

Bayerisches Gesetz- u. Verordnungsblatt

Nr. 12

München, den 19. April

1952

Inhalt:

- Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofes über die Verfassungsmäßigkeit des § 12 Abs. 1 Satz 3 der Verordnung Nr. 115 vom 6. 12. 1946, GVBl. 1947 S. 101 (Durchführungsverordnung zum Wohnungsgesetz — KRG Nr. 18), soweit dieser die Wendung enthält: „falls von der Wohnungsbehörde genehmigt“ vom 13. Februar 1952 S. 131*
- Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofes über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Wohnrechte politisch Belasteter vom 11. 10. 1950 (GVBl. S. 210) vom 6. März 1952 S. 135*
- Entscheidung des Bayer. Verfassungsgerichtshofes über die Verfassungsmäßigkeit des § 4 der Verordnung Nr. 115 zur Durchführung des Wohnungsgesetzes vom 6. 12. 1946 (GVBl. 1947 S. 101) sowie der Verordnungen vom 12. 1. 1948, vom 24. 12. 1948 und vom 15. 12. 1949 (GVBl. 1948 S. 4, 1949 S. 15 und 296) vom 7. März 1952 S. 141*

Entscheidung

des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes

über die Verfassungsmäßigkeit des § 12 Abs. 1 Satz 3 der Verordnung Nr. 115 vom 6. 12. 1946, GVBl. 1947 S. 101 (Durchführungsverordnung zum Wohnungsgesetz — KRG Nr. 18), soweit dieser die Wendung enthält: „falls von der Wohnungsbehörde genehmigt“

Im Namen des Freistaates Bayern!*

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erläßt in der Sache:

Antrag des II. Senats des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 13. 12. 1950 auf Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 12 Abs. 1 Satz 3 der Verordnung Nr. 115 vom 6. 12. 1946, GVBl. 1947 S. 101 (Durchführungsverordnung zum Wohnungsgesetz — KRG Nr. 18), soweit dieser die Wendung enthält: „falls von der Wohnungsbehörde genehmigt“

ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung vom 13. Februar 1952, an der teilgenommen haben:

als Vorsitzender:

der Präsident des Verfassungsgerichtshofs, Oberlandesgerichtspräsident Dr. Welsch,

die Beisitzer:

1. Oberlandesgerichtspräsident Schaefer, Bamberg,
2. Senatspräsident Decker, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
3. Oberstlandesgerichtsrat Happel, Bayer. Oberstes Landesgericht,
4. Oberstlandesgerichtsrat Dr. Ring, Bayer. Oberstes Landesgericht,
5. Landgerichtspräsident Dr. Holzinger, Memmingen,
6. Senatspräsident Dr. Wintrich, Oberlandesgericht München,
7. Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Eichhorn, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
8. Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Eyer mann, Bayer. Verwaltungsgerichtshof

folgende

Entscheidung:

In § 12 Abs. 1 Satz 3 der VO Nr. 115 zur Durchführung des Wohnungsgesetzes vom 6. 12. 1946 (GVBl. 1947 S. 101) widerspricht der Vorbehalt „falls von der Wohnungsbehörde genehmigt“ nicht der Bayerischen Verfassung.

Gründe:

I.

a) Die Hauptlehrerin und Schulleiterin der Mädchenschule Lam, Hermine Schmidt, ist Eigentümerin des Hauses Nr. 56 $\frac{1}{2}$ in Lam und bewohnt im

1. Stock eine 12,5 qm große Küche, ein 20 qm großes Wohn- und Arbeitszimmer und ein 16,5 qm großes Schlafzimmer. Dieses Schlafzimmer wurde vom zuständigen Kreiswohnungsamt am 7. Oktober 1948 erfaßt. Gegen die Erfassungsverfügung legte Schmidt Beschwerde ein, weil sie aus beruflichen Gründen ein eigenes Arbeitszimmer benötige. Die Regierung von Niederbayern wies die Beschwerde am 14. Januar 1949 ab. Die zum Verwaltungs-

* Die Entscheidung (Vf. 3 - V - 51) wird gem. § 46 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 22. 7. 47 (GVBl. S. 147) veröffentlicht.

gericht Regensburg erhobene Anfechtungsklage begründete Schmidt damit, daß sie gemäß amtsärztlicher Bestätigung aus gesundheitlichen Gründen gesunde Wohnverhältnisse und aus beruflichen Gründen (Empfang von Elternbesuchen, Nachhilfeunterricht, für den keine Unterrichtsräume zur Verfügung stehen, Beratung junger Kolleginnen) ein Arbeitszimmer benötige. Der Bezirksschulrat bestätigte, daß kein Amtszimmer für die Schulleitung der Mädchenschule vorhanden sei. Das Verwaltungsgericht Regensburg wies mit Urteil vom 5. Mai 1949 die Anfechtungsklage ab. Die Wohnung sei, da die Anfechtungsklägerin eine alleinstehende Dame sei, unterbelegt im Sinne des § 12 DurchfVO Nr. 115 zum Wohnungsgesetz. Auch die Berufsverhältnisse könnten die zusätzliche Belassung des überschüssigen Wohnraumes nicht rechtfertigen, da der erfaßte Raum als Arbeitsraum nicht unentbehrlich sei. In dem 20 qm großen Schlafzimmer könne, ohne daß es eine unbillige Härte bedeute, Klavier- und Nachhilfeunterricht erteilt werden, weiter sei es möglich, die schriftlichen Arbeiten in der geräumigen Küche zu erledigen und dort die Besuche der Schülereltern zu empfangen. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg legte die Anfechtungsklägerin Berufung zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ein.

b) Dieser beschloß in seinem II. Senat am 13. Dezember 1950 gemäß Art. 92 BV und § 45 VfGHG das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs herbeizuführen (Aktenzeichen: Nr. 195 II 49). Es wurde beantragt, den § 12 Abs. 1 Satz 3 der VO Nr. 115 vom 6. Dezember 1946 zur Durchführung des Wohnungsgesetzes (GVBl. 1947 S. 101) soweit darin die Wendung enthalten ist „falls von der Wohnungsbehörde genehmigt“, für nichtig zu erklären.

Zur Begründung wurde im wesentlichen ausgeführt: Für die Entscheidung des unabhängigen Rechtsstreits sei die Frage ausschlaggebend, ob der Wohnungsinhaber, der einen für die Führung seines Haushaltes nicht notwendigen Raum inne habe und diesen Raum für seine Berufsausübung notwendig brauche, einen Rechtsanspruch darauf habe daß ihm die Wohnungsbehörde die in § 12 Abs. 1 Satz 3 der VO Nr. 115 vorgesehene Genehmigung erteile und in Auswirkung dieser Genehmigung die Erfassung dieses Raumes unterlasse oder rückgängig mache.

Ein Rechtsanspruch auf den für die Berufsausübung notwendigen Raum würde in gleicher Weise wie auf den zur Führung des Haushaltes notwendigen Raum bestehen, wenn die Worte „falls von der Wohnungsbehörde genehmigt“ nicht in die obengenannte Vorschrift eingefügt wären. Die Bedeutung dieser Einfügung könne daher nur die Beseitigung des Rechtsanspruchs sein. Trotz der Notwendigkeit des Raumes für die Berufsausübung wolle sohin der Gesetzgeber dem freien Ermessen der Wohnungsbehörde die Entscheidung vorbehalten, ob der Raum erfaßt oder dem Wohnungsinhaber belassen werde.

Sei ein für die Führung des Haushaltes nicht notwendiger Wohnraum für die Berufsausübung notwendig, so bedeute die Verweigerung der oben erwähnten Genehmigung und die daraus sich ergebende Erfassungsmöglichkeit dieses Raumes nicht nur einen schwerwiegenden Eingriff in das verfassungsmäßig gewährleistete Wohnrecht (Art. 106 BV) und unter Umständen — beim Hauseigentümer als Wohnungsinhaber — auch in das Eigentumsrecht (Art. 103 BV), sondern auch in das Recht, jeden Erwerbszweig zu betreiben (Art. 109 BV) und sich durch Arbeit eine auskömmliche Existenz zu schaffen (Art. 166 Abs. 2 BV).

Die Einschränkung dieser Rechte dem freien Ermessen der Wohnungsbehörden zu überlassen, stehe im Widerspruch mit den Grundsätzen eines Rechtsstaates.

Gemäß dem in Art. 98 Satz 2 BV ausgesprochenen Grundgedanken müsse der Eingriff in die Privatrechtssphäre zur Beseitigung eines öffentlichen Notstandes notwendig sein. Er müsse gegenüber dem Nichthandeln der Behörde das „kleinere“ Übel darstellen. Bei seiner Durchführung sei der „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“ zu beachten. Nach rechtsstaatlichen Prinzipien müßten alle Befugnisse der vollziehenden Gewalt „meßbar“ und daher die gesetzlichen Tatbestände, auf Grund deren Leistungen von den Rechtsunterworfenen beansprucht werden könnten, nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß hinreichend klar umschrieben und begrenzt sein. Das gelte insbesondere für alle Eingriffe in die Eigentumssphäre des Staatsbürgers (vgl. Entsch. des Bayer. Verfassungsgerichtshofs v. 27. 11. 1948, Vf. 6-VII-47, GVBl. 1949 S. 39, VGHE n. F. Bd. 2, Teil 2 S. 81).

Werde ein Eingriff in das Eigentums-, Wohn- und Arbeitsrecht, durch den unter Umständen die wirtschaftliche Existenz des Betroffenen gefährdet oder vernichtet werde, dem freien Ermessen der Wohnungsbehörden überlassen, so fehle einerseits jede „Meßbarkeit“ der Befugnisse der Wohnungsbehörden, andererseits seien die Tatbestände für diesen Eingriff in keiner Weise hinreichend klar umschrieben und begrenzt.

Wenn schon durch Erfassung von überschüssigem Wohnraum der Wohnungsinhaber vom Gesichtspunkt des herrschenden Notstandes aus in seinen Grundrechten beschränkt werden könne, so würde doch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt werden, müßte er auch seine wirtschaftliche Existenz opfern und die Auferlegung dieses Opfers nach freiem Ermessen der Behörde hinnehmen.

Der Verwaltungsgerichtshof halte daher den § 12 Abs. 1 Satz 3 der DurchfVO Nr. 115 zum WohnG vom 6. 12. 1946 (GVBl. 1947 S. 101), soweit er die Wendung enthalte: „falls von der Wohnungsbehörde genehmigt“ wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 BV) sowie wegen Verstoßes gegen Art. 98 Satz 2 in Verbindung mit Art. 103, 106 und 109 BV für verfassungswidrig.

c) Das Bayerische Staatsministerium des Innern leitete mit Schriftsatz vom 22. Januar 1951 die Akten und den Beschluß des Verwaltungsgerichtshofs gemäß § 45 Abs. 3 VfGHG dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs zu. Gemäß § 45 VfGHG wurde der Bayerischen Staatsregierung, dem Bayerischen Landtag und dem Bayerischen Senat Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Die Staatsregierung legte als ihre Stellungnahme eine Äußerung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 12. Februar 1951 vor: Für die Nutzung von Wohnraum zu beruflichen Zwecken seien zwei Unterscheidungen wesentlich: 1. Ob der Raum erst angestrebt werde, ob er erst zugeteilt werden solle oder ob er dem Verfügungsberechtigten belassen werden solle; 2. ob der zu beruflichen Zwecken verwendete Wohnraum auch noch Wohnzwecken diene oder dienen solle oder ob er dem Wohnzweck gänzlich entfremdet werden solle. Nur bei völligem Wegfall des bisherigen (Wohn) Zweckes gelte Art. VI Buchstabe a des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 (darnach können die deutschen Behörden „zweckentfremdete Wohnräume wieder ihrem ursprünglichen Zweck zuführen“), die sog. „Zweckentfremdung“ bedeute also die verbindliche Erklärung der Wohnungsbehörden, daß und inwieweit sie von der gesetzlichen Möglichkeit, zweckentfremdeten Wohnraum seinem ursprünglichen Zweck wieder zuzuführen, nicht Gebrauch machen werde. Beispielsweise liege keine Zweckentfremdung vor, wenn ein Anwalt in seinem Wohnzimmer seine Praxis ausübe, auch wenn der Raum überwiegend beruflich genutzt werde. § 12 der Durchführungsverordnung beziehe sich auf die Belassung, § 18 hingegen nur auf die Zuteilung von Wohnraum. Trotzdem habe der Verwaltungsgerichtshof bisher auch den § 18 dafür herangezogen, um einen Rechts-

anspruch des Verfügungsberechtigten darauf zu begründen, daß ihm bei Mehrbedarf aus beruflichen Gründen der erforderliche zusätzliche Raum belassen werde. Wäre diese Rechtsprechung beibehalten worden, hätte die gegenwärtige Frage nach einer Verfassungswidrigkeit überhaupt nicht gestellt werden können. Wollte aber der Verwaltungsgerichtshof künftig für die Erfassung überschüssigen Wohnraums nur mehr den § 12 der Durchführungsverordnung zugrunde legen, so gelte es zunächst diese Bestimmung auszulegen. Sie sei nach ihrer Überschrift auch Durchführungsvorschrift zu Art. VI Buchstabe a des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 (Rückführung zweckfremder Wohnräume). Der Inhalt des § 12 stehe hierzu nur insoweit in Beziehung, als für eine Verwendung von Wohnraum zur Berufsausübung die Genehmigung der Wohnungsbehörde vorbehalten sei. Der Hinweis auf Art. VI Buchstabe a des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 in der Überschrift zu § 12 rechtfertige die Auslegung, daß sich der wohnungsbehördliche Genehmigungsvorbehalt auf eine solche Verwendung von Wohnraum zu beruflichen Zwecken beschränke, mit dem der Wohnraum seinem Zweck überhaupt entzogen werde. Würde sich der Genehmigungsvorbehalt auch auf den Mehrbedarf an Wohnraum aus beruflichen Gründen erstrecken, würde eine solche Bestimmung auch nach Auffassung des Staatsministeriums des Innern mangels irgendeiner Regelung über die Erteilung oder Versagung der Genehmigung rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechen und daher verfassungswidrig sein. Sei aber eine einschränkende Auslegung möglich, so werde sie auch geboten sein, wenn eine andere die Verfassungswidrigkeit und damit die Nichtigkeit der Norm zur Folge hätte. Die hier vertretene Auslegung des § 12 der Durchführungsverordnung entspreche der ständigen Verwaltungsübung des Staatsministeriums des Innern.

