

bei den insoweit anstehenden Gesetzesberatungen in politischer Hinsicht gebunden sehen, läge die maßgebliche Ursache dafür nicht im Vollzug des Vertragswerkes, sondern in dem genannten Beschluß des Bundestags vom 20. Juni 1991.

4. Die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sind hiernach – auch bezüglich des Hilfsantrags – nicht gegeben.

(gez.) Mahrenholz Böckenförde Klein
Graßhof Kirchhof Sommer

Nr. 7

1. Hat das Bundesverfassungsgericht ein Gesetz für verfassungswidrig, aber nicht für nichtig erklärt, muß der Gesetzgeber grundsätzlich zumindest mit Wirkung von diesem Zeitpunkt an die verfassungswidrige Lage beseitigen. Für die Zeit vor der Neuregelung kann jedoch keine Abhilfe verlangt werden, wenn diese praktisch nicht mehr durchführbar wäre oder den Betroffenen keinen Nutzen mehr bringen könnte oder wenn sie nur unter unverhältnismäßiger Beeinträchtigung anderer schutzwürdiger Belange möglich wäre.

2. Die Begrenzung des Pachtzinses für Kleingärtner in § 5 Abs. 1 Satz 1 BKleingG ist in ihrem Ausmaß für private Verpächter mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG nicht vereinbar.

Beschluß des Ersten Senats vom 23. September 1992
– 1 BvL 15/85 und 36/87 –

in den Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung 1. des § 16 Abs. 3 des Bundeskleingartengesetzes (BKleingG) vom 28. Februar 1983 (BGBl. I S. 210), soweit danach ein vor dem Inkrafttreten des Bundeskleingartengesetzes von einem privaten Verpächter geschlossener und bis zu einem Zeitpunkt vor dem Inkrafttreten des Gesetzes befristeter Pachtvertrag über Kleingärten, die keine Dauerkleingärten sind, erst mit dem Ablauf des 31. März 1987 endet, – Aussetzungs- und Vorlagebeschluß des Bundesgerichtshofs vom 24. Mai 1985 (V ZR 11/84) – 1 BvL 15/85 –, 2. a) des § 16 Abs. 3 des Bundeskleingartengesetzes (BKleingG) vom 28. Februar 1983 (BGBl. I S. 210), soweit danach ein vor dem Inkrafttreten des Bundes-

kleingartengesetzes von einem privaten Verpächter geschlossener und bis zu einem Zeitpunkt vor dem Inkrafttreten des Gesetzes befristeter Pachtvertrag über Kleingärten, die keine Dauerkleingärten sind, erst mit dem Ablauf des 31. März 1987 endet, b) des § 16 Abs. 4 Satz 1 BKleingG, soweit danach in den vorgenannten Fällen der Pachtvertrag auf unbestimmte Zeit weiter verlängert wird, wenn die Gemeinde vor Ablauf der in § 16 Abs. 3 BKleingG bestimmten Frist einen Bebauungsplan aufstellt und darin die Pachtfläche für Dauerkleingärten festsetzt, – Aussetzungs- und Vorlagebeschlüsse des Oberlandesgerichts Hamm vom 26. Juni 1987 und 6. März 1992 (30 U 21/86) – 1 BvL 36/87 –.

ENTSCHEIDUNGSFORMEL:

§ 5 Absatz 1 Satz 1 des Bundeskleingartengesetzes (BKleingG) vom 28. Februar 1983 (Bundesgesetzbl. I Seite 210) ist mit Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes unvereinbar, soweit er Pachtverhältnisse mit privaten Verpächtern betrifft.

§ 16 Absatz 3 des Bundeskleingartengesetzes ist nach Maßgabe der Gründe mit dem Grundgesetz vereinbar.

§ 16 Absatz 4 Satz 1 des Bundeskleingartengesetzes ist mit dem Grundgesetz vereinbar.

GRÜNDE:

A.

