weitgehenden Fehlens von Rechtsprechung und vertiefender Literatur zur aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Frage (vgl. dazu BVerfGE 105, 48 <56> m.w.N.) nicht zu deren Unzulässigkeit.

41

C.

Die Regelung des § 21 Satz 2 des Gesetzes für den Freistaat Oldenburg betreffend die Staatliche Kreditanstalt Oldenburg (Staatsbank) und die Vorschrift des § 16 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes für den Landesteil Oldenburg betreffend die Landessparkasse zu Oldenburg sind mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) nicht vereinbar.

42

I.

Die formelle Verfassungsmäßigkeit der in Rede stehenden Vorschriften wird allerdings in den Vorlagebeschlüssen zu Recht nicht in Frage gestellt. Insbesondere besteht die Gesetzgebungskompetenz des Landes. Die zivilprozessuale Zwangsvollstreckung ist gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Bund hat von dieser Kompetenz im 8. Buch der Zivilprozessordnung zwar erschöpfend Gebrauch gemacht. Landesrechtliche Regelungen bleiben jedoch insoweit zulässig, als das Bundesrecht Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung enthält (vgl. BVerfGE 83, 24 <30> m.w.N.). In diesem Sinne eröffnet § 801 Abs. 1 ZPO den Landesgesetzgebern die Möglichkeit, die gerichtliche Zwangsvollstreckung aufgrund anderer als der in den §§ 704, 794 ZPO bezeichneten Schuldtitel zuzulassen, so dass insoweit keine Sperrwirkung für die Länder besteht (Art. 72 Abs. 1 GG).

43

II.

Die vorgelegten Regelungen verletzen jedoch den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).

44

1. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Er gilt für ungleiche Belastungen wie auch für ungleiche Begünstigungen (vgl. BVerfGE 122, 210 <230>; 126, 268 <277>; stRSpr). Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können (vgl. BVerfGE 117, 1 <30>; 122, 1 <23>; 126, 400 <416>; 129, 49 <68 f.>; Beschluss des Ersten Senats vom 7. Februar 2012 - 1 BvL 14/07 -, NJW 2012, S. 1711 <Rn. 42>). Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet nicht nur, dass die Ungleichbehandlung an ein der Art nach sachlich gerechtfertigtes Unterscheidungskriterium anknüpft, sondern verlangt auch für das Maß der Differenzierung einen inneren Zusammenhang zwischen den vorgefundenen Verschiedenheiten und der differenzierenden Regelung, der sich als sachlich vertretbarer Unterscheidungsgesichtspunkt von hinreichendem Gewicht erweist. Der Gleichheitssatz ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können (vgl. BVerfGE 110, 412 <432>; 126, 29 <47>; 129, 49 <68 f.>).

2. Nach diesen Grundsätzen sind die vorgelegten Regelungen selbst bei Anlegung eines zurückgenommenen Prüfungsmaßstabs mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Gründe, die nach Art und Gewicht geeignet wären, die durch § 21 Satz 2 OL-StaatsbankG und § 16 Abs. 2 Satz 2 OL-LSpkG bewirkte Ungleichbehandlung in ihrem Ausmaß zu rechtfertigen, sind nicht erkennbar.

a) Die begünstigten Kreditinstitute - die Bremer Landesbank und die Landessparkasse zu Oldenburg - werden im Vergleich zu anderen Kreditinstituten, die in demselben Geschäftsfeld tätig sind und denen kein Selbsttitulierungsrecht zusteht, ungleich behandelt.

Die beanstandeten Normen gewähren nur der Bremer Landesbank und der Landessparkasse zu Oldenburg ein entsprechendes Selbsttitulierungsrecht. Zugunsten von drei weiteren öffentlichrechtlichen Kreditinstituten existiert in Niedersachsen eine inhaltsgleiche Vorschrift (§ 79 NVwVG). Den niedersächsischen Privatbanken, den in Niedersachsen tätigen überregionalen Privatbanken und den übrigen niedersächsischen Sparkassen steht eine solche Befugnis indes nicht zu.