Es sei nun die Frage, ob § 12 auch dann verfassungswidrig sei, wenn er nur die Genehmigung zur zweckfremden Verwendung von Wohnraum in das Ermessen der Wohnungsbehörde stelle. In seinem Urteil vom 24. Mai 1949 (VGHE n. F. Bd. 2 S. 49) habe der Verwaltungsgerichtshof ausgesprochen, niemand habe einen Anspruch auf eine Genehmigung, wonach ein Wohnraum als solcher, ohne Beziehung zum Inhaber, zu anderen als Wohnzwecken dauernd verwendet und damit der weiteren Wohnraumbewirtschaftung entzogen werden solle. Es gebe aber auch — führt das Staatsministerium weiter aus — keine Vorschrift, die einen solchen Anspruch auf Zeit und zugunsten des im Augenblick Verfügungsberechtigten begründen würde. Das Kontrollratsgesetz Nr. 18 bestimme in seinen Art. IV, V, VII, daß die Wohnungsbehörden allen Personen Wohnraum zu beschaffen hätten und hierzu jeden zum Vollzug des Gesetzes erforderlichen Wohnraum erfassen könnten. Damit habe das Besatzungsrecht einen Rechtsanspruch auf die Genehmigung zur zweckfremden Verwendung von Wohnraum ausgeschlossen. Auch § 12 der Durchführungsverordnung habe einen solchen Anspruch nicht begründet, im Gegenteil die Genehmigung einer zweckfremden Verwendung — nach Auffassung des Ministeriums nur eine solche Genehmigung, nicht aber die Anerkennung eines vermehrten Wohnraumbedarfs zur Berufsausübung — ausdrücklich in das Ermessen der Wohnungsbehörde gestellt.

Der Bayerische Landtag beschloß in der öffentlichen Sitzung vom 5. April 1951, sich an dem Verfahren zu beteiligen. Er billigte die von der Mehrheit des Rechts- und Verfassungsausschusses getragene Auffassung, daß § 12 Abs. 1 Satz 3 der Durchführungsverordnung Nr. 115, soweit er die Wendung enthalte „falls von der Wohnungsbehörde genehmigt“, verfassungswidrig sei. Zur Vertretung vor dem Verwaltungsgerichtshof ermächtigte er den Abgeordneten Dr. Lacherbauer. Dieser führte in seinem Schriftsatz vom 5. April 1951 u. a. aus: Es werde

die Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs geteilt, daß der Gesetzgeber selbst in genügend konkretisierter Weise die Tatbestände festlegen müsse, auf Grund deren der Exekutivbeamte die gesetzlich begründete und begrenzte Leistung des Bürgers im Einzelfall in Anspruch nehmen könne. Der gesetzliche Tatbestand müsse also nach Inhalt, Gegenstand, Zweck und Maß so hinreichend umschrieben sein, daß nicht das arbitrium des jeweiligen Beamten Grund und Maß der Leistung bestimme. Diese Rechtsauffassung sei unmittelbar aus dem Art. 3 und 70 BV abzuleiten. § 12 Abs. 1 Satz 3 der Durchführungsverordnung sei daher insoweit verfassungswidrig, als in ihm die Worte „falls von der Wohnungsbehörde genehmigt“ enthalten seien; denn durch die Unterlassung der Festsetzung der Voraussetzungen, unter denen die Behörde zu genehmigen oder zu versagen habe, würden die angeführten Verfassungsprinzipien verletzt; überdies schränke die umstrittene Rechtsbestimmung, wie der Verwaltungsgerichtshof bereits dargetan habe, die Grundrechte der Art. 103, 106 und 109 in unangemessener Weise ein.

Der Bayerische Senat trat in der öffentlichen Sitzung vom 16. Februar 1951 der Auffassung seines Rechts- und Verfassungsausschusses bei:

Der Verwaltungsgerichtshof gehe in seinem Beschluß vom 13. Dezember 1950 davon aus, daß durch die Einschaltung der Worte „falls von der Wohnungsbehörde genehmigt“ in § 12 Abs. 1 der VO Nr. 115 die Zubilligung eines für die Berufsausübung notwendigen Raumes dem „freien“ Ermessen der Wohnungsbehörde überlassen sei. Dem könne nicht beigezogen werden. Es sei Aufgabe der Wohnungsbehörde, den jeweiligen Wohnungsbedarf zu bemessen. Zu diesem gehörten aber nicht nur die zur Führung des Haushalts nötigen Räume, sondern auch die zur Berufsausübung notwendigen Räume, wenn dem Wohnungsinhaber hierfür nicht außerhalb der Wohnung genügend Raum zur Verfügung stehe. Das ergebe sich aus § 18 Abs. 3 der VO Nr. 115, wo ein Mehrbedarf aus beruflichen Gründen anerkannt werde. Die Einschaltung der obengenannten Worte schaffe keinen Gegensatz zwischen Wohnraum und Berufsraum, sondern betone lediglich die an sich selbstverständliche Regelung, daß auch die Zubilligung eines Berufsraumes neben dem eigentlichen Wohnraum dem Ermessen der Wohnungsbehörde überlassen sei. Es könnten daher die eingeschalteten Worte gestrichen werden, ohne daß dadurch eine sachliche Änderung eintreten würde. Unterständen aber Wohn- und Berufsraum gleichen Grundsätzen, sei die Zubilligung des letzteren nicht dem freien Ermessen der Wohnungsbehörde überlassen, vielmehr habe sie auch hier pflichtgemäß über den Mehrbedarf zu entscheiden und ihre Entscheidungen seien ebenso anfechtbar wie ihre Entscheidungen über den eigentlichen Wohnraumbedarf. Das habe der Verwaltungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 10. Februar 1949 (VerwRspr. Bd. 1 Nr. 131) ausgesprochen. Es bestehe kein Grund, diesen Standpunkt zu verlassen. Die Einfügung der genannten Worte könne nicht die Beseitigung eines Rechtsanspruches auf einen Berufsraum bedeuten. Vielmehr bestehe ein solcher innerhalb des Wohnungsbedarfes genau so wie für die eigentlichen Wohnräume. Infolgedessen könnten die eingefügten Worte auch nicht die vom Verwaltungsgerichtshof angezogenen Grundrechte der Verfassung verletzen.

Der II. Senat des Verwaltungsgerichtshofs gab in seinem Schriftsatz vom 4. April 1951 hierzu eine Stellungnahme ab, deren wesentlicher Inhalt in Ziffer IIb wiedergegeben ist.

d) Sämtliche Beteiligte haben auf mündliche Verhandlung verzichtet.

II.

a) Die VO Nr. 115 beruht auf Art. I Ziff. 3 des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 vom 8. März 1946, wo-

nach alle deutschen Wohnungsbehörden für ihren Amtsbereich „Anordnungen“ zum Vollzug dieses Gesetzes erlassen können. Sie wurde vom Bayerischen Ministerpräsidenten am 6. Dezember 1946 ausgefertigt und nach Genehmigung durch die Militärregierung am 3. April 1947 im Gesetz- und Verordnungsblatt (S. 101) und schon zuvor am 15. März 1947 im Amtsblatt Nr. 5 des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Soziale Fürsorge veröffentlicht. Der Verwaltungsakt, der Anlaß zur Anfechtungsklage gegeben hat und der Beschwerdeentscheid der Regierung fallen in die Zeit der 1. bzw. 2. Verlängerung der VO Nr. 115 (Verordnungen des Bayerischen Ministerpräsidenten vom 12. Januar 1948, GVBl. S. 4, und vom 24. Dezember 1948, GVBl. 1949 S. 15).

Die VO Nr. 115 ist eine Ausführungsverordnung zum Besatzungsrecht; als bayerisches Recht ist sie grundsätzlich verfassungsgebunden, soweit nicht die ermächtigende außerverfassungsmäßige Rechtsquelle ausdrücklich oder sinngemäß nach dem Zweck der Ermächtigung das Gegenteil bestimmt (Entscheidungen vom 9. Juni 1949, Vf. 30 — VII — 47, VGHE n. F. Bd. 2 Teil II S. 33, vom 10. Juni 1950, Vf. 42... — VII — 48, Vf. 9... — VII — 49, GVBl. 1950 S. 97, VGHE n. F. Bd. 3 Teil II S. 28 und vom 10. November 1950, Vf. 242 — VII — 49, GVBl. 1950 S. 259).

Die VO Nr. 115 ist eine Rechtsverordnung. Unter den Begriff „Gesetz“ im Sinne des Art. 92 BV fallen auch Rechtsverordnungen jeder Art (Entscheidung vom 13. April 1951, Vf. 167 — V — 50, GVBl. 1951 S. 73). Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs ist sonach gemäß Art. 65, 92 BV, § 2 Ziff. 5 VfGHG gegeben.

Das vom Richter (II. Senat des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs) für verfassungswidrig gehaltenes Gesetz ist nach seiner Behauptung für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens einschlägig. Es sind somit auch die prozessualen Voraussetzungen des § 45 Abs. 1 VfGHG erfüllt.

b) Der II. Senat des Verfassungsgerichtshofs hat in der Begründung seiner früheren Entscheidungen vom 4. November 1948 Nr. 69 II 48 (VGHE n. F. Bd. 1 S. 110), vom 24. November 1948 Nr. 5 II 47 (a. a. O. S. 126), vom 10. Februar 1949 Nr. 305 II 48 (VGHE n. F. Bd. 2 S. 11), vom 11. April 1949 Nr. 232 II 48 (a. a. O. S. 32), vom 24. Mai 1949 Nr. 424 II 48 (a. a. O. S. 49) und vom 24. März 1950 Nr. 151 II 49 (VGHE n. F. Bd. 3 S. 73) die Auffassung vertreten, daß § 18 Ziff. 3 der VO Nr. 115 sich auch auf die Fälle der Erfassung von Wohnraum (§ 12) bezieht und einen Rechtsanspruch auf Belassung des zusätzlichen Raums begründet, soweit der Mehrbedarf aus den in dieser Bestimmung angeführten Gründen gerechtfertigt ist. Mit Beschluß vom 13. Dezember 1950 hat der II. Senat diesen Standpunkt aufgegeben. Das Wohnungsgesetz unterscheidet zwischen der Erfassung (Art. VII) und der Zuteilung (Art. VIII) von Wohnraum. § 16 der VO Nr. 115 beziehe sich, wie sich aus der systematischen Aufgliederung der Durchführungsverordnung und der Überschrift vor § 15 ergebe, nur auf die Fälle der Zuteilung (Art. VIII des Wohnungsgesetzes), nicht aber auf die Fälle der Erfassung von Wohnraum (Art. VII des Wohnungsgesetzes). Letzteres würde ausschließlich durch § 12 der VO Nr. 115 geregelt, § 18 könne nicht zur Ergänzung des § 12 herangezogen werden, weil der Regelung für die Erfassung (§ 12) die Regelung für die Zuteilung (§ 18) gegenüberstehe und solche Sonderregelungen bei der Gesetzesauslegung nicht gegenseitig ergänzend angewendet werden könnten.

c) Art. VII des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 ermächtigt die zuständigen deutschen Behörden „jeden zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen (necessary) Wohnraum zu erfassen“. Er gibt nicht an, unter welchen tatbestandlichen Voraussetzungen eine

solche Erfassung zulässig ist bzw. welcher Wohnraum dem Inhaber einer Wohnung zu belassen ist. Art. VIII des Kontrollratsgesetzes betrifft die Zuteilung freien Wohnraums. Auch diese Bestimmung läßt die Frage offen, wieviel Wohnraum einem Wohnungsuchenden zuzuweisen ist. Es regelt in Abs. 1 A—D nur die Reihenfolge, in der die Zuteilung an die Wohnungsuchenden zu erfolgen hat.

