

43. Sind die vor Erlassung des Reichsgesetzes vom 11. Mai 1920 über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel auf Grund der Bundesratsverordnung vom 23. September 1918 getroffenen Anordnungen und Maßnahmen mit rückwirkender Kraft gültig, auch wenn sie dem Art. 153 der Reichsverfassung widersprechen?

VI. Zivilsenat. Ur. v. 28. April 1921 i. S. Th. (Rl.) w. Bremischen Staat (Vefl.). VI 368/20.

I. Landgericht Bremen. — II. Oberlandesgericht Hamburg.

Das Wohnungs- und Siedelungsamt des beklagten Staates teilte dem Kläger, der Eigentümer eines Grundstücks in Bremen ist, mit, daß er eine Anzahl Wohnräume zur Verfügung stellen müsse, wies ihm auch Wohnungsuchende als Mieter für diese Räume zu. Der Kläger hat darauf Klage erhoben mit dem Antrage, dem Beklagten jeden Eingriff in seine Eigentums- und Wohnungsrechte an dem Grundstück insbesondere nach der Richtung zu verbieten, daß er die Wohnung auf entbehrliche Räume untersuchen läßt und entbehrliche Räume für Wohnungsuchende zur Verfügung stellt.

Das Landgericht hat dem Beklagten aufgegeben, jeden Eingriff in den Eigentums- und Wohnungsrechte des Klägers bezüglich des genannten Grundstücks auf Grund der Verordnungen vom 14. Februar und 14. August 1919, betreffend Beschaffung von Wohnungen, zu unterlassen. Das Oberlandesgericht hat die Klage abgewiesen.

Die Revision wurde zurückgewiesen aus folgenden Gründen:

Die Bremer Verordnung vom 14. Februar 1919 bestimmt in §§ 2—4:

„Die Inhaber von großen Wohnungen sind verpflichtet, die nach Ansicht des Wohnungs- und Siedelungsamts entbehrlichen Räume den ihnen von dem Wohnungsnachweis zugewiesenen Wohnungsuchenden, in besonderen Notfällen auch mit Mobiliar und Kochgelegenheit, zu überlassen und die erforderlichen Umbauten zu gestatten. Der Staat übernimmt die Kosten der Umbauten und der Wiederinstandsetzung, ferner vergütet er einen etwa entgangenen Gewinn. In Streitfällen entscheidet das Einigungsamt unter Ausschluß des Rechtswegs. Das Wohnungs- und Siedelungsamt setzt die zu zahlende Miete fest und zieht sie ein. Sie wird dem Mieter ausgekehrt.“

Die Bremer Verordnung vom 14. August 1919 ist auf Grund des § 9 RM. über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel vom 23. September 1918 mit Zustimmung des Reichsarbeitsministers ergangen. Sie enthält in den §§ 2—4 die gleichen Vorschriften wie die §§ 2—4 der VO. vom 14. Februar 1919, nur daß an die Stelle des Wohnungs- und Siedelungsamts der Ausschuß für das Wohnungs- und Siedelungswesen getreten ist. Durch § 6 ist die Verordnung vom 14. Februar 1919 aufgehoben worden.

Das Landgericht hält die Verordnung vom 14. August 1919 für formell gültig und ist der Ansicht, daß die durch sie gestatteten Eingriffe in das Eigentum der gesetzlichen Grundlage nicht entbehren, da die Verordnung durch die auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 3. August 1914 erlassene Bundesratsverordnung vom 23. September 1919 gedeckt sei. Dagegen widerspreche sie dem Art. 153 Verf., wonach Enteignungen nur gegen angemessene Entschädigung und unter Zulassung des Rechtswegs wegen der Höhe der Entschädigung erfolgen dürften. Die Bremer Verordnung gestatte eine Enteignung, indem der Eigentümer in der freien Verfügung über sein Eigentum behindert werden dürfe. Es werde jedoch weder eine angemessene Entschädigung gewährt, noch sei der Rechtsweg wegen ihrer Höhe offen gehalten. Die §§ 3 und 4 seien daher ungültig, woraus die Ungültigkeit der Verordnung überhaupt folge.