Die Vorlagen richten sich gegen Überleitungsbestimmungen, die bei der Neuregelung des Kleingartenrechts im Bundeskleingartengesetz (BKleingG) vom 28. Februar 1983 (BGBl. I S. 210) für bestehende Kleingärten getroffen worden sind.

I.

1. Für die Verpachtung von Grundstücken zur kleingärtnerischen Nutzung bestanden schon seit der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg Vorschriften, die die Vereinbarung des Pachtzinses und die Möglichkeiten der Beendigung des Pachtverhältnisses durch den Verpächter weitgehend einschränkten. Nach § 1 der Kleingarten- und Kleinlandpachtverordnung vom 31. Juli 1919 (RGBl. S. 1371), der erst durch das Bundeskleingartengesetz außer Kraft gesetzt wurde (§ 20 Abs. 1 Nr. 1 BKleingG), durften solche Grund-

men, den Fortbestand vorhandener Kleingartenanlagen durch einen Bebauungsplan zu sichern, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen.

Auch die Erforderlichkeit der dafür bestimmten vierjährigen Frist kann – noch – bejaht werden. Sie ist zwar reichlich bemessen. Die Gemeinden befanden sich aber nicht in der üblichen Planungssituation, bei der sich die Notwendigkeit bauplanerischer Festsetzungen kontinuierlich entwickelt und laufend von den notwendigen planerischen Überlegungen begleitet werden kann.

IV.

Die Pachtzinsbegrenzung des § 5 Abs. 1 Satz 1 BKleingG, die infolge der Übergangsregelung auch für die verlängerten Alt-Pachtverhältnisse eingreift, ist bei Pachtverhältnissen mit privaten Verpächtern in ihrem Ausmaß mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG nicht vereinbar.

1. Der Gesetzgeber war allerdings von Verfassungs wegen nicht grundsätzlich gehindert, eine Pachtzinsbegrenzung einzuführen.

Preisrechtliche Vorschriften, die durch sozialpolitische Ziele hinreichend legitimiert werden, sind verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Sie konkretisieren im Rahmen von Art. 14 GG die Sozialbindung des Eigentums (vgl. BVerfGE 21, 87 [90]). Das gilt insbesondere für Grundstücke, weil bei diesen sowohl das Angebot als auch die Nachfrage weniger flexibel sind als bei anderen vermögenswerten Gütern, zugleich aber ihre soziale Bedeutung besonders groß ist. Da Grund und Boden nicht vermehrbar sind und Grundstücke für bestimmte Nutzungen auch nicht ohne weiteres ausgetauscht werden können, kann sich am Markt ein Preis bilden, der im Hinblick auf die soziale Funktion des Eigentumsobjekts nicht mehr angemessen ist. Das kann es in besonderem Maße erforderlich machen, die Interessen der Allgemeinheit durch gesetzliche Regelungen zur Geltung zu bringen und die Nutzung nicht völlig dem freien Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen zu überlassen (vgl. BVerfGE 21, 73 [83]).

Diese Erwägungen gelten auch für Kleingärten. Für Kleingarten-

anlagen werden überwiegend Grundstücke benötigt, die innerhalb des Stadtgebietes oder in seiner unmittelbaren Nähe liegen und verkehrsmäßig gut erschlossen sind. Grundstücke, die diesen Anforderungen entsprechen, sind knapp, und die Nachfrage nach ihnen ist groß. Durch gemeindliche Planungsentscheidungen kann das Angebot nur in engen Grenzen erhöht werden. Andererseits sind viele Menschen auf die Nutzung von Kleingärten in besonderem Maße angewiesen. Zwar ist der Besitz eines Kleingartens heute für den Pächter und seine Familie nicht mehr von existentieller Bedeutung (vgl. dazu BVerfGE 52, 1 [35]). Dem Kleingarten kommt aber weiterhin eine wichtige soziale Funktion zu. Die Kleingartenpächter sind zum überwiegenden Teil Mieter von Wohnungen ohne Hausgarten. Der Kleingarten bietet ihnen einen Ausgleich für Mängel im Wohnbereich und Wohnumfeld sowie für oft einseitige Berufstätigkeit (vgl. BTDrucks. 9/1900, S. 9). Sie können sich dort in natürlicher Umgebung einen privaten Erholungsbereich schaffen. Besonders wichtig ist das für Familien mit kleinen Kindern, die im Wohnbereich häufig nur ungenügende Spielmöglichkeiten vorfinden. Der Gesetzgeber konnte ferner davon ausgehen, daß daneben auch dem wirtschaftlichen Nutzen des Kleingartens für Angehörige der unteren Einkommensschichten und für kinderreiche Familien wesentliche Bedeutung zukommt (vgl. BTDrucks. 9/1900, S. 9).