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 Bank-

praxis bei dinglich besicherten Darlehen sonst übliche notariell beurkundete Unterwerfung unter die sofortige Zwangsvollstreckung (§ 794 Abs. 1 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 Abs. 2 ZPO), den Schuldtitel dem Schuldner zustellen (§ 750 Abs. 1, § 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 Beschwerne hinnehmen zu müssen, denen ihre Wettbewerber namentlich im Geschäftsbankenbereich ausgesetzt sind.

b) Es lassen sich keine tragfähigen sachlichen Gründe finden, die die festgestellte Ungleichbehandlung gegenüber den privaten und gegenüber anderen öffentlich-rechtlich verfassten Kreditinstituten in Niedersachsen rechtfertigen könnten. 50

aa) Die vollstreckungsrechtliche Privilegierung lässt sich in den hier in Rede stehenden Fällen weder - wie die Bremer Landesbank meint - mit einem durch öffentliche Belange eingeschränkten Gewinnerzielungsinteresse noch - wie die Landessparkasse zu Oldenburg geltend macht - mit deren öffentlichem Auftrag, alle Bevölkerungskreise und insbesondere den Mittelstand mit kreditwirtschaftlichen Leistungen zu versorgen, rechtfertigen. 51

Diese Ziel- und Zweckbestimmungen für die Geschäftspolitik sind als Sachgrund für eine gleichheitsgerechte Differenzierung zwar nicht schon im Ansatz ausgeschlossen, hier aber bereits deshalb nicht tragfähig, weil sie in gleichem Maße auf alle anderen niedersächsischen Sparkassen zutreffen, denen ein solches Recht zur Selbsttitulierung nicht eingeräumt ist. Hierauf hat auch die niedersächsische Landesregierung in ihrem Entwurf eines Rechtsvereinfachungsgesetzes 1990, das die Aufhebung der Selbsttitulierungsrechte vorsah, ausdrücklich hingewiesen (Nds. Landtag, Drucks 11/4440, S. 48). 52

Überdies können das durch öffentliche Interessen begrenzte Gewinnerzielungsstreben der Bremer Landesbank (vgl. § 6 Abs. 2 Satz 2 des Staatsvertrages zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Niedersachsen über die Bremer Landesbank) und die öffentliche Aufgabe der Landessparkasse zu Oldenburg, eine angemessene Versorgung insbesondere des Mittelstandes mit Kreditmitteln zu gewährleisten (vgl. § 2 Abs. 1 der Satzung der Landessparkasse zu Oldenburg; § 4 Abs. 1 Satz 1 NSpG), zur Rechtfertigung des Titulierungsrechts mangels hinreichenden Zusammenhangs nicht herangezogen werden. Zwar können grundsätzlich Aufgaben im öffentlichen Interesse die Begründung von Vorrechten, die sich als Wettbewerbsvorteile auswirken, rechtfertigen. Es fehlt insoweit vorliegend jedoch an einem hinreichend deutlichen Zusammenhang mit der in Rede stehenden vollstreckungs- 53

rechtlichen Begünstigung.

