

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 17. Februar 1958

- St 2/1957 -

in dem Verfahren wegen verfassungsrechtlicher Prüfung, ob sich bei der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft mbH (Gewoba) eine Neubildung von übermäßig großem Grundbesitz iSd. Artikels 45 Nr. 1 Satz 2 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vollzogen hat – Antrag von 23 Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft.

Entscheidungsformel:

Der Antrag wird als unzulässig abgewiesen.

Gründe:

I.

Der Vorsitzende der Bürgerschaftsfraktion der Deutschen Partei in der Bremer Bürgerschaft, Herbert Schneider, und 22 weitere Mitglieder der Bürgerschaft haben dem Staatsgerichtshof durch ein im Oktober 1957 eingereichtes Schreiben zur Entscheidung und Verhandlung die Frage vorgelegt,

ob der Staat die ihm gemäß Artikel 45 Ziff. 1 Satz 2 der Bremischen Verfassung obliegende Verpflichtung, das Fortbestehen und die Neubildung von übermäßig großem Grundbesitz zu verhindern, dadurch verletzt hat, daß er den Fortbestand und die Neubildung derartigen Grundbesitzes in der Hand der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft Bremen GmbH (genannt Gewoba) nicht verhindert hat.

In einem von Senator a. D. Dr. Duckwitz unterzeichneten Schreiben der Bürgerschaftsfraktion der DP vom 25. Oktober 1957/16. November 1957 ist als Begründung hierzu folgendes vorgetragen worden:

Die Gewoba habe nach Erklärungen ihres Geschäftsführers und nach Pressemeldungen Ende 1955 insgesamt 4 777 Wohnungen besessen. Bis Ende 1956 sei dieser Bestand auf 7 866 Wohnungen angewachsen, von denen nur 452 in das Eigentum Dritter hätten übergehen sollen und 192 im Betreuungsbau errichtet worden seien. Ende 1956 seien der Gewoba Bewilligungsbescheide für den Bau von mehr als 16 000 Wohnungen im Rahmen des Gesetzes zu Behebung der Wohnungsnot im Lande Bremen vom 27. März 1956 erteilt worden.

Hiervon seien im Herbst 1957 4 726 Wohnungen fertiggestellt oder im Bau gewesen. Für sämtliche geplanten Wohnungen seien die Grundstücke schon erworben.

Hierin sehen die Antragsteller den Tatbestand des Fortbestehens und namentlich der Neubildung übermäßig großen Grundbesitzes im Sinne von Artikel 45 Nr. 1 Satz 2 der Bremischen Verfassung verwirklicht.

Die Antragsteller nehmen darauf Bezug, daß die Angelegenheit bereits Gegenstand einer parlamentarischen Anfrage gewesen ist. Die Bürgerschaftsfraktion der DP hat am 19. Oktober 1956 folgende Anfrage in der Bürgerschaft gestellt:

„Der Senat wird um Auskunft darüber ersucht, was er angesichts der im Wohnungsbau seit der Währungsreform sich abzeichnenden Eigentumszusammenballung zu tun gedenkt, um in Erfüllung der Aufsichtspflicht gemäß Artikel 45 Abs. 1 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 und unter Beachtung der Eigentumsförderungsvorschriften des Zweiten Bundeswohnungsbaugesetzes vom 27. Juni 1956 (§§ 1 Abs. 2, 26 Abs. 1 a und b, 30, 64, 65) das Fortbestehen und die Neubildung von übergroßem Grundbesitz zu verhindern“ (vgl. Bürgerschaftsdrucksache B Nr. 13 vom 19. November 1956).

Der Senat hat auf diese Anfrage die folgende Antwort erteilt:

„Die Bildung von Grundstückseigentum in der Hand gemeinnütziger Wohnungsbau- gesellschaften zum Zwecke der Errichtung und Verwaltung von Mietwohnungen im Sinne des sozialen Wohnungsbaus verstößt nach Ansicht des Senats nicht gegen Artikel 45 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen. Der Erwerb solchen Eigentums dient der Befriedigung der Wohnbedürfnisse breiter Schichten des Volks und ist in dieser Richtung zweckgebunden; das gilt insbesondere auch hinsichtlich der aus dem Eigentum fließenden Erträge (Mieten). Auch läßt Artikel 45 Abs. 2 Buchst. b der Landesverfassung eine Enteignung zu diesen Zwecken zu. Im übrigen bietet die Überwachung der gemeinnützigen Gesellschaften durch die öffentliche Hand hinreichende Gewähr dafür, daß von solchem Eigentum nur im Rahmen der Zweckbindung zum Wohle der Allgemeinheit Gebrauch gemacht wird (Artikel 14 Abs. 2 des Grundgesetzes).