Unter diesen Umständen kann der Gesetzgeber durch eine Pachtzinsbegrenzung einer Preisentwicklung vorbeugen, die dazu führen würde, daß ein Großteil der Bevölkerungsschichten, für die die Nutzung eines Kleingartens aus den dargelegten Gründen von besonderer Bedeutung ist, durch den Pachtzins unangemessen belastet würde. Bei der gebotenen Abwägung muß der Gesetzgeber dabei seine Entscheidung einerseits an den wirtschaftlichen Verhältnissen des betroffenen Bevölkerungskreises ausrichten. Andererseits darf er bei der Einschätzung der den Eigentümern zumutbaren Einschränkung berücksichtigen, welche Möglichkeiten diesen nach der tatsächlichen und rechtlichen Situation der Grundstücke anderweitig offen stünden. Er darf dabei nicht auf den untersten Bereich des möglichen Grundstücksertrags – etwa im Obst- und

Gartenbau oder in der landwirtschaftlichen Nutzung – abstellen, ist aber auch nicht verpflichtet, den Eigentümern die höchstmögliche Rendite, wie sie etwa für Wochenendgärten oder Campingplatz-Grundstücke erzielt werden kann, zu gewährleisten.

2. Bei der Ausgestaltung der danach zulässigen Pachtzinsbegrenzung in § 5 Abs. 1 Satz 1 BKleingG hat der Gesetzgeber die Eigentümer in unzumutbarer Weise belastet. Die gewählte Begrenzung auf den doppelten Betrag des ortsüblichen Pachtzinses im erwerbsmäßigen Obst- und Gartenbau schränkt die Eigentümer in ihrer Nutzungsbefugnis erheblich ein. Nach den Angaben im Materialband zum Agrarbericht 1982 (BTDrucks. 9/1341, S. 238, 252) zu den im Bundesdurchschnitt erzielten Pachtzinsen im Obstbau und im Freilandgemüseanbau waren aufgrund des § 5 Abs. 1 Satz 1 BKleingG bei dessen Inkrafttreten im Durchschnitt Höchstpachtzinsen von jährlich 0,14 DM je Quadratmeter zu erwarten. Davon ist auch der Gesetzgeber ausgegangen (vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf, BTDrucks. 9/1900, S. 14). Der Monatsbetrag des Pachtzinses, der zum Vergleich mit den allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnissen, insbesondere den Einkommensverhältnissen, besonders anschaulich ist, belief sich danach für eine Fläche von 400 qm, die nach § 3 Abs. 1 BKleingG ein Kleingarten nicht überschreiten soll (vgl. auch § 9 Abs. 1 Nr. 2 BKleingG), im Durchschnitt auf 4,67 DM. Der Kleingartenpachtzins lag damit erheblich unter den Beträgen, mit denen nach den Stellungnahmen der Verbände die Nutzung von Freizeit- und Wochenendgärten oder sonstigen Freizeit- und Erholungseinrichtungen bewertet wurde. In der weiteren Entwicklung hat sich an dieser Relation nichts geändert, wenn auch die Pachtzinsen im erwerbsmäßigen Obst- und Gartenbau, an die die Pachtzinsgrenze für Kleingärten anknüpft, im Zuge der allgemeinen Preisentwicklung geringfügig gestiegen sind. Legt man die Angaben im Agrarbericht 1991 über die durchschnittlichen Pachterträge im Obst- und im Freilandgemüseanbau (BTDrucks. 12/71, S. 286, 290) zugrunde, beläuft sich der nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BKleingG berechnete Höchstpachtzins für einen 400 qm großen Kleingarten auf monatlich 5,75 DM.