Bei dem für die Selbsttitulierung in erster Linie in Betracht kommenden Kreditgeschäft stehen die Bremer Landesbank und die Landessparkasse zu Oldenburg im Wettbewerb mit den Geschäftsbanken, denen kein Selbsttitulierungsrecht zusteht. Dies verdeutlichen die bei den vorliegenden Gerichten anhängigen Verfahren, denen jeweils Darlehen ohne erkennbaren Bezug zu dem Bereich der Wirtschaftsförderung zugrunde liegen, in dem die hier in Rede stehenden öffentlichrechtlichen Kreditinstitute eine gewisse Sonderstellung einzunehmen vermögen. Möglicherweise in anderen Geschäftsbereichen bestehende Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten öffentlichrechtlicher Banken, die dort eine besondere Behandlung gegebenenfalls zu rechtfertigen vermögen, können die hier festgestellte Ungleichbehandlung indes nicht ausgleichen (vgl. BVerfGE 64, 229 <241>). Es ist nicht belegt oder auch nur plausibel, dass die Bremer Landesbank in einer für die allgemeine Betrachtung maßgeblichen Zahl von Fällen wegen „besonderer öffentlicher Interessen“ auf die vollstreckungsrechtliche Durchsetzung begründeter Forderungen verzichten würde. Ebenso wenig steht die allen Sparkassen obliegende Aufgabe, die Bevölkerung in ihrem Geschäftsgebiet mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen zu versorgen, in einem hinreichenden inneren Zusammenhang mit dem Vorteil, die Forderungen schneller und kostengünstiger als andere Banken zwangsweise durchsetzen zu können. Soweit die Landessparkasse zu Oldenburg die Auffassung vertritt, die zügige und kostengünstige Vollstreckungsmöglichkeit stelle sicher, dass Gelder schnell wieder zur Verfügung stünden und erneut als Kreditmittel ausgereicht werden könnten, beschreibt dies nur den gerade zu beanstandenden Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Banken. Auch wenn dieser Vorteil den hier betroffenen öffentlichrechtlichen Kreditinstituten mittelbar erlaubt, ihre öffentlichen Aufgaben effektiver wahrzunehmen, so fehlt es doch an einem konkreten Bezug des Selbsttitulierungsrechts zur Mittelstandsförderung.

54

bb) Eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung kommt auch nicht, wie die Niedersächsische Landesregierung meint, unter dem Gesichtspunkt einer wirtschaftslenkenden Maßnahme in Betracht. Hier ist schon nicht ersichtlich, dass der niedersächsische Landesgesetzgeber mit dem Festhalten an den in Rede stehenden Vorschriften solche wirtschaftslenkende Zwecke hätte verfolgen wollen. So ist im Gesetzgebungsverfahren zum Rechtsvereinfachungsgesetz 1990, das ursprünglich die Abschaffung der Selbsttitulierungsrechte vorsah, im Gegenteil eine nicht gerechtfertigte Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der anderen Kreditinstitute hervorgehoben worden (vgl. Gesetzentwurf des Landesministeriums, Nds. Landtag, Drucks 11/4440, S. 47 f.). Die geplante Aufhebung der Vorschriften wurde lediglich im Blick darauf nicht verabschiedet, dass der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen empfahl, „das sogenannte Titulierungsrecht einiger entsprechend bevorrechtigter Kreditinstitute mit Rücksicht auf althergebrachte Rechte und die fehlende Erkennbarkeit zwingender Verbraucherschutzinteressen und etwaiger gravierender Wettbewerbsverzerrungen derzeit - zumindest vorläufig - beizubehalten“ (Nds. Landtag, Drucks

55

11/5157, S. 5).

cc) Des Weiteren kann die vollstreckungsrechtliche Bevorzugung nicht damit gerechtfertigt werden, dass die begünstigten Kreditinstitute als Anstalten öffentlichen Rechts an die Grundrechte (Art. 1 Abs. 3 GG) gebunden sind (vgl. dazu BVerfGE 128, 226 <244 ff.>). Dass die Bremer Landesbank und die Landessparkasse zu Oldenburg wegen ihrer Verpflichtung zur Beachtung der Grundrechte des Schuldners deren Schutz ohne vorhergehendes gerichtliches Verfahren zur Titulierung des Anspruchs gewährleistet sehen, rechtfertigt jedenfalls diesen Wettbewerbsvorteil gegenüber im selben Geschäftsfeld tätigen privaten Kreditinstituten nicht. 56