Sowohl die Erfassung „überschüssigen“ als auch die Zuteilung „freien“ Wohnraums setzt an sich die Bemessung des Wohnraumbedarfs des Wohnungsinhabers oder Wohnungsuchenden voraus. Die Durchführungs-VO Nr. 115 zum Kontrollratsgesetz Nr. 18 mußte daher den Wohnraumbedarf normieren, und zwar selbständig, weil diese Frage im ermächtigenden Gesetz offen gelassen ist. (Für die Verordnung Nr. 115 ist bezüglich der Ermächtigung selbst nicht die Bayerische Verfassung [Art. 55 Ziff. 2, Art. 70 BV] maßgebend, hier ist vielmehr der Umfang der Ermächtigung aus dem Kontrollratsgesetz selbst und seinem Zweck zu bestimmen, das als Besatzungsrecht der Verfassung vorgeht.) Die VO Nr. 115 hat die Normierung des Wohnraumbedarfs nicht einheitlich und systematisch, sondern aufgespalten in Zusammenhang mit den Ausführungsbestimmungen zu den Art. VII und VIII des Kontrollratsgesetzes vorgenommen. In der Ausführungsbestimmung zu Art. VII (§ 12 DVO) ist bezüglich des Wohnraumbedarfs — von den Berufsräumen zunächst abgesehen — lediglich festgelegt, daß dem Wohnungsinhaber „der zur Führung seines Haushalts notwendige Raum“ zu belassen ist, während in den Ausführungsvorschriften zu Art. VIII (§ 18 Ziff. 3 DVO) bestimmt ist, daß bei der Bemessung des Wohnraumbedarfs auf „Krankheit, berufliche oder sonstige dringende Gründe“ der Wohnungsuchenden, also auf deren persönliche Verhältnisse Rücksicht zu nehmen ist. Es ergibt sich aus der Natur der Sache, daß der Wohnraumbedarf des Wohnungsuchenden auch den „zur Führung des Haushalts notwendigen Raum“ umfaßt (so § 12 DVO für den Wohnungsinhaber!), andererseits wäre es in nichts begründet, wenn der Wohnraumbedarf für den Inhaber einer Wohnung anders, zumal geringer bemessen würde als für den Wohnungsuchenden. Es muß demnach der in § 18 Ziff. 3 DVO enthaltene Rechtsgedanke mit allen Folgerungen auch für die Fälle des § 12 DVO postuliert werden, soweit es sich um die zur Führung des Haushalts notwendigen Räume handelt. Weil § 12 selbst nicht ausdrücklich angibt, welche Gesichtspunkte bei der Beurteilung dieser Frage maßgebend sein sollen, muß auf die Richtlinien zurückgegriffen werden, die die Verordnung selbst hierüber in § 18 Ziff. 3, wenn auch in anderem Zusammenhang, aufstellt. Bei der Bemessung des Wohnraumbedarfs für den Wohnungsinhaber (§ 12) müssen daher dessen persönliche, insbesondere beruflichen Belange (§ 18 Ziff. 3) mitberücksichtigt werden. Alle diese für die Bemessung des Wohnraumbedarfs maßgebenden tatbestandlichen Elemente unterliegen in vollem Umfang der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung. Insoweit entspricht die DVO, sowohl hinsichtlich der tatbestandlichen Bestimmtheit als auch hinsichtlich des gerichtlichen Rechtsschutzes den rechtsstaatlichen Forderungen der Verfassung. Die Eingriffe in Grundrechte sind durch die überverfassungsmäßige Ermächtigung der Art. VII und VIII des KRG Nr. 18 gedeckt.

Nun regelt § 12 DVO in Verbindung mit den in § 18 Ziff. 3 enthaltenen Richtlinien nicht nur den Wohnraumbedarf (des Wohnungsinhabers) im eigentlichen Sinn, nämlich soweit er sich auf die zur Führung des Haushalts notwendigen Räume bezieht; er normiert darüber hinaus auch den Bedarf an Raum, den der Inhaber einer Wohnung in dieser für seine Berufsausübung selbst notwendig hat. Insoweit ist die Erfassung oder Nichterfassung eines solchen

Raumes für Wohnzwecke in das pflichtmäßige Ermessen der Wohnungsbehörden gestellt. Dabei handelt es sich nicht um die Berücksichtigung „beruflicher Gründe“ des Wohnungsinhabers bei der Bemessung des für seine Haushaltsführung notwendigen Raumes, nicht um den aus beruflichen Gründen gerechtfertigten Mehrbedarf an Wohnraum, wie nach § 18 Ziff. 3 DVO, sondern um die Überlassung eines Raumes ausschließlich für die Ausübung des Berufes selbst, also, was auch die Bezugnahme auf Art. VI Buchstabe a des KRG Nr. 18 in der Überschrift zu § 12 DVO anzeigt, darum, daß ein Wohnraum seinem Zweck entfremdet wird. Nach Art. VI Buchstabe a des Kontrollratsgesetzes kann die Wohnungsbehörde einen zweckentfremdeten Wohnraum seinem ursprünglichen Zweck (als Wohnraum) wieder zuführen, falls dies zur Erreichung der im Vorspruch zum Kontrollratsgesetz angeführten Zwecke notwendig ist. Damit sind durch eine überverfassungsmäßige Norm die Grundrechte der Verfassung eingeschränkt. Wird die Genehmigung versagt, so ist — vorbehaltlich des § 13 Abs. 1 Ziff. 1 DVO — der Eingriff in die Rechtssphäre des Betroffenen durch Art. VI Buchstabe a des Kontrollratsgesetzes gedeckt,

es sei denn, daß ein Ermessensfehler im Sinne des § 36 VGG vorliegt, wogegen die Verwaltungsgerichte anrufen werden können.

d) § 12 DVO ermöglicht, wie sich aus den Ausführungen zu c) ergibt, eine Auslegung, die mit der Verfassung nicht in Widerspruch steht. Das Rechtssystem des Staates bildet eine Einheit, die von der Verfassung und den in ihr enthaltenen Grundgedanken beherrscht wird. Mithin ist nur eine solche Auslegung gesetzlicher Bestimmungen zulässig, die mit der Verfassung in Einklang zu bringen ist, nicht aber eine solche, die ihr widerspricht. Die bindende Wirkung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs (§ 21 VfGHG) erstreckt sich in einem solchen Falle auch darauf, welche Auslegung der angefochtenen Norm mit der Verfassung vereinbar ist und welche nicht.

e) Das Verfahren ist kostenfrei (§ 23 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

gez.: Dr. Welsch	Schaefer	Decker
gez.: Happei	Dr. Ring	Dr. Holzinger
gez.: Dr. Wintrich	Dr. Eichhorn	Dr. Eyer mann

Entscheidung

des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes

über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Wohnrechte politisch Belasteter vom 11. 10. 1950 (GVBl. S. 210)

Im Namen des Freistaates Bayern!*

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erläßt in der Sache:

Antrag der 2. Zivilkammer des Landgerichts Nürnberg-Fürth vom 23. 1. 1951 auf Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Wohnrechte politisch Belasteter vom 11. 10. 1950 (GVBl. S. 210)

ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung vom 6. März 1952, an der teilgenommen haben:

als Vorsitzender:

der Präsident des Verfassungsgerichtshofs, Oberlandesgerichtspräsident Dr. Welsch,

die Beisitzer:

1. Oberlandesgerichtspräsident Schaefer, Bamberg,
2. Senatspräsident Decker, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
3. Oberstlandesgerichtsrat Happel, Bayer. Oberstes Landesgericht,
4. Oberstlandesgerichtsrat Dr. Ring, Bayer. Oberstes Landesgericht,
5. Landgerichtspräsident Dr. Holzinger, Memmingen,
6. Senatspräsident Dr. Wintrich, Oberlandesgericht München,
7. Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Eichhorn, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
8. Oberverwaltungsgerichtsrat Dr. Eyer mann, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,

folgende

Entscheidung:

* Artikel 1 des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Wohnrechte politisch Belasteter vom 11. Oktober 1950 (GVBl. S. 210) läßt in Übereinstimmung mit der Bayerischen Verfassung den Rechtsweg vor den bürgerlichen Gerichten offen.

Gründe:

A

I.

Das Wohnungsamt Nürnberg hat durch Verfügung vom 1. Juli 1946 dem im Anwesen Leopoldstraße 31

im 3. Stock in Nürnberg als Hauptmieter wohnhaften L. Rudolf wegen seiner politischen Belastung das Hauptmietrecht entzogen und die Nutzung der von L. seit Jahren gemieteten Wohnung aberkannt; an L. Stelle wurde Hans J., der bis dahin Untermieter L. war, als Hauptmieter eingesetzt und in die Räume, die bisher L. innehatte, eingewiesen, während dem L. die Räume seines vorherigen Untermieters J. zugeteilt wurden. Auf die Beschwerde L. hat die Regierung von Mittelfranken durch Bescheid vom 5. August 1949 die Verfügung des Wohnungsamts Nürnberg vom 1. Juli 1946 aufgehoben.

Am 3. Oktober 1949 erhob L. Klage gegen J. beim AG Nürnberg mit dem Antrage zu erkennen:

„1. es wird festgestellt, daß der Kläger Hauptmieter der gesamten Wohnung Nürnberg, Leopoldstraße 31/III ist,

* Die Entscheidung (Vf. 34 - V - 51) wird gem. § 46 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 22. 7. 47 (GVBl. S. 147) veröffentlicht.

2. der Beklagte hat gegen Herausgabe der vom Kläger bewohnten Räume die von ihm bewohnten Räume im Anwesen Nürnberg, Leopoldstraße 31/III, nämlich Küche, Kammer, Bad sowie die am Bad anschließenden beiden Zimmer zu räumen und an den Kläger herauszugeben,
3. der Beklagte hat die Kosten des Rechtsstreits zu tragen,
4. das Urteil ist vorläufig vollstreckbar.“

Der Beklagte berief sich auf seine Eigenschaft als politisch Verfolgter, die fragliche Wohnung und das Hauptmietrecht sei ihm nach dem Gesetz Nr. 18 mit Recht zugeteilt worden, der Bescheid der Regierung vom 5. August 1949 sei angefochten, bis zur Entscheidung des Verwaltungsrechtsstreites sei die Aussetzung des Zivilrechtsstreites geboten.

Das Amtsgericht Nürnberg hat mit Urteil vom 22. Juni 1950 der Klage L. stattgegeben. In den Gründen des Urteils wird dargelegt, daß der Klageanspruch aus § 812 BGB gerechtfertigt sei, durch die Entschließung der Regierung vom 5. August 1949 sei der Rechtsgrund, d. i. die Verfügung des Wohnungsamts vom 1. Juli 1946, weggefallen.

Der Beklagte J. hat gegen dieses Urteil Berufung zum Landgericht Nürnberg-Fürth eingelegt. Dieses hat am 11. Januar 1951 folgenden Beschluß erlassen:

„Das Verfahren wird gemäß § 45 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 72 über den Verfassungsgerichtshof vom 22. 7. 1947 (GVBl. S. 147) ausgesetzt, da Anlaß besteht, die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Wohnrechte politisch Belasteter vom 11. 10. 1950 (GVBl. S. 210) herbeizuführen.“

In dem Vorlagebericht führt das Landgericht Nürnberg-Fürth im wesentlichen folgendes aus:

Auf den vorliegenden Rechtsstreit finde das Gesetz vom 11. 10. 1950 Anwendung, da dem Kläger das Hauptmietrecht und die Nutzung der von ihm früher innegehabten Räume wegen wirklicher oder vermuteter politischer Belastung durch die Verfügung einer Behörde, nämlich des Wohnungsamts, entzogen worden sei. Das Gesetz vom 11. 10. 1950 schließe die Geltendmachung des Klageanspruchs vor den ordentlichen Gerichten aus: es unterliege deshalb die Klage der prozessualen Abweisung. Das Berufungsgericht halte jedoch das Gesetz vom 11. 10. 1950 für verfassungswidrig. Es verstoße gegen Art. 118 Abs. 1 und Art. 86 Abs. 1 Satz 2 der Bayerischen Verfassung; es finde auch keine Rechtfertigung in Art. 184 der Verfassung. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (GVBl. 1949 S. 218 ff.) sei das durch Art. 118 BV geschützte Rechtsgut der persönlichen Gleichheit durch ein Gesetz dann nicht gewahrt, wenn eine bestimmte kleinere Gruppe von Personen gegenüber anderen, von den Wohnungsnotmaßnahmen Betroffenen noch eine besondere Einbuße in ihren Rechten erleide. Das treffe auf das Gesetz vom 11. 10. 1950 zu. Das jedem Staatsbürger zustehende Recht, Bereicherungs- oder Schadensersatzansprüche aus §§ 812 ff. oder 823 ff. BGB wegen der Entziehung von Nutzungs- und Besitzrechten an Wohnräumen vor den ordentlichen Gerichten geltend zu machen, werde einen bestimmten Kreis von Personen durch das Gesetz vom 11. 10. 1950 vorenthalten. Art. 1 dieses Gesetzes erkläre, daß die Betroffenen ihre Wohnrechte, die durch Verfügung einer Behörde wegen wirklicher oder vermuteter politischer Belastung ihnen entzogen worden seien, nur nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Gesetzes zurückerhalten könnten. Das habe zur Folge, daß vom Befreiungsgesetz nicht Betroffene, Mitläufer und Minderbelastete, denen eine Wohnungsbeschränkung als Sühnemaßnahme nicht

aufgelegt sei, bei der Wohnungsbehörde die Genehmigung der Wiederbenutzung ihrer früheren Räume nur dann beantragen können, wenn die entzogene Wohnung ganz oder zu einem ausreichenden Teil tatsächlich frei werde (Art. 2). Ferner könne ein früherer Wohnungsinhaber die Rechtsstellung als Hauptmieter nur dann wieder erlangen, wenn er vom Befreiungsgesetz tatsächlich nicht betroffen oder Entlasteter sei (Art. 5). Der genannte Personenkreis werde durch das Gesetz vom 11. 10. 1950 gehindert, Rechte geltend zu machen, die ihm aus §§ 812 und 826 BGB zustehen würden. Daraus ergebe sich eine Schlechterstellung einzelner vom Befreiungsgesetz betroffener Staatsbürger; es werde durch das Gesetz eine zusätzliche Benachteiligung wirtschaftlicher Art für diesen Personenkreis eingeführt.

Art. 86 BV bestimme ausdrücklich, daß niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden dürfe. Das Gesetz vom 11. 10. 1950 entziehe jedoch die oben erwähnten Personen ihrem gesetzlichen Richter insofern, als ihnen die Geltendmachung von Bereicherungs- und Schadensersatzansprüchen vor den ordentlichen Gerichten unmöglich gemacht werde. Sie müßten sich also wegen ihrer bürgerlich-rechtlichen Ansprüche, für deren Beurteilung nach § 13 GVG die ordentlichen Gerichte ausschließlich zuständig seien, an die Verwaltungsbehörden wenden, die nicht nur in ihrem Ermessen freier, sondern darüber hinaus weisungsgebunden seien.