Soweit sich Grundeigentum mit Ein- oder Zweifamilienhäusern in der Hand von gemeinnützigen Wohnungsbau- gesellschaften befindet, ist seine Übertragung an Einzelpersonen (meist an die betreffenden Mieter) in der Regel beabsichtigt. Eine Eigen-

tumsballung in der Hand von Privatpersonen soll durch § 9 des Gesetzes zur Behebung der Wohnungsnot im Lande Bremen vom 27. März 1956 verhindert werden.

Die Eigentumsförderungsvorschriften des Zweiten Wohnungsbaugesetzes vom 27. Juni 1956 werden vom Zeitpunkt ihrer Anwendbarkeit (§ 4 des Gesetzes) ab beachtet werden, soweit das im Rahmen der Zielsetzung des Gesetzes (§ 1) möglich ist“ (vgl. Prot. der Stadtbürgerschaft vom 28. November 1956 S. 135).

Die Antragsteller führen schließlich aus, mit ihrem Antrag solle der Gewoba keineswegs ihre Tätigkeitsgrundlage entzogen werden. Die Aufgabe der Wohnraumversorgung könne jedoch auch erfüllt werden, ohne daß die Bautätigkeit der Gesellschaft sich ausschließlich oder überwiegend auf eigene Rechnung und im eigenen Namen vollziehe und damit zur Bildung von übermäßig großem Grundbesitz in einer Hand führe. Die Antragsteller verweisen hierzu auf die Möglichkeiten des Betreuungsbaus und des Wohnungsbaus mit der Auflage späterer Veräußerung der erstellten Wohnungen entweder durch Veräußerung ganzer Grundstücke oder von Wohnungen als Wohnungseigentum. Die Auflage solcher Verpflichtungen sei indessen bei der Beratung des Bremischen Gesetzes zur Behebung der Wohnungsnot im Lande Bremen vom 27. März 1956 abgelehnt worden, obwohl brauchbare Beispiele solcher Regelungen im Zweiten Bundeswohnungsbaugesetz (§§ 64 und 65) enthalten seien, an die man sich hätte anlehnen können.

In der mündlichen Verhandlung haben die Antragsteller ihren Antrag wie folgt neu gefaßt:

Die Antragsteller legen dem Staatsgerichtshof zur Verhandlung und Entscheidung die verfassungsrechtliche Frage vor, ob sich bei der Gewoba eine Neubildung von übermäßig großem Grundbesitz im Sinne des Artikels 45 Nr. 1 Satz 2 der Bremischen Verfassung vollzogen hat.

Sie haben hierzu erklärt, es komme ihnen nicht darauf an, die Verletzung der Bremischen Verfassung durch eines der Staatsorgane, sondern lediglich die objektive Tatsache festgestellt zu wissen, daß der in der Hand der Gewoba durch Neubildung angesammelte Grundbesitz als übermäßig groß im Sinne der erwähnten Verfassungsvorschrift anzusehen sei.

Die Antragsteller haben ergänzend dargelegt, daß der Besitz der Gewoba an Wohnungen von 2 348 im Jahre 1947 auf rund 23 900 in der Gegenwart angewachsen sei. Das sei ein außergewöhnlicher Vorgang, der jedem Bürger in die Augen falle. Die in diesem Grundbesitz verkörperte Machtstellung werde durch politische Querverbindungen zwischen den Organen der Gewoba und den politischen Stellen im Lande Bremen verstärkt. Die Förderung des Wohnungsbaus erfordere eine derartige Konzentration nicht; vielmehr sei in der Wohnungs-

baugesetzgebung vorgezeichnet und durch das an anderen Stellen, auch in bestimmten Stadtteilen Bremens beobachtete Beispiel bewiesen, daß sich der gleiche Erfolg auch bei weit stärkerer Streuung des Eigentums an Wohngrundstücken erzielen lasse. Das Wohnungseigentum sei seinem inneren Wesen nach auf möglichst weitgehende Aufgliederung angelegt. Besonders gelte dies für Bremen, das von jeher für das Vorherrschen eines gesunden Einzelwohnungseigentums bekannt sei. Die Anhäufung von Wohnungsgrundstücken in der Hand der Gewoba überschreite demgegenüber jedes erträgliche Maß und sei von dem Grundgedanken des Artikels 45 Nr. 1 Satz 2 der Bremischen Verfassung aus sicher nicht zu billigen.