Eine besondere Beschwer der Eigentümer kann sich durch die

Pachtzinsregelung darüber hinaus ergeben, wenn hohe öffentliche Lasten anfallen, etwa Erschließungsbeiträge oder Straßenreinigungskosten. Die Pachtzinsbegrenzung kann in solchen Fällen dazu führen, daß der Eigentümer sogar erhebliche Verluste hinnehmen muß, die er nach der gesetzlichen Lage nicht in angemessener Weise auf die Pächter abwälzen darf. Daß die Gemeinden in solchen Fällen von der Erhebung von Erschließungsbeiträgen durchweg aus Billigkeitsgründen absehen (§ 135 Abs. 5 BauGB), ist rechtlich nicht gesichert.

Das Regelungsziel, die sozial schwächeren Bevölkerungsschichten vor der Verdrängung aus der Kleingartenpacht zu schützen (vgl. BTDrucks. 9/1900, S. 14), kann eine Pachtzinsbegrenzung dieses Ausmaßes nicht rechtfertigen. Die Pachtzinsen, zu denen § 5 Abs. 1 Satz 1 BKleingG führt, sind so niedrig, daß sie für den Pächter nahezu nur noch symbolische Bedeutung haben. Schon die Kosten, die für die Anfahrten zum Kleingartengelände anfallen, übersteigen sie in der Regel deutlich. Ein Schutzbedürfnis, das eine so weitgehende Pachtzinsbegrenzung rechtfertigen würde, könnte allenfalls für Bezieher sehr niedriger, weit unter dem Durchschnitt liegender Einkommen gegeben sein. Diese machen jedoch nur einen geringen Anteil der Kleingartenpächter aus. Wie das Bundesverfassungsgericht schon in der Entscheidung vom 12. Juni 1979 unter Berufung auf den im Auftrag des zuständigen Bundesministers erstatteten Forschungsbericht des Instituts für Städtebau, Siedlungswesen und Kulturtechnik der Universität Bonn vom Jahre 1975 hervorgehoben hat, war der Anteil der Kleingärtner „mit kleinerem Einkommen“ damals – bei einer ebenfalls weithin verwirklichten engen Pachtzinsbindung – mit 9 vom Hundert relativ gering (BVerfGE 52, 1 [34]); die Kleingartenbesitzer gehörten überwiegend den mittleren Einkommensschichten an, während die Bezieher besonders niedriger und besonders hoher Einkommen unter ihnen erheblich geringer vertreten waren als im Durchschnitt der bundesdeutschen Bevölkerung (BVerfGE 52, 1 [11]). Daß sich an diesen Verhältnissen zwischenzeitlich Wesentliches geändert hätte, ist im vorliegenden Verfahren von keiner Seite vorgetragen worden.

Entscheidet sich der Gesetzgeber für eine durchgehende, alle Fälle erfassende Pachtzinsbegrenzung, darf er sich nicht allein an der Leistungsfähigkeit der Kleingartenpächter mit besonders niedrigem Einkommen orientieren. Hält er für diese Gruppe besondere Schutzmaßnahmen für angebracht, so kann er dies durch gezielte, darauf beschränkte Regelungen zu erreichen versuchen. Dabei ist es ihm insbesondere nicht verwehrt, die Gemeinden, in deren Eigentum das Kleingartenland zu etwa zwei Dritteln steht, zu verpflichten, bei der Vergabe der Kleingärten und bei der Pachtzinsbemessung Angehörige der sozial schwachen Schichten bevorzugt zu berücksichtigen. Von Verfassungen wegen bestehen keine grundsätzlichen Bedenken dagegen, die Gemeinden als Verpächter von Kleingartenland besonderen Pflichten bei der Ausgestaltung der Pachtverhältnisse zu unterwerfen. Es gehört seit der Kleingartenordnung 1919 ohnehin zu ihren Aufgaben, ausreichendes Gelände für Kleingärten bereitzustellen (vgl. BVerfGE 52, 1 [36]). Davon ist auch der Gesetzgeber bei der Schaffung des Bundeskleingartengesetzes ausgegangen (vgl. BTDrucks. 9/1900, S. 18 zu § 15 des Gesetzentwurfs).