Diese Beschränkung eines begrenzten Personenkreises in seinen Rechten werde auch durch Art. 184 BV nicht gerechtfertigt, da sich das Gesetz nicht gegen den Nationalsozialismus als solchen richte. Zweck des Gesetzes sei offenbar, die aus der Entziehung von Wohnrechten erwachsenden Streitigkeiten einer vereinfachten Entscheidung zu unterwerfen und etwaige Schadensersatzansprüche auszuschließen. Durch das Gesetz vom 11. 10. 1950 würden überdies Vorschriften des BGB, also heutiges Bundesrecht, außer Kraft gesetzt.

II.

Das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Wohnrechte politisch Belasteter bestimmt in Art. 1:

„Hat eine Behörde über Wohnungen oder Wohnräume wegen wirklicher oder vermuteter politischer Belastung eines Inhabers verfügt, so erhalten die Betroffenen die Wohnrechte sowie die Wohnungen, Wohnräume und das Zubehör (Nebenzimmer, Flächen und Anlagen) nur nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen zurück.“

In Art. 2 ff. werden die Voraussetzungen aufgestellt, unter denen jene Personen, die in ihren Wohnrechten wegen politischer Belastung beschränkt worden sind, ihre früheren Wohnungen wieder erhalten sollen.

Art. 2 macht die Rückgewähr einer entzogenen Wohnung davon abhängig, daß diese tatsächlich frei wird; ausgenommen von dieser Vergünstigung werden Hauptschuldige, Belastete, Minderbelastete mit Wohnungsbeschränkungen sowie die unter Klasse I und II der Anlage zum Befreiungsgesetz vom 5. 3. 1946 (GVBl. S. 145) fallenden Personen, solange noch keine rechtskräftige Entscheidung vorliegt.

Art. 3 verpflichtet die Wohnungsbehörde zur Aufhebung von Verfügungen, durch die einem Hauseigentümer oder sonst dinglich Berechtigten das Nutzungsrecht als Vermieter entzogen worden ist.

Art. 4 gibt Hauseigentümern und dinglich Berechtigten einen Anspruch auf Rückführung in die entzogene Wohnung, sofern sie vom Befreiungsgesetz nicht betroffen, Entlastete oder Mitläufer sind oder eine Bescheinigung über die Einstellung des Verfah-

rens vorlegen. Ausgeschlossen von der Rückführung in eine entzogene Wohnung werden jene Hauseigentümer oder dinglich Berechtigten, die zu einer im Anhang zum Gesetz über den Abschluß der Entnazifizierung vom 27. 7. 1950 (GVBl. S. 107) aufgeführten Personengruppe gehören.

Die Durchführung der Räumung nach Art. 4 wird davon abhängig gemacht, daß die von der Räumung Betroffenen in der Gemeinde anderweit gleichwertig untergebracht werden.

Art. 5 weist die Wohnungsbehörden an, solche Verfügungen aufzuheben, durch die einem vom Befreiungsgesetz nicht Betroffenen oder einem Entlasteten die Rechtsstellung des Hauptmieters entzogen worden ist.

Art. 6 gibt den aus einer Wohnung entfernten Mietern oder ähnlichen Nutzungsberechtigten einen Anspruch auf Rückführung in die frühere Wohnung unter denselben Bedingungen, wie sie in Art. 4 vorgesehen sind. Ausgeschlossen von der Rückführung werden auch hier jene früheren Mieter einer entzogenen Wohnung, die zu einer in der Anlage zum Gesetz über den Abschluß der Entnazifizierung aufgeführten Personengruppe gehören.

Art. 7 erklärt, daß die Rechte des Vermieters auf Kündigung sowie zur Erhebung der Klage auf Aufhebung des Mietverhältnisses nach den allgemeinen Bestimmungen unberührt bleiben.

Art. 8 bestimmt, daß im übrigen das KG Nr. 18 und die VO Nr. 115 vom 6. 12. 1946 und vom 15. 12. 1949 Anwendung finden.

Art. 9 bestimmt, daß das Gesetz mit Wirkung vom 15. September 1950 in Kraft trete.

III.

Dem Bayer. Landtag, dem Bayer. Senat und der Bayer. Staatsregierung wurde gemäß § 54 Abs. 3 VfGHG Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

1. Der Landtag hat am 20. Juni 1951 beschlossen:

- „1. Der Landtag beteiligt sich an dem Verfahren.
2. Der Landtag ist der Auffassung, daß die Verfassungsbeschwerde als unbegründet abzuweisen ist.
3. Zum Vertreter des Landtags wird der Abgeordnete Simmel bestimmt.“

Der Abgeordnete Simmel beantragt als Vertreter des Bayer. Landtags festzustellen, daß das Gesetz vom 11. 10. 1950 (GVBl. S. 210) nicht verfassungswidrig ist.

Zur Begründung dieses Antrags führt der Abgeordnete Simmel im wesentlichen folgendes aus:

Es könne dahingestellt bleiben, ob das Gesetz vom 11. 10. 1950 dann verfassungswidrig wäre, wenn es für die früheren Wohnungsinhaber das Recht zur Geltendmachung ihrer etwaigen Rechte auf Wiedererlangung ihrer Wohnung vor den ordentlichen Gerichten ausschloße. Diese Frage sei hier nicht zu untersuchen. Das Gesetz vom 11. 10. 1950 berühre die den früheren Wohnungsinhabern zustehenden Rechte und deren Geltendmachung überhaupt nicht. Es bringe lediglich Vorschriften zur Abwicklung des Verfahrens für jene Fälle, in denen solche Rechte geltend gemacht würden. Mit der Geltendmachung dieser Rechte allein sei es nicht getan. Vielmehr sei zur faktischen Verwirklichung dieser Rechte erforderlich, daß die inzwischen anderweit besetzten Wohnungen freigemacht werden könnten. Nur dieserhalb hätte es einer gesetzlichen Regelung bedurft. Die alleinige Aufgabe des beanstandeten Gesetzes sei es zu bestimmen, wie diese Durchführung der Freimachung der Wohnungen von ihren gegenwärtigen Bewohnern und die Wiederbeschaffung für die früheren Wohnungsinhaber zu handhaben sei. Schon in der ersten Sitzung des Rechts- und Verfassungsausschusses am 5. Juli 1949 sei betont worden, der

Zweck des Gesetzes sei nicht, in die Rechte der früheren Wohnungsinhaber einzugreifen, sondern lediglich die Unterbringung der gegenwärtigen Wohnungsinhaber zu regeln. In der ersten Sitzung des Unterausschusses vom 9. August 1949 wurde als Auffassung des Generalreferats für Gesetzgebungsarbeiten mitgeteilt, daß eine Legalisierung des jetzigen Zustandes der Exmittierung der früheren Wohnungsinhaber zu vermeiden sei. Regierungsvertreter Dr. Fellner habe erklärt, der Schwerpunkt des Gesetzes liege im Mieter- und Vollstreckungsschutz für die gegenwärtigen Inhaber von Wohnräumen. Insbesondere sollten trotz der Fassung des Art. 1 („nur nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen“) fehlerhafte Verwaltungsakte keineswegs verewigt werden. Im gleichen Sinn habe sich der Regierungsvertreter in der Sitzung des Unterausschusses vom 5. September 1949 geäußert und klar ausgeführt, daß fehlerhafte Verwaltungsakte trotz der Fassung des Art. 1 bereinigt werden sollten. In der letzten (161.) Sitzung habe der Regierungsvertreter unter Billigung des Ausschusses betont, daß der frühere politisch belastete Wohnungsinhaber nicht allein auf die Räumungsanordnung verwiesen sei, sondern von sich aus kündigen und auf Räumung klagen könne. Insbesondere habe er bei der Beratung über Art. 7 klar ausgesprochen: „Es liegt die Frage nahe, ob die Regelung erschöpfend sei oder nicht.“ Für das erstere spreche die Universalfassung des Art. 1 („nur nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen“). Art. 7 solle also sagen: Diese absolute Fassung und die Beschränkung auf bloße Verwaltungsakte (Art. 1—6) sei nicht gewollt, daneben solle nach den allgemeinen Bestimmungen die Möglichkeit der Kündigung, der Räumungsklage und der Mietaufhebungsklage fortbestehen.

Bei dieser aus vorstehenden Meinungsäußerungen im Rechts- und Verfassungsausschuß und im Unterausschuß sich ergebenden Rechtslage müsse die Ansicht des LG Nürnberg-Fürth als irrig bezeichnet werden.

Selbst wenn man zugeben wollte, daß der vorstehend dargelegte Sinn des Gesetzes vom 11. 10. 1950 durch den Wortlaut nicht klar zum Ausdruck gebracht worden sei, so sei doch der Landtag als Verfasser des Gesetzes zur authentischen Interpretation in der Lage. Durch den Landtagsbeschluß vom 20. Juni 1951 (siehe oben) sei die Richtigkeit der vorstehend dargelegten Interpretation bestätigt worden.

Auch Art. 6 des Gesetzes bringe deutlich zum Ausdruck, daß der Sinn und Zweck des Gesetzes weder der sei, Rechte für den früheren Wohnungsinhaber zu schaffen, noch solche zu beeinträchtigen. Das Gesetz behandle vielmehr lediglich die tatsächlichen Schwierigkeiten, die sich bei Geltendmachung der Rechte der früheren Wohnungsinhaber ergeben. Mit Klagen auf Räumung, die wegen Bereicherung aus § 812 BGB oder wegen unerlaubter Handlung gemäß § 823 BGB anhängig gemacht würden, werde in den meisten Fällen praktisch nichts anzufangen sein. Es bedürfe vielmehr einer vorherigen anderweitigen Unterbringung der jetzigen Wohnungsinhaber, die selbstverständlich nicht obdachlos gemacht werden könnten.

Das Gesetz sei also im Ergebnis nur eine Anweisung über die den Wohnungsbehörden auferlegte Verwaltungshandhabung. Es handle sich bei dem Gesetz vom 11. 10. 1950 lediglich um Vorschriften über die Durchführung, in welcher Weise die damalige Entfernung aus den Wohnungen allmählich wieder in Ordnung gebracht werden könne.

Bei dieser Rechtslage brauche auf die Frage, ob ein etwa begangener Verstoß gegen die Art. 118 und 86 Abs. 1 Satz 2 BV durch Art. 184 gedeckt werde, nicht eingegangen zu werden, da eine Verfassungswidrigkeit des Gesetzes vom 11. 10. 1950 von vornherein zu verneinen sei.

2. Der Bayer. Senat hat zu dem Antrag der 2. Zivilkammer des Landgerichts Nürnberg-Fürth folgende Stellung genommen:

Eine Verfassungswidrigkeit des Gesetzes vom 11. 10. 1950 könne nicht zugegeben werden. Das Landgericht irre, wenn es meine, daß politisch Belastete, die durch eine Verfügung einer Wohnungsbehörde in ihren Wohnrechten beschränkt worden seien, durch das Gesetz benachteiligt würden; es würden diesen Personen keine zivilrechtlichen Ansprüche, insbesondere keine Bereicherungs- und Schadensersatzansprüche entzogen. Zweck des Gesetzes sei im Gegenteil, den Betroffenen die Wiedererlangung ihrer Wohnrechte zu ermöglichen. Das Gesetz wolle die Rückgewähr der Wohnrechte nur soweit regeln, als ihr eine Verfügung der Wohnungsbehörde im Wege stehe. Durch Art. 7 des Gesetzes solle nur einem Zweifel über das Fortbestehen der wichtigsten aus einem Mietverhältnis entspringenden Rechte des Vermieters begegnet werden; diese Bestimmung habe keinen ausschließlichen Charakter. Eine Sonderbenachteiligung, die im Widerspruch mit Art. 118 BV stehe, komme nicht in Frage.

Ebensowenig würde das Gesetz die Geltendmachung von Bereicherungs- und Schadensersatzansprüchen vor den ordentlichen Gerichten unmöglich machen; es treffe nicht zu, daß die Betroffenen an die Verwaltungsbehörden unter Ausschaltung der ordentlichen Gerichte verwiesen würden.

Das Gesetz enthalte nur materielles Recht und bestimme, unter welchen Voraussetzungen Betroffene wieder in den Genuß ihrer entzogenen Wohnrechte gelangen könnten; hiebei würden die Wohnungsbehörden angewiesen, ihre Verfügungen unter gewissen Voraussetzungen aufzuheben; damit würde für den Streitfall der Verwaltungsrechtsweg eröffnet. Die Entstehung eines Anspruchs auf Wiedereinräumung der früheren Wohnrechte hätte gewissen Beschränkungen unterworfen werden müssen, deren Beurteilung ihrer Natur nach den Wohnungsbehörden zustehe; dabei sei vor allem an die Bestimmungen in Art. 2 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 3 zu denken. Art. 86 Abs. 1 BV werde nicht verletzt; denn das Gesetz bestimme nicht eine Zuständigkeit der Verwaltungsbehörde zur Entscheidung über einen bereits vorhandenen Anspruch auf Wiedereinräumung früherer Wohnrechte, sondern begründe erst einen solchen Anspruch. Dieser Anspruch sei deshalb so gestaltet, daß er sich gegen die Wohnungsbehörde, nicht gegen den derzeitigen Wohnungsinhaber unmittelbar richte; der Anspruch könne daher im Streitfall durch Klage beim Verwaltungsgericht durchgesetzt werden. Die ordentlichen Gerichte seien hiebei nicht völlig ausgeschaltet; sie seien vielmehr anzugehen, wenn der Betroffene eine Entscheidung der Verwaltungsbehörde erwirkt habe und sein Gegner sich weigere, dieser Entscheidung sich zu fügen.