dd) Ebenso wenig lässt sich das Selbsttitulierungsrecht darauf stützen, dass die Bremer Landesbank und die Landessparkasse zu Oldenburg im Vergleich zu den Privatbanken, die von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Bundesbank kontrolliert werden, einer zusätzlichen Staatsaufsicht unterstehen. Die zur Prüfung gestellten Vorschriften räumen den Kreditinstituten gerade das Recht ein, ihre Ansprüche eigenständig zu titulieren. Die Aufsicht könnte allenfalls kontrollieren, ob die Voraussetzungen der Selbsttitulierung (zum Beispiel die Antragstellung durch den Vorstand) ordnungsgemäß gehandhabt werden. Dass der titulierte Anspruch im Einzelfall tatsächlich besteht, kann von der allgemeinen Staatsaufsicht im Rahmen der ihr obliegenden Rechtmäßigkeitskontrolle nicht gewährleistet werden. 57

ee) Zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung kann weiter nicht darauf abgestellt werden, dass die von anderen privaten Kreditinstituten üblicherweise verlangte notarielle Zwangsvollstreckungsunterwerfung (§ 794 Abs. 1 Nr. 5 ZPO) für den Schuldner wegen der damit verbundenen Kosten nachteilig sei. Damit ist lediglich der Wettbewerbsvorteil der begünstigten Kreditinstitute benannt, um dessen Rechtfertigung es gerade geht. 58

ff) Schließlich ist für die zur Prüfung gestellte Regelung des § 16 Abs. 2 Satz 2 OLSpkG (1 BvL 22/11) - anders als die Landessparkasse zu Oldenburg meint - der sogenannten Traditions Klausel der niedersächsischen Landesverfassung (Art. 72 Abs. 2 LV) kein sachgerechter Differenzierungsgrund zu entnehmen. Ungeachtet des Vorrangs des Bundesrechts vor dem Landesrecht (Art. 31 GG) ist die Gewährleistung des Art. 72 Abs. 2 LV durch ein Entfallen des Selbsttitulierungsrechts der Landessparkasse zu Oldenburg nicht berührt. Es ist nicht erkennbar, dass das Selbsttitulierungsrecht der Landessparkasse eine „überkommene heimatgebundene Einrichtung“ des ehemaligen Landes Oldenburg wäre und im „Bewusstsein der eingewohnten Bevölkerung“ verankert sein könnte (vgl. Nds. StGHE 1, 120 <135>). Dass der Bestand des Kreditinstituts nicht vom Fortbestehen des Selbsttitulierungsrechts abhängt, räumt die Landessparkasse zu Oldenburg selbst ein. 59

3. Danach sind die Regelungen des § 21 Satz 2 des Gesetzes für den Freistaat Oldenburg betreffend die Staatliche Kreditanstalt Oldenburg (Staatsbank) und des § 16 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzes für den Landesteil Oldenburg betreffend die Landessparkasse zu Oldenburg mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar. Die Frage, ob sie mit den Er- 60

fordernissen effektiven Rechtsschutzes (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG beziehungsweise Art. 19 Abs. 4 GG) und mit dem Rechtsprechungsmonopol (Art. 92 GG) in Einklang stehen, kann deswegen offenbleiben.

III.

Die Verfassungswidrigkeit der vorgelegten gesetzlichen Vorschriften ist auszusprechen (§ 81 BVerfGG), führt hier jedoch nicht zu deren Nichtigkeit (§ 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 Satz 1 BVerfGG). Die Regelungen haben vielmehr für bestimmte Fallgruppen weiter anwendbar zu bleiben, um die Rechtssicherheit unter den Betroffenen nicht zu gefährden und die Normverwerfung nicht auf der Rechtsfolgenseite in einen wettbewerbsbenachteiligenden Effekt für die bislang begünstigten öffentlichrechtlichen Kreditinstitute umschlagen zu lassen.