Ist somit die Höhe des Pachtzinses schon im Regelfall für den Eigentümer unzumutbar, so gilt das um so mehr, soweit nach der gesetzlichen Regelung keine Möglichkeit besteht, öffentliche Lasten, die für das Kleingartengrundstück in beträchtlicher Höhe anfallen können, in angemessener Weise bei der Bemessung des Pachtzinses zu berücksichtigen, so daß der Eigentümer in solchen Fällen aus dem Grundstück nicht nur keinen Ertrag mehr erzielen kann, sondern sogar Verluste hinnehmen muß.

3. Der Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 GG führt nicht zur Nichtigkeit des § 5 Abs. 1 Satz 1 BKleingG, da eine Pachtzinsbegrenzung nicht von vornherein unzulässig ist und es der Entscheidung des Gesetzgebers vorbehalten bleiben muß, ob und in welchem Umfang er eine Preisbindung – unter Beachtung der dargelegten Maßstäbe – einführen will. Seine Gestaltungsbefugnis ist allerdings insoweit eingeschränkt, als er jedenfalls sicherstellen muß, daß öffentliche Lasten auf die Pächter in angemessener Weise abgewälzt werden können.

Da bereits im Jahre 1979 durch die Kleingartenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ersichtlich geworden ist, daß das Regelungssystem der damaligen Vorschriften unter Einschluß der Pachtzinsbeschränkung der Nachbesserung bedurfte, und eine ausreichende Korrektur der Pachtzinsbeschränkung seither aussteht, ist der Gesetzgeber gehalten, nunmehr unverzüglich einen verfassungsmäßigen Rechtszustand hinsichtlich der Pachtzinsen herzustellen. Die Nachbesserung muß für alle Pachtverhältnisse mindestens für die Zeit von der Bekanntgabe der vorliegenden Entscheidung an vorgenommen werden. Für die Vergangenheit muß sie jedenfalls auf Fälle erstreckt werden, in denen Rechtsstreitigkeiten über die Höhe des Pachtzinses anhängig gemacht worden sind, die noch nicht bestandskräftig abgeschlossen sind.

V.

Da es dem Gesetzgeber nicht grundsätzlich verwehrt ist, die verfassungswidrige Pachtzinsregelung des § 5 Abs. 1 Satz 1 BKleingG durch eine anderweitige, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrende Pachtzinsbeschränkung zu ersetzen, berührt die Verfassungswidrigkeit dieser Vorschrift den Bestand der zur Prüfung stehenden Übergangsregelung nicht. Sieht der Gesetzgeber weiterhin eine Pachtzinsregelung vor, bestehen auch für die Zukunft gegen die Beschränkung der Grundstückseigentümer in der Nutzungsart des Grundstücks und gegen die Bindung an die Person des gegenwärtigen Pächters, die sich aus den Vorschriften des Bundeskleingartengesetzes für Dauerkleingärten ergibt, keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Wenn der Gesetzgeber allerdings künftig von jeglicher Pachtzinsbegrenzung absehen und die Bildung des Pachtzinses in vollem Umfang der freien Vereinbarung überlassen würde, müßte er dafür Sorge tragen, daß den Eigentümern bestehender Kleingärten die Möglichkeit, frei vereinbarte Pachtzinsen zu erzielen, nicht durch die Festschreibung der bestehenden Kleingartenverhältnisse vorenthalten wird.

(gez.) Herzog
Grimm

Henschel
Söllner

Seidl
Dieterich

Kühling

Seibert