3. Der Bayer. Ministerpräsident hat als Stellungnahme der Staatsregierung eine Äußerung des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 18. Mai 1951 zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vom 11. 10. 1950 übermittelt. In dieser Äußerung wird im wesentlichen folgendes angeführt:

Das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Wohnrechte politisch Belasteter — Wohnrechtgesetz — vom 11. 10. 1950 sei aus der Mitte des Landtags eingebracht worden. Die Staatsregierung habe eine gesetzliche Regelung für notwendig gehalten. Das Landgericht Nürnberg-Fürth vertrete die Meinung, daß das Gesetz Bundesrecht, nämlich das BGB, dadurch ändere, daß es Bereicherungs- und Schadensersatzansprüche ausschließe; zugleich werde unter Verletzung des Art. 86 BV ein Streit dem gesetzlichen Richter entzogen. Das Landgericht gehe mit Recht davon aus, daß es die Gültigkeit eines für die

Entscheidung eines Rechtsstreits rechtserheblichen Verwaltungsaktes als Zwischenpunkt prüfen könne. Das Wesentliche sei aber, daß das ordentliche Gericht hierbei öffentliches Recht anwende. Das sei das KG Nr. 18 und in den besonderen Fällen, in denen eine Behörde über Wohnungen oder Wohnräume wegen wirklicher oder vermuteter politischer Belastung verfügt habe, nunmehr das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Wohnrechte politisch Belasteter. Es stehe also nicht Privatrecht in Frage, auch sei nicht Privatrecht geändert worden; das Wohnrechtgesetz bewirke keineswegs, daß die Rechtspflege entgegen Art. 86 BV in Einzelfällen von anderen Organen als den von vorneherein zuständigen ausgeübt werde. Vielmehr sei es dem in seinen Wohnrechten beeinträchtigten, politisch Belasteten nicht verwehrt, vor den ordentlichen Gerichten zu klagen und dabei Schadensersatz- und Bereicherungsansprüche zu erheben. Das Gericht habe aber, wenn es dabei einen Verwaltungsakt auf seine Rechtsbeständigkeit als Zwischenpunkt prüfe, immer das dafür geltende öffentliche Recht anzuwenden.

Es gehe also darum, ob die vom Wohnrechtgesetz getroffene Regelung im übrigen verfassungsmäßig sei. Nach den vom Staatsministerium des Innern erhaltenen überschlägigen Berichten handle es sich noch um mindestens 7000 Fälle, auf die das Wohnrechtgesetz zutreffe. Die Rechtsstellung der politisch Belasteten stehe denen ihrer Nachfolger in den Wohnungen und Wohnrechten entgegen. Wo dieser Konflikt nicht bestehe, eine Wohnung also frei werde, habe sich das Gesetz in Art. 2 zu dem Grundsatz bekannt, daß der politisch Belastete wieder in Besitz und Rechtsstellung einzusetzen sei. In allen anderen Fällen sei zwischen den politisch Belasteten und ihren Nachfolgern ein Ausgleich zu schaffen gewesen. Dabei sei das Grundrecht der Gleichheit (Art. 118 BV) nur dann verletzt, wenn der Gesetzgeber sich bei der Lösung der ihm gestellten Ausgleichsaufgabe von willkürlichen Gesichtspunkten leiten ließe, wenn er eine unterschiedliche Behandlung auf Merkmale gründen würde, die das Empfinden aller gerecht und billig Denkenden verletze. Das Wohnrechtgesetz lege den politisch Belasteten nicht willkürlich zusätzliche Benachteiligungen auf, sondern wolle lediglich den Konflikt ausgleichen, der zwischen den politisch Belasteten und den gegenwärtigen Inhabern der entzogenen Wohnungen und Wohnrechte bestehe.

Auf mündliche Verhandlung haben alle Beteiligten verzichtet.

B

I.

Die 2. Zivilkammer des Landgerichts Nürnberg-Fürth hat einen bei ihr anhängigen Rechtsstreit wegen Feststellung der Hauptmietereigenschaft und Herausgabe von Mieträumen ausgesetzt, „da Anlaß besteht, die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Wohnrechte politisch Belasteter vom 11. 10. 1950 (GVBl. S. 210) herbeizuführen“, und die Akten mit Bericht gemäß § 45 Abs. 2 VfGHG zur Erlolung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vorgelegt.

Der Verfassungsgerichtshof ist zuständig zur Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen (§ 2 Ziff. 5 VfGHG, Art. 65 und 92 BV).

§ 45 Abs. 1 VfGHG bestimmt:

„Hält ein Richter ein Gesetz, das für die Entscheidung eines bei ihm anhängigen Verfahrens einschlägig ist, für verfassungswidrig, so hat er das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs herbeizuführen.“

Das soll heißen:

Einerseits:

Ein Richter darf gesetzliche Bestimmungen, die er nach seiner Ansicht zur Entscheidung in einem bei ihm anhängigen Verfahren braucht, nicht selbst als verfassungswidrig behandeln, sondern hat insoweit eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs herbeizuführen.

Andererseits aber auch:

Ein Richter kann eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von gesetzlichen Bestimmungen nur insoweit herbeiführen, als er sich mit diesen nach seiner Ansicht in der Begründung seiner Entscheidung auseinanderzusetzen hat. Ein Richter kann aber wegen der gesetzlichen Bestimmungen, die er für seine Entscheidungen nicht nötig hat, und auch nicht für nötig hält, eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs nicht herbeiführen.

Die 2. Zivilkammer des Landgerichts Nürnberg-Fürth ist der Ansicht, daß das Wohnrechtsgesetz auf den bei ihr anhängigen Rechtsstreit Anwendung findet und daß dieses Gesetz die Geltendmachung des Klageanspruchs vor den bürgerlichen Gerichten ausschließt, daß demzufolge die Klage prozessualer Abweisung unterliegen müßte. Nach §§ 812 und 823 BGB habe jeder Staatsbürger die Möglichkeit, Bereicherungs- und Schadensersatzansprüche bei Vorliegen der Voraussetzungen dieser Vorschriften vor den ordentlichen Gerichten geltend zu machen; diese Rechte würde aber für einen bestimmten Kreis von Personen durch das Wohnrechtsgesetz ausgeschlossen. Dieses Gesetz besage

„in Art. 1, daß dann, wenn eine Behörde über Wohnungen oder Wohnräume wegen wirklicher oder vermuteter politischer Belastung des Inhabers verfügt hat, die Betroffenen ihre Wohnrechte sowie ihre Wohnungen nur nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Gesetzes zurückerkhalten. Das hat zur Folge, daß vom Befreiungsgesetz nicht Betroffene, Mitläufer und Minderbelastete, denen eine Wohnungsbeschränkung als Sühnemaßnahme nicht auferlegt ist, bei der Wohnungsbehörde die Genehmigung der Wiederbenützung ihrer früheren Räume nur dann beantragen können, wenn die entzogene Wohnung ganz oder zu einem ausreichenden Teil tatsächlich frei wird (Art. 2). Wenn ferner eine Behörde einem Wohnungsinhaber die Rechtsstellung des Hauptmieters entzogen und ihn als Untermieter zugewiesen hat, so kann er die Aufhebung dieser Verfügung nur dann beantragen, wenn er vom Befreiungsgesetz tatsächlich nicht betroffen oder Entlasteter ist (Art. 5).

Andere Möglichkeiten zur Erlangung seiner früheren Rechte stehen dem betroffenen Staatsbürger nach der ausdrücklichen Bestimmung des Art. 1 nicht zur Verfügung, es sei denn, es ergeben sich Mietaufhebungsgründe im Sinne des Mieterschutzgesetzes (Art. 7). Insbesondere ist der genannte Personenkreis gehindert, eventuelle Rechte, die ihm aus §§ 812 und 823 BGB zustehen würden, geltend zu machen.“

Die 2. Zivilkammer des Landgerichts Nürnberg-Fürth will also mit ihrem Antrag nur eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs darüber herbeiführen, ob durch das Wohnrechtsgesetz der Zivilrechtsweg für Bereicherungs- und Schadensersatzansprüche ausgeschlossen wird. Diesen Ausschluß erblickt das Landgericht in den Bestimmungen der Art. 1 und 7 des Wohnrechtsgesetzes. Durch diese werde sowohl Art. 86 wie auch Art. 118 BV verletzt.

Die Anführung der Art. 2 und 5 des Wohnrechtsgesetzes im Vorlagebericht dient lediglich zur beispielsweise Darlegung der Folgen, die sich aus der von der Zivilkammer vertretenen Auslegung der Art. 1 und 7 des Wohnrechtsgesetzes für bestimmte Personenkreise ergeben.

Die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs hat sich deshalb auf die Frage zu beschränken, ob Art. 1 des Wohnrechtsgesetzes die Geltendmachung von zivilrechtlichen Ansprüchen vor den bürgerlichen Gerichten über Art. 7 hinaus sowie die Geltendmachung anderer als der in diesem Gesetz gewährten öffentlich-rechtlichen Ansprüche ausschließt.

Der Verfassungsgerichtshof ist nur befugt, die vom Richter für einschlägig gehaltenen Bestimmungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Er hat daher im vorliegenden Fall das Wohnrechtsgesetz nicht in seinem vollen, sondern nur im oben erwähnten Umfang auf seine Verfassungsmäßigkeit zu untersuchen.

Der Verfassungsgerichtshof hat nicht darüber zu entscheiden, ob das angefochtene Gesetz deshalb nichtig ist, weil es gegen Rechtssätze verstößt, die nicht in der Bayerischen Verfassung enthalten sind; insbesondere steht ihm keine Entscheidung darüber zu, ob das Wohnrechtsgesetz mit dem Bundesrecht (BGB) oder dem Besatzungsrecht vereinbar ist.

II.

1. Der Vertreter des Landtags hat die Auffassung vorgetragen, der Landtagsbeschluß vom 20. Juni 1951 sei als authentische Interpretation des angefochtenen Gesetzes dahin aufzufassen, daß dieses Gesetz lediglich Verwaltungsvorschriften enthalte, nämlich Anweisungen an die Wohnungsbehörden zur Abwicklung des Verfahrens, nach dem die gegenwärtigen Wohnungsinhaber unterzubringen seien. Der Landtagsbeschluß vom 20. Juni 1951 enthält nun aber lediglich die „Auffassung des Landtags, daß die Verfassungsbeschwerde unbegründet“ sei. Er ist also lediglich die Erklärung eines Beteiligten im anhängigen Verfahren. Die authentische Interpretation eines formellen Gesetzes kann nur wiederum durch ein formelles Gesetz erfolgen (vgl. Nawiasky „Allg. Rechtslehre“ 2. Aufl. S. 141).

Der Inhalt des Wohnrechtsgesetzes betrifft keineswegs etwa nur innere Angelegenheiten der Verwaltung oder der behördlichen Organisation; das Gesetz normiert vielmehr die wohnungsrechtlichen Beziehungen der früheren und jetzigen Inhaber solcher Wohnungen, die wegen politischer Belastung entzogen worden sind. Es gewährt dem derzeitigen Wohnungsinhaber Rechtsschutz und gibt den früheren Inhabern bedingte Rechtsansprüche auf Rückgabe ihrer Wohnungen oder Wohnrechte. Das Gesetz ist formell rechtsgültig vom Landtag erlassen und ordnungsgemäß verkündet worden (Art. 70 und 76 BV). Es enthält allgemein verbindliche Rechtsnormen und Änderungen zum geltenden Wohnungsrecht.

2. Art. 1 des Wohnrechtsgesetzes bestimmt:

„Hat eine Behörde über Wohnungen . . . wegen wirklicher oder vermuteter politischer Belastung des Inhabers verfügt, so erhalten die Betroffenen die . . . Wohnungen nur nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen zurück.“

In diesem Artikel wollen die Worte „wegen wirklicher oder vermuteter politischer Belastung“ nur die früheren Verwaltungsakte umgrenzen, mit deren Folgen sich das neue Gesetz befaßt; sie bedeuten also nur eine Auslegung der Gesetzesüberschrift. Den Personenkreis, für den das Wohnrechtsgesetz eigene, neue Regelungen trifft, umschreibt es hingegen selbst in jedem einzelnen Artikel besonders.