61

1. Eine bloße Unvereinbarkeitserklärung verbunden mit der Anordnung einer - etwa auch nur befristeten - weiteren Anwendbarkeit der als verfassungswidrig zu beanstandenden Regelung ist geboten, wenn durch die Nichtigkeitserklärung der Norm ein Zustand geschaffen würde, der von der verfassungsmäßigen Ordnung noch weiter entfernt wäre als der bisherige (vgl. BVerfGE 99, 216 <243 f.>; 119, 331 <382 f.>; 125, 175 <256>). Neben den Grundrechten ist vor allem das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) in der Ausprägung des Prinzips der Rechtssicherheit als ein Rechtsgut anerkannt, zu dessen Schutz die befristete weitere Anwendbarkeit einer nicht verfassungskonformen Regelung gerechtfertigt und geboten sein kann. So kann es sich verhalten, wenn mit der Nichtigkeitserklärung der angegriffenen Regelung rechtliche Verhältnisse einträten, aufgrund derer sowohl bei den Gerichten als auch bei den Rechtsunterworfenen Unsicherheit über die Rechtslage entstünde (vgl. BVerfGE 119, 331 <383>).

62

Dem steht hier nicht entgegen, dass die betroffenen öffentlichrechtlichen Kreditanstalten nicht den Schutz materieller Grundrechte genießen (vgl. BVerfGE 75, 192 <197 ff.>). Hier geht es um das jenseits des Kataloges der materiellen Grundrechte im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) verankerte Gebot der Rechtssicherheit als allgemeinem Verfassungsgrundsatz und in seiner objektivrechtlichen Bedeutung für den Rechtsfolgenausspruch im Rahmen einer Normenkontrolle.

63

2. Ein solcher Ausnahmefall, in dem die verfassungsrechtlich zu beanstandenden Vorschriften für eine Übergangszeit und für bestimmte Fallgestaltungen weiter anwendbar bleiben müssen, ist hier gegeben.

64

Würden die zur Prüfung gestellten Regelungen für nichtig erklärt, hätten die betroffenen Kreditinstitute für ihre bereits begründeten Forderungen keine Vollstreckungstitel inne. Dies würde insbesondere sämtliche bereits laufenden Zwangsvollstreckungsverfahren betreffen und die Rechtssicherheit hinsichtlich bereits durchgeführter Vollstreckungsmaßnahmen beeinträchtigen (vgl. § 79 Abs. 2 BVerfGG). Nach der in der fachrechtlichen Rechtsprechung und Literatur überwiegend vertretenen Meinung sind Zwangsvollstreckungsmaßnahmen nach der Zivilpro-

65

zessordnung bei Fehlen eines wirksamen Vollstreckungstitels nichtig (vgl. Baumbach/Lauterbach, ZPO, 70. Aufl. 2012, Grundz § 704 Rn. 57; Seiler, in: Thomas/Putzo, ZPO, 32. Aufl. 2011, Vorbem. § 704 Rn. 58). Jedenfalls wären solche Maßnahmen fehlerbehaftet und anfechtbar. Die auf der Grundlage der in Rede stehenden landesrechtlichen Normen durchgeführten, noch nicht abgeschlossenen Zwangsvollstreckungen wären deshalb im Falle der Nichtigkeitserklärung der Normen mit erheblichen Unsicherheiten belastet, die in vielen Vollstreckungsverfahren von den Gerichten zu klären wären.

Darüber hinaus wären die betroffenen Kreditinstitute bei einer Nichtigkeitserklärung der Normen gehalten, sich einen Schuldtitel im Sinne der §§ 704, 794 ZPO zu verschaffen, um ihre Forderungen vollstrecken zu können. Für die Bremer Landesbank und die Landessparkasse zu Oldenburg erwiese sich die sie bisher gleichheitswidrig begünstigende Rechtslage nach einer Nichtigkeitserklärung im Ergebnis als nachteilig: Wegen des ihnen eingeräumten Selbsttitulierungsrechts haben die betroffenen Kreditinstitute bei Begründung der Verbindlichkeiten von der kostenauslösenden Schaffung eines Titels durch notarielle Beurkundung der Zwangsvollstreckungsunterwerfung abgesehen. Letzteres ist zumindest im Bereich der grundpfandrechtlich gesicherten Darlehen gängige Bankpraxis (vgl. Epp, in: Schimansky/Bunte/Lwowski, Bankrechts-Handbuch, 4. Aufl. 2011, § 94 Rn. 224; Wolfsteiner, Die vollstreckbare Urkunde, 2. Aufl. 2006, § 7.3).