II.

Der Antrag ist unzulässig.

Er ist zwar von 23 Mitgliedern der Bürgerschaft, also mehr als einem Fünftel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft gestellt. Er zielt auch auf die Erörterung „von Zweifelsfragen über die Auslegung der bremischen Verfassung und anderer staatsrechtlicher Fragen“ ab. Insoweit scheinen die Voraussetzungen des Artikels 140 der Bremischen Verfassung und des § 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof in der Fassung vom 24. April 1956 erfüllt zu sein. Indessen genügt dieser Anschein allein nicht, die Anrufung des Staatsgerichtshofs zu rechtfertigen.

1. Es liegt im Wesen richterlichen Waltens, daß nicht jede offene Frage zum Gegenstand richterlicher Prüfung und Entscheidung gemacht werden kann. Das gilt auch für die Verfassungsgerichtsbarkeit. Sie darf insbesondere nicht, da sie einen Teil der rechtsprechenden Gewalt darstellt, in die Gestaltungsverantwortung der beiden anderen Gewalten übergreifen. Dem gerichtlichen Verfahren muß immer ein Gegenstand zugrunde liegen, bei dem die richterliche Entscheidung innerhalb der Vorgänge des Staats- und Soziallebens als solche individualisiert bleibt und damit die Grenzen ihrer Legitimität wahrt.

2. Artikel 45 Nr. 1 Satz 2 der Bremischen Verfassung stellt einen verfassungsrechtlichen Programmsatz dar, der der Aktualisierung durch ein ausführendes Gesetz bedarf und sich somit in erster Linie an den Gesetzgeber richtet. Daß der Schöpfer der Bremischen Verfassung eine nähere Regelung zu dieser Richtliniennorm voraussetzt, ergibt sich auch aus der Bestimmung in Artikel 45 Nr. 2 Buchst. a der Verfassung, wonach – in offensichtlichem Zusammenhang mit der vorhergehenden Vorschrift – mit einem Gesetz gerechnet wird, das Höchstgrenzen für den Grundbesitz festlegt, der in einer Hand vereinigt werden darf. Würde nun der Staatsgerichtshof gehalten sein, die im vorliegenden Fall beantragte Sachentscheidung zu treffen, so müßte er seinerseits die Grundlinien einer zu Artikel 45 Nr. 1 Satz 2 der Bremischen Verfassung zu erlassenden näheren gesetzlichen Regelung entwerfen. Es wür-

de also von ihm verlangt werden, daß er sich selbst in die Rolle des Gesetzgebers begibt. Das ist unzulässig.

In diesem Sinne hat sich schon das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 19. Dezember 1951 (BVerfGE 1, 97 ff.) ausgesprochen. Es heißt in dieser Entscheidung (S. 100 f.):

„Das Bundesverfassungsgericht ist keine gesetzgebende Körperschaft, und es ist nicht seine Sache, sich an die Stelle des Gesetzgebers zu setzen. Die gerichtliche Feststellung aber, daß eine Unterlassung des Gesetzgebers verfassungswidrig sei, würde eine solche Verschiebung der staatlichen Zuständigkeiten auslösen. Die Frage, ob ein Gesetz zu erlassen sei, hängt von wirtschaftlichen, politischen und weltanschaulichen Erwägungen ab, die sich richterlicher Nachprüfung im allgemeinen entziehen. Soweit das Bundesverfassungsrecht zur Kontrolle von Gesetzen berufen ist, kann daher grundsätzlich seine Aufgabe nur sein, zu prüfen, ob erlassene Gesetze mit der übergeordneten Norm des Grundgesetzes in Einklang stehen. Auch aus der Rechtsprechung des bayerischen, des schweizerischen und des Verfassungsgerichts der Vereinigten Staaten ist kein Fall bekannt, der eine Unterlassung des Gesetzgebers zum Gegenstand gehabt hätte.“