Die Worte „erhalten sie nur nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen zurück“ werfen die Frage auf, ob durch diese einschränkenden Worte die Geltendmachung von Ansprüchen aus dem Wohnverhältnis vor den bürgerlichen Gerichten allgemein ausgeschlossen wird. Angesichts der häufigen Notwendigkeit, in Rechtsstreitigkeiten vor den bürgerlichen Gerichten bis zur Entscheidung einer öffent-

lich-rechtlichen Vorfrage den Rechtsstreit aussetzen, ist wegen dieses Zusammenhangs die weitere Frage zu prüfen, ob bezüglich der schon vor dem Wohnrechtegesetz ergangenen und bei den Verwaltungsgerichten angefochtenen Verwaltungsakte das verwaltungsgerichtliche Verfahren fortgesetzt werden kann.

a) Aus den Verhandlungen des Rechts- und Verfassungsausschusses des Landtags über den Entwurf des vorliegenden Gesetzes geht zwar keine einheitliche und klare Stellungnahme der Redner, immerhin aber dies hervor, daß der Gesetzgeber die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Geltendmachung bürgerlich-rechtlicher Ansprüche im Hinblick auf Art. 31 GG beachten wollte. Die gegenteilige Meinung würde bedeuten, daß das Wohnrechtegesetz für Rechtsansprüche, deren Geltendmachung im Bundesrecht gewährleistet ist, die Zulässigkeit des Zivilrechtswegs ausschließt. Mit den Worten „erhalten sie nur nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen zurück“ ist aber der Rechtsweg vor den bürgerlichen Gerichten nicht versagt. Das angefochtene Gesetz ist vielmehr nach seinem Sinn und Zweck dahin auszulegen, daß lediglich die öffentlich-rechtliche Seite der früheren Wohnungsmaßnahmen geregelt werden soll. Das Gesetz gibt dem früheren und dem jetzigen Wohnungsinhaber öffentlich-rechtliche Ansprüche gegen die Wohnungsbehörden. Dies zeigt deutlich der Wortlaut der Art. 2 bis 6. Die zivilrechtlichen Ansprüche der Beteiligten werden im Gesetz nur insofern erwähnt, als in Art. 7 darauf hingewiesen wird: „Das Recht des Vermieters zur Kündigung und zur Erhebung der Klage auf Aufhebung des Mietverhältnisses nach den allgemeinen Bestimmungen bleibt unberührt.“ Dieser Hinweis auf Mietaufhebung und Kündigung nach den allgemeinen Bestimmungen, also vor allem nach dem Mieterschutzgesetz, will nur die wichtigsten Beispiele bringen, jedoch keine erschöpfende Aufzählung der vom Gesetz nicht berührten bürgerlich-rechtlichen Ansprüche. Es besteht kein Anlaß, das Gesetz wegen Widerspruchs mit dem Bundesrecht nach Art. 100 GG dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen. Der Verfassungsgerichtshof vertritt vielmehr in Übereinstimmung mit der Staatsregierung und dem Bayerischen Senat die Anschauung, daß das Wohnrechtegesetz dem Betroffenen nicht verwehrt, etwaige zivilrechtliche Ansprüche auch über die in Art. 7 gebotene Möglichkeit hinaus vor den bürgerlichen Gerichten geltend zu machen. Wenn der Wortlaut einer Gesetzesbestimmung mehrere Auslegungen ermöglicht, so kann nur eine solche zulässig sein, bei der sich die Norm in das allgemeine Rechtssystem einfügt, insbesondere mit den Grundsätzen der Bundes- und Landesverfassung vereinbaren läßt. Schließt aber Art. 1 des Wohnrechtegesetzes den Rechtsweg vor den bürgerlichen Gerichten nicht aus, so verletzt er insoweit die Art. 118 und 86 BV nicht.

b) Das Wohnrechtegesetz gibt den Wohnungsbehörden den Auftrag, im Hinblick auf die in-

zwischen im Spruchkammerverfahren herbeigeführten maßgebenden Klärungen der politischen Belastungen unter gewissen gesetzlichen Voraussetzungen neue Verwaltungsakte zu erlassen zur teilweisen Bereinigung der früheren Wohnungsverfügungen gegen politisch Belastete. Daneben können aber die früheren Verfügungen selbst vor den Verwaltungsgerichten angefochten worden sein. Hätte das Wohnrechtegesetz mit den Worten des Art. 1 „erhalten nur nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen ihre Wohnrechte zurück“ solchen verwaltungsgerichtlichen Verfahren den Boden entziehen wollen, so würde ein solcher Versuch gegen die Verfassung verstoßen, und zwar aus folgenden Gründen:

Art. 93 BV bestimmt, daß verwaltungsrechtliche Streitigkeiten von den Verwaltungsgerichten entschieden werden. Nach Art. 19 Abs. 4 GG muß gegen jeden Akt der öffentlichen Gewalt, durch den jemand in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offenstehen, und zwar, wenn kein Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, der ordentliche Rechtsweg. Durch einfaches Landesgesetz kann hienach ein derartiger Rechtsschutzanspruch nicht entzogen werden. Das Landesgesetz kann nur das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und im übrigen das materielle Verwaltungsrecht regeln, das bei der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Anwendung zu kommen hat. Wäre der angefochtene Verwaltungsakt wegen Nichtigkeit oder Anfechtbarkeit vom Verwaltungsgericht aufzuheben, so würde diese Aufhebung ex tunc wirken, während die neuzusetzenden Verwaltungsakte immer nur ex nunc wirken können. Es ist insbesondere bei Nichtigkeit des früheren Verwaltungsaktes ohne weiteres ersichtlich, daß ein einfaches neues Gesetz den früheren Verwaltungsakt nicht heilen kann. Aber auch frühere fehlerhafte Verwaltungsakte könnte ein einfaches Gesetz nach den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit nicht in Bausch und Bogen für unanfechtbar erklären. Auch hier gilt der oben (unter a) erwähnte Grundsatz, daß von mehreren an sich möglichen Auslegungen eines Rechtssatzes nur eine solche zulässig ist, bei der die Norm mit der Verfassung in Einklang steht. Die einzige verfassungsrechtlich zulässige Auslegung des Art. 1 des Wohnrechtegesetzes ist, daß er der Fortführung anhängiger verwaltungsgerichtlicher Verfahren nicht entgegensteht.

Die von der 2. Zivilkammer des Landgerichts Nürnberg-Fürth zur Entscheidung gestellte Frage, ob Art. 1 des Wohnrechtegesetzes den Zivilrechtsweg verfassungswidrig ausschließt, ist daher zu verneinen.

gez.: Dr. Welsch	Schaefer	Decker
gez.: Happel	Dr. Ring	Dr. Wintrich
gez.: Dr. Holzinger	Dr. Welsch,	Dr. Eyer mann.
	für den beurl.	
	OVGR. Dr. Eichhorn	

Entscheidung

des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes

über die Verfassungsmäßigkeit des § 4 der Verordnung Nr. 115 zur Durchführung des Wohnungsgesetzes vom 6. 12. 1946 (GVBl. 1947 S. 101) sowie der Verordnungen vom 12. 1. 1948, vom 24. 12. 1948 und vom 15. 12. 1949 (GVBl. 1948 S. 4, 1949 S. 15 und 296)

Im Namen des Freistaates Bayern!*

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof erläßt in der Sache:

Antrag der 2. Strafkammer des Landgerichts München II auf Nachprüfung der Verfassungsmäßigkeit des § 4 der Verordnung Nr. 115 zur Durchführung des Wohnungsgesetzes vom 6. 12. 1946 (GVBl. 1947 S. 101) sowie der Verordnungen vom 12. 1. 1948, vom 24. 12. 1948 und vom 15. 12. 1949 (GVBl. 1948 S. 4, 1949 S. 15 und 296)

ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung vom 7. März 1952, an der teilgenommen haben:

als Vorsitzender:

der Präsident des Verfassungsgerichtshofs, Oberlandesgerichtspräsident Dr. Welsch,

die Beisitzer:

1. Oberlandesgerichtspräsident Schaefer, Bamberg,
2. Senatspräsident Decker, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
3. Oberlandesgerichtsrat Happel, Bayer. Oberstes Landesgericht,
4. Oberlandesgerichtsrat Dr. Ring, Bayer. Oberstes Landesgericht,
5. Landgerichtspräsident Dr. Holzinger, Memmingen,
6. Senatspräsident Dr. Wintrich, Oberlandesgericht München,
7. Obergerverwaltungsgerichtsrat Keller, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,
8. Obergerverwaltungsgerichtsrat Dr. Eichhorn, Bayer. Verwaltungsgerichtshof,

folgende

Entscheidung:

I. Die Geltungsdauer der Verordnung Nr. 115 zur Durchführung des Wohnungsgesetzes ist durch die Verordnungen vom 12. Januar 1948, vom 24. Dezember 1948 und vom 15. Dezember 1949 (GVBl. 1948 S. 4, 1949 S. 15 und S. 296) nicht unter Verletzung der Bayerischen Verfassung verlängert worden.

II. § 4 der Verordnung Nr. 115 wird durch die Bayerische Verfassung nicht berührt.

Gründe:

I.

a) Das Kreiswohnungsamt Bad Tölz verhängte mit Bescheid vom 31. Januar 1950 gegen Josef G. eine Ordnungsstrafe von 50.— DM, weil er im November 1949 als Eigentümer seines Hauses den Wegzug der in diesem Hause wohnenden Margarete R. dem Wohnungsamt nicht gemeldet und ohne Genehmigung dieses Amtes (§ 4 der VO Nr. 115 vom 6. 12. 1946, GVBl. 1947 S. 101) die freigewordenen Räume der Anneliese H. überlassen hatte. Auf Einspruch des G. leitete die Wohnungsbehörde gemäß § 23 Abs. 3 Satz 2 der VO Nr. 115 die Angelegenheit der Staatsanwaltschaft zur Strafverfolgung zu. Der Oberstaatsanwalt beim Landgericht München II erhob auf Grund des geschilderten Sachverhalts am 7. März 1951 gegen G. Anklage zur 2. Strafkammer des Landgerichts München II. Die Kammer setzte mit Beschluß vom 28. April 1951 gemäß Art. 65, 92 BV, § 45 VfGHG. das Verfahren über die Eröffnung des Hauptverfahrens (§ 199 StPO., §§ 24 Nr. 2, 74 GVG, § 7 StPO.) aus, um die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs herbeizuführen, weil sie die für ihre Entscheidung einschlägigen Verordnungen vom 24. 12. 1948 (GVBl. 1949 S. 15) und vom 15. 12. 1949 (GVBl. S. 296), durch die die Geltungsdauer der VO Nr. 115 verlängert und damit § 4

dieser Verordnung aufrechterhalten wurde, für verfassungswidrig hält. Das Staatsministerium der Justiz leitete am 15. Mai 1951 die Strafakten mit dem Beschluß der Strafkammer vom 28. April 1951 dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs zu. Der Beschluß ist wie folgt begründet:

„Die Kammer hat Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit sowohl der Verordnung Nr. 115 zur Durchführung des Wohnungsgesetzes vom 24. 12. 48 (GVBl. S. 15), in deren zeitlichen Wirkungsbereich die dem Angeschuldigten G. zur Last gelegte Handlung fällt, als auch an der Verordnung über die Geltungsdauer der Verordnung Nr. 115 zur Durchführung des Wohnungsgesetzes vom 15. 12. 1949 (GVBl. S. 296).

Im Gegensatz zu der befristeten Verordnung Nr. 115 vom 6. 12. 1946 zur Durchführung des Wohnungsgesetzes (GVBl. 1947 S. 101) sind die beiden Verlängerungsverordnungen vom 24. 12. 1948 und 15. 12. 1949 nach Inkrafttreten der Bayerischen Verfassung erlassen worden. Gemäß Art. 55 Nr. 2 BV bedürfen Rechtsverordnungen, die über den Rahmen einer Ausführungsverordnung hinausgehen, besonderer gesetzlicher Ermächtigung. Die Verordnungen vom 24. 12. 1948 und 15. 12. 1949 können aber nach Auffassung der Kammer nicht als bloße Ausführungsverordnungen angesehen werden. Die Verordnung Nr. 115, die Grundlage der beiden genannten Verordnungen, stützt sich auf Art. I Ziff. 3 des Kontrollratsgesetzes Nr. 18. Dieser Bestimmung zufolge können alle deutschen Wohnungsbehörden für ihren Amtsbereich Anordnungen zum Zwecke des Vollzuges dieses Gesetzes erlassen. Durch Art. VII des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 wird aber die Erfassung des zum Vollzuge dieses Gesetzes erforderlichen Wohnraumes dahingehend eingeschränkt, daß die Erfassung durch Zustellung einer schriftlichen Mitteilung an den Hauseigentümer und den jeweiligen Inhaber des Wohnraumes zu erfolgen hat. Durch die Verordnungen vom 24. 12. 1948 und

* Die Entscheidung (VI. - 71 - V 51) wird gem. § 46 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 22. 7. 47 (GVBl. S. 147) veröffentlicht.

15. 12. 1949 i. V. mit § 4 der Verordnung Nr. 115 vom 6. 12. 1946 wird verboten, daß Räume, die als Wohnraum geeignet sind, ohne schriftliche Genehmigung des Wohnungsamtes in Benützung genommen oder ändern überlassen werden. Es wird also durch dieses Verbot ein neuer Tatbestand geschaffen, der dem Kontrollratsgesetz Nr. 18 fremd ist. Die Verordnungen vom 24. 12. 1948 und 15. 12. 1949 überschreiten somit ohne Vorliegen einer gesetzlichen Ermächtigung den Rahmen einer Ausführungsverordnung zum Kontrollratsgesetz Nr. 18, verstoßen also gegen Art. 55 Nr. 2 BV.“

b) Dem Landtag, dem Senat, der Staatsregierung und dem Staatsministerium des Innern wurde Gelegenheit zur Äußerung gegeben.

Der Landtag beschloß am 21. Juni 1951, sich am Verfahren nicht zu beteiligen.

Der Senat stimmte am 28. Juni 1951 dem Antrag seines Rechts- und Verfassungsausschusses vom 22. Juni 1951 zu. Dieser lautet:

„Der Senat wolle beschließen:

Die Vorlage der 2. Strafkammer des Landgerichts München II bezeichnet zwar ausdrücklich nur die beiden Verlängerungsverordnungen vom 24. 12. 1948 (GVBl. 1949 S. 15) und vom 15. 12. 1949 (GVBl. S. 296) als verfassungswidrig; aber aus der beigefügten Begründung ergibt sich, daß diese beiden Verordnungen nur deshalb verfassungswidrig sein sollen, weil sie den § 4 der Verordnung Nr. 115 zur Durchführung des Wohnungsgesetzes vom 6. 12. 1946 (GVBl. 1947 S. 101) aufrechterhalten, dieser aber insofern verfassungswidrig sei, als das in ihm ausgesprochene Verbot einer Überlassung von Wohnräumen ohne schriftliche Genehmigung des Wohnungsamtes über das Wohnungsgesetz hinausgehe, d. h. einen neuen Tatbestand schaffe, der dem Wohnungsgesetz fremd sei und darum sich nicht im Rahmen einer Ausführungsverordnung zum Wohnungsgesetz halte, also der gesetzlichen Form bedürftig hätte. Die eigentliche Frage ist also die, ob § 4 der Verordnung Nr. 115 durch Art. 55 Nr. 2 BV gedeckt ist. Daß die Verlängerung der Geltungsdauer der Verordnung Nr. 115 an sich den Rahmen einer Ausführungsverordnung nicht überschreitet, ist klar, denn die in Art. I Abs. 3 WG ausgesprochene Ermächtigung zur Erlassung einer Ausführungsverordnung, die ihre Geltungsdauer selbst bestimmen kann, schließt notwendig die Ermächtigung zur Verlängerung dieser Ausführungsverordnung in sich. Daß aber die Verordnung Nr. 115 rechtswirksam erlassen wurde, hat der Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 9. Juni 1949, Vf. 30-VII-47, festgestellt.