66

Von Verfassungen wegen ist zwar die künftige Beseitigung des festgestellten Verfassungsverstößes durch die gleichheitswidrige Privilegierung der Bremer Landesbank und der Landessparkasse zu Oldenburg gefordert, nicht aber darüber hinaus deren faktische Schlechterstellung. Denn die bereits in der Vergangenheit angelegte Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der übrigen Kreditinstitute geht lediglich von einzelnen, regionalen Kreditinstituten aus; inhaltsgleiche Regelungen existieren - soweit erkennbar - nur für drei weitere, kleinere niedersächsische Kreditinstitute. In der Praxis auftretende, von den benachteiligten Kreditinstituten reklamierte gravierende Unzuträglichkeiten sind bislang nicht bekannt geworden. Auch der Schutz der betroffenen Schuldner verlangt keine Nichtigkeitserklärung; denn ihre Interessen erscheinen durch die vollstreckungsrechtlichen Abwehrmöglichkeiten, namentlich die Vollstreckungsgegenklage im Ergebnis effektiv gesichert, zumal diese prozessuale Konstellation die Beweislastverteilung hinsichtlich des materiellen Anspruchs im Grundsatz unberührt lässt (vgl. BGHZ 147, 203 <208>; Herget, in: Zöller, ZPO, 29. Aufl. 2012, § 767 Rn. 11).

67

3. Um der Rechtssicherheit und den berechtigten Belangen der Bremer Landesbank und der Landessparkasse zu Oldenburg Rechnung zu tragen, wird daher von einer Nichtigkeitserklärung der beanstandeten Regelung abgesehen. Der Grundsatz der Rechtssicherheit gebietet die weitere Anwendbarkeit der beanstandeten Regelungen für alle Verfahren, die mittels eines titel- und klauseleretzenden Vollstreckungsantrags bereits eingeleitet sind. Der Bremer Landesbank sowie der Landessparkasse zu Oldenburg ist eine Übergangsfrist von einem Jahr ab dem 31. Januar 2013 zu ge-

68

währen, in der die bisherigen Regelungen weiter Grundlage für die Zwangsvollstreckung sein können.

Im Hinblick auf die übliche Bankpraxis, bei Grundpfandrechtl. besicherten Geldforderungen die notariell beurkundete Unterwerfung des Schuldners unter die sofortige Zwangsvollstreckung zu verlangen, ist darüber hinaus anzuordnen, dass der schriftliche Antrag der Bremer Landesbank oder der Landessparkasse zu Oldenburg auf Zwangsvollstreckung über diesen Zeitpunkt hinaus den vollstreckbaren zugestellten Schuldtitel ersetzt, soweit es um Geldforderungen aus Darlehen geht, die durch ein Grundpfandrecht gesichert sind, und hinsichtlich der Vollstreckung aus Grundpfandrechten, soweit der Darlehensvertrag und die Vereinbarung über die Bestellung oder Abtretung der Grundpfandrechte vor dem 1. Februar 2013 geschlossen worden ist (vgl. zu dieser Übergangsanordnung auch den Entwurf eines Niedersächsischen Rechtsvereinfachungsgesetzes 1990, Nds. Landtag, Drucks 11/4440, S. 7).

69

Kirchhof	Gaier	Eichberger
Schluckebier	Masing	Paulus
Baer		Britz

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2012 -
1 BvL 8/11**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 18. Dezember 2012 -
1 BvL 8/11 - Rn. (1 - 69), [http://www.bverfg.de/e/
ls20121218_1bvl000811.html](http://www.bverfg.de/e/ls20121218_1bvl000811.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2012:ls20121218.1bvl000811