Nur scheinbar hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 20. Februar 1957 (BVerfGE 6, 257 ff.) diese Auffassung eingeschränkt. Hier hatte der Gesetzgeber einen bestimmten, genau abgegrenzten Regelungsauftrag aus Artikel 131 GG, und er mußte bei der Erledigung dieses Auftrags den Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 Abs. 1 GG) wahren. Tat er das nicht, so verletzte er das Grundrecht der Menschengleichheit durch Unterlassen. Die darauf gestützte Verfassungsbeschwerde erachtete das Bundesverfassungsgericht für zulässig. Aber hier lag eben – nach der Behauptung des Beschwerdeführers – eine konkrete Grundrechtsverletzung bei der Erfüllung des verfassungsrechtlichen Regelungsauftrags vor, und deshalb mußte in diesem Fall die Zulassung der Verfassungsbeschwerde erfolgen, ohne daß, wie das Bundesverfassungsgericht selbst hervorhebt, die Grundsätze der Entscheidung vom 19. Dezember 1951 (BVerfGE 1, 97 ff.) dadurch berührt wurden.

Den zitierten Ausführungen in dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Dezember 1951 ist zu folgen. Dazu muß in dem vorliegenden Verfassungsstreit noch folgendes gewürdigt werden:

Der Gesetzgeber muß nicht nur allgemein den Vorrang der Entscheidung darüber haben, wann und wie er eine Verfassungsvorschrift – hier Artikel 45 Nr. 1 Satz 2 der Bremischen Verfassung –, die zunächst nur die Grundrichtung für eine künftige Gesetzgebung bezeichnet, durch Ausführungsregelung aktualisiert. Die in der erwähnten Bestimmung der Bremi-

schen Verfassung behandelte Frage gehört außerdem seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes zu den Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung im Sinne von Artikel 74 GG (Artikel 74 Nr. 11, 14, 15, 16, 18 GG). Es muß dem Landesgesetzgeber auch die Freiheit bleiben, dem Bundesgesetzgeber in diesen Materien den Vortritt zu lassen und sich einer eigenen Regelung zu enthalten. Dies gilt erst recht für Ordnungs- und Gestaltungsprobleme, die wegen ihrer weitreichenden Auswirkungen auf die Sozialstruktur sinnvoll nur im gesamten Bundesgebiet einheitlich und nicht in den Ländern differenziert geregelt werden können. Ein solcher Tatbestand ist hier gegeben. Schließlich muß in Rechnung gestellt werden, daß es dem bremischen Landesgesetzgeber überhaupt als zweifelhaft erscheinen kann, ob nicht die Vorschrift des Artikels 45 Nr. 1 Satz 2 der Verfassung Bremens durch das später erlassene Grundgesetz, insbesondere dessen Artikel 14, modifiziert worden ist oder sich jedenfalls in einem anderen Licht darstellt.

In allen diesen Fragen hat die Entscheidungs- und Gestaltungsverantwortung des Landesgesetzgebers den Vorrang. Ihr würde der Staatsgerichtshof vorgreifen, wenn er seinerseits feststellen würde, in welcher Weise der verfassungsrechtliche Programmsatz für die Rechtspraxis ausgewertet werden soll.

3. Allerdings sind Fälle denkbar, in denen der Gesetzgeber die Erfüllung eines ihm von der Verfassung erteilten Regelungsauftrags ungebührlich verzögert, und weiterhin solche, in denen wegen ihres extremen Charakters eine Verfassungsverletzung erkennbar ist, auch ohne daß ein der Ausführung der verletzten Verfassungsvorschrift dienendes Gesetz bereits ergangen ist. Dann könnte die Entscheidungszuständigkeit des Staatsgerichtshofs gegeben sein.

Sollten sich indessen die Antragsteller auf diese Tatbestände berufen wollen, so würde ihrem Begehren das Rechtsschutzbedürfnis fehlen. Denn die Antragsteller haben nach Artikel 87 und Artikel 123 Abs. 1 der Bremischen Verfassung sowie nach § 31 der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft vom 17. Oktober 1956 selbst das Recht, in der Bremischen Bürgerschaft Gesetzesvorlagen einzubringen. Solange sie diesen Weg nicht beschritten haben, den in erster Linie hierzu berufenen Landesgesetzgeber zur Beratung und Entscheidung über die durch Artikel 45 Nr. 1 Satz 2 der Bremischen Verfassung gestellte Regelungsaufgabe zu bestimmen, können sie nicht den Staatsgerichtshof um seine Entscheidung anrufen.

Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof kann mithin von keiner Seite her zu einer Sachentscheidung führen. Deshalb ist der Antrag als unzulässig abzuweisen.

Dr. Rohwer-Kahlmann

Abendroth
Raschhofer

Dr. Arndt
Dr. Springstube

Dr. Blanke
Weber