Zu prüfen ist also nur noch, ob der § 4 der Verordnung Nr. 115 sich innerhalb der einer Verordnung im Sinne von Art. 55 Nr. 2 BV gezogenen Grenzen hält.

Art. 55 Nr. 2 unterscheidet zwischen Ausführungs- und Verwaltungsverordnungen einerseits und Rechtsverordnungen, die über den Rahmen einer Ausführungsverordnung hinausgehen, andererseits. Es ist daher zunächst der Inhalt des § 4 zu bestimmen. Er besagt, daß Räume, die als Wohnräume geeignet sind, nur mit schriftlicher Genehmigung des Wohnungsamtes in Benützung genommen oder anderen überlassen werden dürfen. Hierin kann unmöglich eine reine Ausführungs- oder Verwaltungsverordnung zum Wohnungsgesetz erblickt werden; denn diese Bestimmung entzieht den an sich Verfügungsberechtigten die freie Verfügung über jeden Wohnraum und kommt damit einer generellen Beschlagnahme jedes Wohnraums nahe. Der Meinung, § 4 wolle überhaupt keine Rechtspflicht zur Einholung der Zustimmung der Wohnungsbehörde begründen, sondern nur klarstellen, daß jedes ohne Zustimmung der Wohnungsbehörde vorgenommene Rechtsgeschäft, auch wenn es nach allgemeinen Vorschriften an sich

rechtsgültig ist, in seinem weiteren Bestand ständig dadurch bedroht sei, daß der betreffende Wohnraum von der Wohnungsbehörde erfaßt und dadurch ein Mietvertrag nach Art. VIII Abs. 2 E zum Erlöschen gebracht werden könne (Kiefersauer, Grundstücks-miete, 7. Aufl., Anm. 300 S. 324), das Verfügungsverbot liege erst in dem einzelnen Verwaltungsakt der Erfassung, vor der Erfassung könne der Verfügungsberechtigte freigewordene Räume an Personen seiner Wahl vermieten, tut das aber auf die Gefahr, daß der freizumachende Raum erfaßt und dadurch das eigenmächtig eingegangene Mietverhältnis vernichtet wird (Bettermann-Haarmann, Das öffentliche Wohnungsrecht, 4. Lief. S. 63 f.), kann nicht beigespflichtet werden. Sie ist von dem Gedanken beherrscht, daß in einer Durchführungsverordnung nicht etwas verboten werden kann, was im durchzuführenden Gesetz nicht verboten, also erlaubt ist (Bettermann a.a.O.). Es kommt aber zunächst nur darauf an, was die Durchführungsverordnung gebieten oder verbieten wollte; ob sie das tun durfte, das Gebot oder Verbot also rechtswirksam ist, ist eine andere Frage. Nach dem klaren Wortlaut des § 4 kann es aber nicht zweifelhaft sein, daß er ein unmittelbares Verbot ausspricht, nicht nur ein mittelbares, das erst in Verbindung mit Art. VIII Abs. 2 E Wohnungsgesetz, d. h. durch die Androhung des Erlöschens eines ohne Genehmigung des Wohnungsamtes eingegangenen Mietverhältnisses seine Bedeutung erhielt.

Zuzugeben ist jedoch, daß das Verbot des § 4 eine Anordnung darstellt, die im Wohnungsgesetz noch nicht enthalten ist. Die zwecks Vermehrung des vorhandenen Wohnraums zulässigen Maßnahmen sind in den Art. VI und VII WG aufgezählt. Aus Art. VII ergibt sich, daß das Wohnungsgesetz nur die Einzelerfassung von Wohnraum kennt, die sich in der Regel durch Zustellung einer schriftlichen Mitteilung an den Hauseigentümer und den jeweiligen Inhaber des Wohnraums vollzieht. Daß das Wohnungsgesetz keine generelle Erfassung des vorhandenen Wohnraums verfügt, wird durch Art. XIV bestätigt, nach dem die Bestimmungen des Wohnungsgesetzes an die Stelle der Verordnung zur Wohnraumlenkung vom 27. Februar 1943 (RGBl. S. 127) treten, die sich unzweifelhaft auf die Einzelerfassung beschränkt.

Es kann daher zweifelhaft sein, ob § 4 der Verordnung Nr. 115 eine Rechtsverordnung im Sinne von Art. 55 Nr. 2 Satz 3 BV darstellt. Eine solche kann über den Rahmen einer Ausführungsverordnung hinausgehen, muß aber doch die Vorschrift des Art. 70 Abs. 1 BV beachten, der bei den für alle verbindlichen Geboten und Verboten die Gesetzesform vorschreibt, d. h. sie darf keine sachlich selbständigen Rechtsnormen aufstellen, die im Gesetz nicht vorgesehen sind und daher auch nicht auf den Willen des Gesetzgebers zurückgeführt werden können (Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 15. Dezember 1950, Vf. 60-VII-49, Nawiasky-Leusser S. 44).

Zwar ist, wie ausgeführt, die generelle Erfassung des verfügbaren Wohnraums im Wohnungsgesetz nicht ausdrücklich ausgesprochen, aber sie liegt keineswegs so abseits von dem Zweck des Gesetzes, daß sie als dem Willen des Gesetzgebers fremd bezeichnet werden könnte.

Es kann mit Fug und Recht gesagt werden, daß die Bestimmung des § 4 im engsten Zusammenhang mit den Bestimmungen des Art. VII WG, die die Einzelerfassung von Wohnraum regeln, steht; denn eine wirksame Einzelerfassung setzt geradezu voraus, daß ihr nicht durch eine freie Verfügung des Berechtigten vorgegriffen wird. Zwar wird sie durch eine solche nicht rechtlich gefährdet, wie sich aus der Bestimmung des Art. VIII Abs. 2 E ergibt, wohl aber tatsächlich; denn es ist erfahrungsgemäß außerordentlich schwer, eine einmal besetzte Wohnung wieder freizumachen. Das Verbot der freien Ver-

gebung einer Wohnung ist daher für eine wirksame Wohnungsbewirtschaftung unerlässlich. Dabei muß die Frage, ob dieses Verbot in der Praxis der Wohnungsbehörden nicht häufig dazu führt, daß eine freie Wohnung längere Zeit unbesetzt bleibt, außer Betracht bleiben, da eine solche Folge vermeidbar ist.

Es kann daher unmöglich gesagt werden, daß das Verbot des § 4 eine sachlich selbständige Rechtsnorm darstelle, die im Gesetz nicht vorgesehen und daher auch nicht auf den Willen des Gesetzgebers zurückgeführt werden könne und deshalb der Gesetzesform bedürfte. Hierzu ist auch auf Art. VIII Abs. 2 A WG zu verweisen, in dem die Zuteilung geregelt wird. Hier wird ausdrücklich bestimmt, daß nicht nur der durch Erfassung, sondern auch der anderweitig freigewordene Wohnraum zuzuteilen ist. Ist hiernach eine Einzelerfassung nicht Voraussetzung einer Zuteilung, so ist damit auch eine andere Art der Sicherung einer freien Wohnung zugelassen, und ein solches Mittel kann das Verbot des § 4 sein.

Es ist daher festzustellen, daß hier nicht eine Lücke im Gesetz vorliegt, die nur durch ein anderes Gesetz, hier ein Gesetz der Besatzungsmacht, ausgefüllt werden könnte, sondern daß das Verbot des § 4 durchaus im Rahmen des Gesetzes liegt, mit anderen Worten, daß es die einer Rechtsverordnung im Sinne von Art. 55 Nr. 2 BV gezogenen Grenzen nicht überschreitet. Allerdings bedarf eine solche Rechtsverordnung einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung. Eine solche ist aber im Art. I Nr. 3 WG gegeben, da hier alle deutschen Wohnungsbehörden ermächtigt werden, für ihren Amtsbereich Anordnungen zum Zwecke des Vollzugs dieses Gesetzes zu erlassen.

Es sind daher weder die beiden Verlängerungsverordnungen noch der § 4 der Verordnung Nr. 115 verfassungswidrig.“

Die Staatsregierung übermittelte am 25. Juni 1951 als ihre Stellungnahme eine Äußerung des Staatsministeriums des Innern vom 19. Juni 1951. In dieser wird ausgeführt:

„Nach Art. I Abs. 3 des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 (Wohnungsgesetz = WG) können alle deutschen Wohnungsbehörden für ihren Amtsbereich Anordnungen zum Zwecke des Vollzugs dieses Gesetzes erlassen. Die in ihrer verfassungsmäßigen Gültigkeit angezweifelte Verordnungen sind also „Ausführungsbestimmungen zum Besatzungsrecht, aber doch bayerisches Recht, das, soweit nicht die ermächtigende außerverfassungsmäßige Rechtsquelle ausdrücklich oder sinngemäß nach dem Zweck der Ermächtigung das Gegenteil bestimmt, grundsätzlich verfassungsgebunden ist“ (Entsch. des Bayer. Verfassungsgerichtshofs vom 10. Juni 1950, GVBl. S. 97/105).

Gedeckt sind damit „sinngemäß nach dem Zweck der Ermächtigung“ alle jene Ausführungsbestimmungen, ohne die das ermächtigende außerverfassungsmäßige Gesetz überhaupt nicht vollzogen werden kann. Nicht mehr und nicht weniger trifft aber auf § 4 DV vom 6. 12. 1946 (GVBl. 1947 S. 101) zu, dessen zeitliche Geltung durch die Verordnungen vom 24. 12. 1948 (GVBl. 1949 S. 15) und vom 15. 12. 1949 (GVBl. S. 296) verlängert wurde. Die Strafsache G., die den Ausgangspunkt für den Antrag des Landgerichtes München II bildet, ist geeignet, dies überzeugend zu veranschaulichen. Der Eigentümer, in dessen Haus Wohnräume freigeworden sind, unterläßt es entgegen Art. V Abs. 2 WG, das Freiwerden der Wohnungsbehörde zu melden. Diese kommt nicht sogleich in die Lage, die Wohnräume nach Art. VII WG zu erfassen. Unterdessen überläßt der Eigentümer die Wohnräume an die ihm genehme Mieterin H. Die Mieterin hat nach bürgerlichem Recht, nämlich auf Grund des Vertrages, die Wohnräume zu Recht inne und, da

die Wohnräume mangels einer Freimeldung nicht erfaßt werden konnten, auch nach öffentlichem Recht, falls eben eine dem § 4 DV zum Wohnungsgesetz entsprechende Bestimmung fehlt. Die Wohnräume würden also nicht mehr im Sinne des Art. V Abs. 1 WG als frei gelten. Damit sind die Wohnungsbehörden aber außerstande, freie Wohnräume gemäß der von Art. VIII Abs. 1 WG begründeten Rangordnung zuzuteilen. Die Erfassung freien Wohnraums und seine Zuteilung nach einer gerechten Reihenfolge machen aber schlechthin Sinn und Wesen der heutigen, wenn nicht jeder Bewirtschaftung aus. Da die überverfassungsmäßige Rechtsquelle in der Gestalt des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 den Wohnungsbehörden die Aufgabe gestellt hat, freien Wohnraum nach den Normen des Art. VIII Abs. I zuzuteilen, muß die Ermächtigung „sinngemäß nach dem Zweck“ die Deckung für solche Anordnungen und insbesondere Rechtsverordnungen in sich begreifen, ohne die eine Vollziehung nicht möglich ist. Daß dem so wäre, mag auch daraus ersehen werden, daß der auf jede vertretbare Lockerung bedachte Regierungsentwurf eines Wohnraumangelgesetzes des Bundes in seinem § 17, Abs. 1 Satz 1 vorsieht: „Wohnungen und freiwerdende Teile von Wohnungen dürfen, wenn sie nicht nach §§ 13, 14 zugeteilt werden, nur mit Genehmigung der Wohnungsbehörden für Dauerwohnzwecke in Benutzung genommen oder zur Benutzung überlassen werden.“ Auch nach § 25 Abs. 1 VO über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel in Bayern (letzte Fassung vom 16. 3. 1931, GVBl. S. 43) durften Wohnungen nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung der Ortspolizeibehörde vermietet, überlassen oder in Gebrauch genommen werden. Schließlich hat das gegenwärtig geltende Ausführungsrecht der anderen Länder zum Kontrollratsgesetz Nr. 18 (s. Bettermann, Haarmann, Schnellkartei des Wohnungsrechts, Abschn. IV) durchweg Bestimmungen, die dem § 4 DV zum Wohnungsgesetz entsprechen.