Nach Verkündung des Urteils des Landgerichts ist am 4. Dezember 1919 auf Grund des § 9 der RM. vom 23. September 1918

mit Zustimmung des Reichsarbeitsministers eine neue Bremer Verordnung ergangen, die die Verordnung vom 14. August 1919 aufhebt und als mit letzterem Tage in Kraft getreten gilt. Sie bestimmt in den §§ 2—5:

„Die Verfügungsberechtigten solcher Wohnungen, die im Verhältnis zur Zahl der Bewohner übergroß sind, haben auf Aufforderung des Ausschusses für das Wohnungs- und Siedelungswesen diejenigen Räume ihrer Wohnungen, die für sie entbehrlich sind und ohne erhebliche bauliche Änderungen zur Verwendung als Wohnungen abgetreten werden können, den ihnen vom Wohnungsnachweis zugewiesenen Wohnungsuchenden zu überlassen. Kommt zwischen diesen und dem Verfügungsberechtigten kein Mietvertrag zustande, so setzt auf Anrufen des Ausschusses für das Wohnungs- und Siedelungswesen das Einigungsamt . . . einen Mietvertrag fest. . . Räume, die dem Ausschuss für das Wohnungs- und Siedelungswesen nicht überlassen werden, können auf Veranlassung des Ausschusses zwangsweise geräumt werden. In den Fällen, in denen der Ausschuss auf Grund der Verordnungen vom 14. Februar 1919 und 14. August 1919 Beschlagnahmen vorgenommen hat, können die Verfügungsberechtigten das Einigungsamt mit dem Antrag anrufen, die vom Ausschuss festgesetzte Vergütung anderweitig zu regeln.“

Das Oberlandesgericht erachtet im Gegensatz zum Landgericht die Bremer Verordnung vom 14. August 1919 und ebenso die Verordnung vom 4. Dezember 1919 für gültig. Der Bremer Senat sei kraft § 9 der WRV. vom 23. September 1918, der Bundesrat durch § 3 des Ermächtigungsges. zum Erlaß befugt gewesen. An sich sei zwar die sog. Subdelegation unzulässig. Hier sei aber der Bundesrat ermächtigt gewesen, nach seinem Ermessen Maßnahmen zu treffen. Er habe daher auch einen Teil der Maßnahmen zur Hebung des Wohnungsmangels durch Vermittelung der Landeszentralbehörden auf Gemeindebehörden übertragen dürfen. Materiell enthielten die Bremer Verordnungen eine echte Enteignung. Sie gewährten keine angemessene Entschädigung. Die Miete sei kein genügender Ersatz für die Schäden und Unzuträglichkeiten, die dem Wohnungsinhaber durch die erzwungene Einquartierung und durch die lästige Beschränkung auf die verbliebenen Räume erwüchsen. Auch sei der Rechtsweg nicht gewährleistet. Jedoch ließen Art. 115, 153 WRV. Ausnahmen auf Grund von Gesetzen zu. Gesetz sei hier im Sinne von Rechtsnorm zu verstehen. Als Gesetze gälten auch Verordnungen des Bundesrats und der Behörden, denen das Verordnungsrecht zulässig bezeugt sei. Die Bremer Verordnungen seien als Ausnahme Gesetze anzusehen, die gemäß § 9 der WRV. ergangen seien, wonach die Gemeindebehörden auch zu anderen als den in §§ 2—5 der WRV. bezeichneten Anordnungen ermächtigt werden

könnten. Danach sei die Klage unbegründet, gleichviel ob man die Bremer Verordnung vom 14. August 1919 oder vom 4. Dezember 1919 zugrunde lege.

Die Revision macht im wesentlichen geltend, daß das sog. Ermächtigungsgesetz vom 3. August 1914 den Bundesrat nur ermächtigt habe, die erforderlichen Maßnahmen selbst anzuordnen, nicht aber ihm die Befugnis verliehen habe, die ihm erteilte Ermächtigung bis hinunter zu den Gemeindebehörden weiter zu übertragen. Daraus ergebe sich die formelle Ungültigkeit der Bremer Verordnungen. Diese verstießen aber auch gegen Art. 115 und 153 Verf., wonach Maßnahmen von den hierin gewährten Grundrechten nur durch ein Reichsgesetz und nicht durch eine, zudem auf Delegation beruhende Verordnung gemacht werden könnten.

Der Revision war der Erfolg zu verjagen.

Die Zulässigkeit des Rechtswegs stützt sich auf § 15 der (früheren) Bremer Verfassung und ist außer Streit.

Das Reichsgericht hat in ständiger Rechtsprechung die Gerichte für befugt erklärt, die formelle wie die materielle Rechtmäßigkeit von Gesetzen und Verordnungen nachzuprüfen, soweit die Nachprüfung nicht durch Gesetz ausgeschlossen ist (RGZ. Bb. 9 S. 235, Bb. 24 S. 3, Bb. 25 S. 274, Bb. 45 S. 270, Bb. 48 S. 84, 205, Bb. 77 S. 231). Hieran ist festzuhalten. Bei Prüfung der Gültigkeit der Bundesratsverordnung vom 23. September 1918 könnte sich das Bedenken erheben, ob die Ermächtigung, die dem Bundesrat durch das Gesetz vom 3. August 1914 erteilt war, sich soweit erstreckte, daß er einer anderen Behörde Anordnungen von Maßnahmen übertragen konnte, ohne den Rahmen zu ziehen, innerhalb dessen sie oder die Behörde, der sie die Ermächtigung weitergab, die Maßnahme treffen dürfe. Eine solche weitgespannte Übertragung enthält § 9 der BRV. Danach konnte die Landeszentralbehörde mit Zustimmung des Reichskanzlers die Gemeindebehörden auch zu „anderen als den in §§ 2—5 bezeichneten Anordnungen“ ermächtigen, so daß die Gemeindebehörden ganz nach ihrem unbeeinträchtigten Ermessen, ja nach Willkür Anordnungen, die sie zur Steuerung der Wohnungsnot für geeignet hielten, erlassen konnten. Zwar waren die Maßnahmen an die Zustimmung des Reichskanzlers gebunden. Allein die Verordnung sagt nicht, daß der Reichskanzler, an dessen Stelle der Reichsarbeitsminister getreten ist, vor der Zustimmung von den beabsichtigten Anordnungen Kenntnis erhalten müsse. Dies ergibt sich nach dem Gang des Verfahrens keineswegs von selbst. Denn der Reichskanzler hatte nur seine Zustimmung dazu zu erteilen, daß die Landeszentralbehörde die Gemeindebehörden zu anderen Anordnungen ermächtige. Welche Anordnungen die Gemeindebehörden kraft der Ermächtigung treffen würden, mußte sich vielfach nach den

befonderen, unter Umständen wechselnden Bedürfnissen in den Gemeinden richten und konnte im voraus nicht angegeben werden. Die Zustimmung der höchsten Reichsstelle bot mithin keine sichere Gewähr dagegen, daß auf Grund der Ermächtigung zu weitgehende Maßnahmen ergriffen würden. Insbesondere erledigt sich dies Bedenken aus den später darzulegenden Gründen.

Das Berufungsgericht legt die Bremer Verordnungen dahin aus, daß sie eine Enteignung zuließen, hierfür aber keine angemessene Entschädigung gewährten und den Rechtsweg wegen der Höhe der Entschädigung nicht offen hielten. Diese Auslegung erkennt keinen allgemeinen Rechtsbegriff, namentlich nicht den der Enteignung, und ist im übrigen, da sie sich auf Bremer Landesrecht bezieht, nicht nachprüfbar.

Hiernach treten die Bremer Verordnungen in Widerspruch mit dem durch Art. 153 geschaffenen positiven Recht, daß eine Enteignung nur gegen angemessene Entschädigung unter Offenhaltung des Rechtswegs wegen ihrer Höhe stattfinden darf, soweit ein Reichsgesetz nichts anderes bestimmt. Die Frage, ob unter Reichsgesetz in Art. 153 nur ein gemäß Art. 68 ff. Verf. ergangenes Gesetz oder auch eine Rechtsverordnung zu verstehen sei, hat der I. Strafsenat im Urteil vom 4. Oktober 1920 RGSt. Bd. 55 S. 88 (91) dahin entschieden, daß Reichsgesetz hier jede reichsrechtliche Rechtsnorm bedeute, daß also auch reichsrechtliche Rechtsverordnungen als Reichsgesetze im Sinne des Art. 153 zu gelten haben. Der erkennende Senat findet keinen ausreichenden Anlaß, dieser Ansicht entgegen zu treten.