Gegen die Wirksamkeit landesrechtlicher genereller Verfügungsverbote sprechen sich vor allem Bettermann-Haarmann, Das öffentliche Wohnungsrecht, S. 64, aus, dabei sind aber die gegenwärtigen Überlegungen einer vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof so bezeichneten sinngemäßen Ermächtigung durch die außerverfassungsmäßige Rechtsquelle außer Betracht geblieben. Zudem hat sich Bettermann in der Broschüre „Deutsche Rechtsetzungsbefugnis auf dem Gebiete der Raumbewirtschaftung“ (Otto Meissners Verlag 1948) auf S. 21 für die Zulässigkeit des Verfügungsverbotes ausgesprochen. Die Entsch. des Bayer. Verfassungsgerichtshofes vom 9. 6. 1949 VGHE n. F. Bd. 2 T. II S. 33 — VerwRspr. 2 Nr. 42 — steht dem nicht im Wege; denn dort handelte es sich nicht um einen Fall, in dem ohne die Ausfüllung einer außerverfassungsmäßigen Ermächtigung das ermächtigende Gesetz entgegen dem von ihm erteilten Auftrag nicht vollzogen werden könnte. Das OVG Münster aber hat mit Bescheid vom 17. 4. 1950 (VerwRspr. 3 Nr. 38) die Gültigkeit eines generellen Verfügungsverbotes nach Art des § 4 DV zum Wohnungsgesetz ausdrücklich bejaht.“

c) Sämtliche Beteiligte haben auf mündliche Verhandlung verzichtet.

II.

a) Die Strafkammer hält die für ihre Entscheidung über das Hauptverfahren einschlägige Bestimmung des § 4 der VO Nr. 115 sowie die Verlängerungsverordnungen vom 24. 12. 1948 und 15. 12. 1949 für verfassungswidrig, weil § 4 der VO Nr. 115 nach dem Inkrafttreten der Verfassung durch die Verlängerungsverordnungen aufrechterhalten worden sei, obwohl er den Rahmen einer Ausführungsverordnung überschreite und durch keine spezialgesetzliche Ermächtigung gedeckt sei (Art. 55 Ziff. 2 Satz 3 BV).

Die VO Nr. 115 und die Verlängerungsverordnungen fallen als bayerische Rechtsverordnungen unter den Begriff „Gesetz“ im Sinne des Art. 92 BV (Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 13. 2. 1952, Vf. 3-V-51 und dort angeführten weiteren Entscheidungen).

Der Antrag ist von der Strafkammer in der Besetzung von 3 Mitgliedern gestellt; in dieser Besetzung hat die Kammer über die Eröffnung des Hauptverfahrens zu entscheiden (§ 76 Abs. 1 GVG).

Die Voraussetzungen des Art. 98 BV und des § 45 VfGHG sind demnach erfüllt; die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs ist auf Grund dieser Bestimmungen gegeben. In einem nach Art. 98 BV anhängigen Verfahren sind die angefochtenen Vorschriften, soweit sie für die Entscheidung des Richters einschlägig sein können, unter allen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu würdigen.

b) Die sachliche Würdigung ergibt:

1. Die Verordnungen vom 24. 12. 1948 und 15. 12. 1949 bezeichnen ebenso wie die VO Nr. 115 vom 6. 12. 1946 und die VO vom 12. 1. 1948 (GVBl. S. 4) den Artikel I Ziff. 3 des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 (GVBl. 1947 S. 171) als ihre gesetzliche Grundlage. Dieser ermächtigt alle deutschen Wohnungsbehörden, für ihren Amtsbereich „Anordnungen“ (regulations) zu erlassen. Darunter sind nach einhelliger Auffassung auch Rechtsverordnungen zu verstehen. Im Zeitpunkt des Erlasses der VO Nr. 115 und der 1. Verlängerungsverordnung vom 12. 1. 1948 war gemäß Abschnitt III, Abteilung VI des Gesetzes der Militärregierung für Bayern vom 20. Juni 1945 (GVBl. 1946 S. 9) das Arbeitsministerium, im Zeitpunkt des Erlasses der VO vom 24. 12. 1948 und vom 15. 12. 1949 gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes Nr. 112 vom 9. 4. 1948 über die behördliche Organisation des Bauwesens und des Wohnungswesens (GVBl. S. 56) das Staatsministerium des Innern oberste Landesbehörde für Angelegenheiten des Wohnungswesens.

Die VO Nr. 115 und die 3 Verlängerungsverordnungen sind nicht vom Staatsminister für Arbeit und Soziale Fürsorge bzw. vom Staatsminister des Innern, sondern vom Ministerpräsidenten ausgefertigt und veröffentlicht. Wie auf Anfrage des Verfassungsgerichtshofs das Ministerium des Innern mitteilte, liegen dem folgende Vorgänge zugrunde:

Der Ministerrat befaßte sich in seiner Sitzung vom 4. 12. 1946, an der auch der damalige Arbeitsminister Roßhaupter teilnahm, mit dem Entwurf der VO zur Durchführung des Kontrollratsgesetzes Nr. 18, der im vorläufigen süddeutschen Länderrat in Stuttgart beraten worden war, und billigte ihn einstimmig. Nach diesem Kabinettsbeschuß fertigte ihn der Ministerpräsident als VO Nr. 115 am 6. 12. 1946 (also vor Inkrafttreten der Verfassung) aus und veröffentlichte diese nach Genehmigung durch die Militärregierung im Gesetz- und Verordnungsblatt 1947 Nr. 8, ausgegeben am 3. 4. 1947.

Am 25. November 1947 richtete der Arbeitsminister folgendes Schreiben an die Staatskanzlei (den Ministerpräsidenten): „Die seinerzeit auf Zonenbasis beratene Durchführungsverordnung zum Wohnungsgesetz wurde am 6. 12. 1946 vom Bayerischen Ministerpräsidenten beschlossen und durch Veröffentlichung im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 8 vom 3. 4. 1947 in Kraft gesetzt. Nach § 24 dieser Verordnung tritt sie bereits am 31. 12. 1947 außer Kraft. In Anbetracht des noch bestehenden Wohnungsnotstandes kann auf absehbare Zeit auf die Durchführungsverordnung nicht verzichtet werden. Ich empfehle daher eine Verlängerung bis 31. 12. 1950 nach dem beiliegenden Verordnungsentwurf. Dem Bayer. Staatsministerium der Justiz und des Innern wurde gleichzeitig ein Entwurf zugeleitet und im Hinblick auf die dringliche Erledigung um baldige Äußerung gebeten.“ Daraufhin erging die

vom Ministerpräsidenten ausgefertigte Verlängerungsverordnung vom 12. 1. 1948 (GVBl. S. 4). Am 4. 12. 1948 und am 15. 12. 1949 schrieb der Staatsminister des Innern „an den Herrn Bayerischen Ministerpräsidenten“. „Ich bitte die in dem anliegenden Entwurf vorgeschlagene Verordnung zu erlassen und bekanntzumachen.“ Der Ministerpräsident fertigte die Verordnungen am 24. 12. 1948 bzw. am 15. 12. 1949 aus und veröffentlichte sie im Gesetz- und Verordnungsblatt 1949 S. 15 bzw. S. 296.

Die verfassungsrechtliche Würdigung dieser Vorgänge ergibt:

aa) Was zunächst die VO Nr. 115 vom 6. 12. 1946 betrifft, ist sie eine vorverfassungsmäßige bayerische Rechtsverordnung, die sich auf Art. I Abs. 3 des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 stützt. Oberste Wohnungsbehörde im Sinne dieser Bestimmung wäre zwar der Ministerpräsident nach dem oben (II b 1) erwähnten Gesetz der Militärregierung vom 20. 6. 1945 nicht gewesen. Durch die Genehmigung der VO Nr. 115 hat die Militärregierung indes den Erlaß dieser Verordnung durch den Ministerpräsidenten gedeckt. Auch aus dem unten (bb) wiedergegebenen Erlaß der Militärregierung vom 31. 5. 1947 ergibt sich, daß diese die Zuständigkeit der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone nach dem Erlaß von Durchführungsbestimmungen zum Wohnungsgesetz in Anspruch genommen hat. Im übrigen würde sich die Zuständigkeit des Ministerpräsidenten zum Erlaß der VO Nr. 115 auch aus der Proklamation Nr. 2 der Militärregierung herleiten lassen, zumal sich das Kontrollratsgesetz Nr. 18 nicht die Regelung der Zuständigkeit vorbehalten hatte.

bb) Die 3 Verlängerungsverordnungen sind nach Inkrafttreten der Verfassung ergangen.

Die beiden ersten Verlängerungsverordnungen fallen in den zeitlichen Geltungsbereich der Proklamationen Nr. II und IV der Militärregierung. Nach der Proklamation Nr. IV vom 1. 3. 1947 (GVBl. S. 89) hatten die neugeschaffenen Länder gemäß ihren Verfassungen volle gesetzgebende Gewalt, ausgenommen u. a. die Viermächtegesetzgebung. Auf letzterem Gebiet blieb die Befugnis der Militärregierung und der von ihr ermächtigten Ministerpräsidenten, wie in Proklamation Nr. II der Militärregierung vorgesehen, bestehen. Jedoch bedurfte eine Gesetzgebung auf diesem Gebiet der Genehmigung der Militärregierung vor der Verkündung (Art. III). Diese Genehmigung wurde zu den Verlängerungsverordnungen nicht eingeholt.

Nach einem Schreiben des Regional Government Coordinating Office an den Generalsekretär des Länderrats in Stuttgart vom 31. Mai 1947 hat die Militärregierung folgenden Beschluß gefaßt: „Auf den Länderratsantrag Int. 18—4, Entwurf einer Verordnung zur Durchführung des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 (Wohnungsgesetz) wird Bezug genommen. Auf Grund der Befugnisse, die sich die Militärregierung durch die Militärregierungsproklamation Nr. IV vorbehalten hat, und der Briefe des stellvertretenden Militärgouverneurs, durch die die einzelnen Landesverfassungen genehmigt wurden, werden die Ministerpräsidenten hiedurch ermächtigt und angewiesen, die obige Durchführungsverordnung ohne weitere Änderung und ohne Vorlage an die Landtage zu veröffentlichen.“ In dieser Anordnung liegt die Sonderermächtigung an die Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone, unabhängig davon, welche Stellen in den einzelnen Ländern Wohnungsbehörden im Sinne des Art. I Abs. 3 des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 waren, die Durchführungsverordnung zu erlassen. Nun hatte der Bayerische Ministerpräsident die mit dem oben erwähnten Entwurf wörtlich übereinstimmende VO Nr. 115 bereits am 3. April 1947 in Kraft gesetzt. Sie war aber zeitlich bis 31. Dezember 1947 befristet. Für Bayern konnte daher der Erlaß vom 31. 5. 1947 nur die Bedeutung haben, daß der

Ministerpräsident ermächtigt und angewiesen wurde, die Geltungsdauer der VO Nr. 115 zu verlängern. Das ist um so mehr anzunehmen, als bei der 1. Verlängerung die Militärregierung mit Schreiben vom 6. Februar 1948 beim Bayer. Ministerpräsidenten anfragte, warum diese Verlängerung nicht unbefristet, sondern nur befristet verfügt worden sei. Die Ermächtigung des Ministerpräsidenten zu den Verlängerungsverordnungen auf einem Gebiet der Viermächtegesetzgebung bestand also vorliegendenfalls unabhängig von der Bestimmung des Art. 51 BV. (Darnach führt der Ressortminister seinen Geschäftsbereich selbständig, was an sich auch den Erlaß von Verordnungen nach Art. I Abs. 3 des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 umfassen würde.) Diese Annahme ist um so unbedenklicher, als wie oben erwähnt, der Ministerpräsident die Verlängerungsverordnungen immer nur auf den ausdrücklichen Antrag des Ressortministers und nach dessen unabgeändertem Entwurf erlassen hat. Aus letzterem Grund ist auch die Gültigkeit der 3. Verlängerungsverordnung zu bejahen, obwohl die Proklamation Nr. IV mit Wirkung vom 20. September 1949 aufgehoben worden war.

2. § 4 der VO Nr. 115 schafft eine Verpflichtung, die das Kontrollratsgesetz Nr. 18 selbst nicht festlegt. Dieses Gesetz ermächtigt die Wohnungsbehörden dazu auch nicht durch eine ausdrückliche spezialgesetzliche Bestimmung, § 4 der VO Nr. 115 hat demnach gesetzergänzenden Charakter. Dies widerspricht an sich dem Art. 55 Ziff. 2 Satz 3 BV. Nun ist aber, wie der Verfassungsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 13. 2. 1952 (Vf. 3-V-51)

festgestellt hat, „für die VO Nr. 115 bezüglich der Ermächtigung selbst nicht die Bayerische Verfassung (Art. 55 Ziff. 2, Art. 70 BV) maßgebend. Hier ist vielmehr der Umfang der Ermächtigung aus dem Kontrollratsgesetz selbst und seinem Zweck zu bestimmen, das als Besatzungsrecht der Verfassung vorgeht.“ Nach Art. IV des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 haben die zuständigen Wohnungsbehörden alle „erforderlichen“ Maßnahmen zu treffen, um ... allen Personen ... Wohnraum zu beschaffen. Dieser Aufgabe können sie nicht gerecht werden, wenn über Räume, die als Wohnraum geeignet sind, frei verfügt werden kann. Die in Art. V Abs. 2 des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 vorgesehene Pflicht jedes Verfügungsberechtigten, das Freiwerden eines Wohnraums zu melden, genügt nicht, um freiwerdenden Wohnraum sicherzustellen und dadurch seine Zuteilung gemäß den Bestimmungen des Art. VIII des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 zu gewährleisten. Dazu ist vielmehr eine Vorschrift erforderlich, die das Überlassen und Inbenützungnehmen eines Wohnraums an die Genehmigung des Wohnungsamtes bindet. § 4 der VO Nr. 115 ist deshalb durch die überverfassungsmäßige Norm des Art. IV des Kontrollratsgesetzes Nr. 18 gedeckt. Er wird daher durch die Bayerische Verfassung nicht berührt.

gez.: Dr. Welsch	Schaefer	Decker
gez.: Happel	Dr. Ring	Dr. Holzinger
gez.: Dr. Wintrich	Keller	Dr. Welsch, für den beauf. OVGR. Dr. Eichhorn