Demgemäß hätte durch die Bundesratsverordnung vom 23. September 1918 — deren Gültigkeit unterstellt — sowie durch die Verordnungen, die kraft der durch sie gestatteten Übertragung erlassen sind, die in Art. 153 zugelassene Ausnahme von dem Grundrecht an sich getroffen werden können. Art. 153 läßt aber die Durchbrechung des Grundrechts nur zu, soweit ein Reichsgesetz „nichts anderes bestimmt“. Der Zweifel entsteht, ob das Reichsgesetz ausdrücklich oder mindestens durch entgegengesetzte Vorschriften etwas anderes bestimmen muß, oder ob es bereits genügt, daß aus dem Inhalt der Norm die Abweichung von dem Grundrecht zu entnehmen ist. Die Bremer Verordnungen sagen weder, daß dem Enteigneten keine Entschädigung zu leisten oder der Rechtsweg wegen ihrer Höhe verschlossen sei, noch treffen sie eine anderweite Festsetzung, aus der sich dies klar ergibt; sondern das Berufungsgericht leitet seine dahingehende Auslegung nur aus Inhalt und Zweck der Verordnungen her. Der Wortlaut des Art. 153 sowie die Bedeutung der Verfassungsbestimmungen, insbesondere der Grundrechte, die doch als Heiligtum des deutschen Volkes gedacht sind, weisen auf die Notwendigkeit hin, daß die Rechtsnorm,

die eine Ausnahme davon schafft, sich deutlich dazu bekenne. Doch braucht die Frage, ob die Bremer Verordnungen um deswillen ungültig seien, weil sie eines solchen Ausspruchs ermangeln, aus dem folgenden Grund nicht entschieden zu werden:

Nach Schluß der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgericht vom 6. Mai 1920, jedoch vor der am 1. Juni darauf erfolgten Verkündung des Urteils, ist am 15. Mai 1920 das Reichsgesetz vom 11. Mai 1920 über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel in Kraft getreten. Das Gesetz hätte also von dem Verfassungsgericht noch beachtet werden können und ist von dem Revisionsgericht anzuwenden. § 9 der WRV. vom 23. September 1913 hat nunmehr in der neuen Fassung eine zweifelsfreie gesetzliche Unterlage gewonnen. Er gestattet Eingriffe in die Freizügigkeit und in die Unverletzlichkeit der Wohnung und des Eigentums, soweit sie zur Behebung oder Milderung der Wohnungsnot dringend erforderlich sind. Sodann ist unter III des Gesetzes bestimmt, daß die auf Grund der Bundesratsverordnung vom 23. September 1918/22. Juni 1919 bisher getroffenen Anordnungen und Maßnahmen in Kraft bleiben. Damit hat das Gesetz die Bundesratsverordnung vom 23. September 1918 als zu Recht ergangen anerkannt, und ihre etwaigen Mängel sind geheilt. Das Gesetz stellt ferner die auf Grund der Bundesratsverordnung getroffenen Anordnungen auf einen gesetzlichen Boden; es will sie so angesehen wissen, als seien sie von vornherein auf Grund von Vorschriften erlassen, wie sie das neue Gesetz enthält, und verleiht ihnen, indem es befiehlt, daß die Anordnungen in Kraft bleiben, trotz der ihnen anhaftenden Mängel Geltung mit Rückwirkung auf den Zeitpunkt, zu dem sie in Kraft getreten sind.

Hiermit ist die Gültigkeit der Bremer Verordnungen, die auf Grund der Bundesratsverordnung vom 23. September 1918 erlassen sind, festgestellt. Die Klage ist also mit Recht abgewiesen worden...