

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

1. des Herrn S...,
2. des Herrn S...

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Wilhelm Cludius-Brandt,
Mittelstraße 31, Einbeck-Vogelbeck -

gegen 1. unmittelbar:

- a) das Urteil des Landgerichts Hannover
vom 18. Dezember 1996 - 1 S 17/96 -,
- b) das Urteil des Amtsgerichts Hannover
vom 8. Dezember 1995 - 537 C 4903/95 -

2. mittelbar: § 5 Abs. 1 des Bundeskleingartengesetzes in der Fassung des
Gesetzes zur Änderung des Bundeskleingartengesetzes vom 8. April 1994
(BGBl I S. 766)

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch den

Vizepräsidenten Seidl
und die Richter Grimm,
Hömig

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung
der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)
am 25. Februar 1998 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur
Entscheidung angenommen.

Gründe:

I.

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Pachtzinsbegrenzung im neuen Kleingartenrecht. 1

1. Das am 1. April 1983 in Kraft getretene Bundeskleingartengesetz (BKleingG) vom 28. Februar 1983 (BGBl I S. 210), das nach seinem § 16 Abs. 1 auch auf bereits bestehende Kleingartenverhältnisse anzuwenden war, sah in § 5 Abs. 1 Satz 1 eine Pachtzinsbeschränkung auf höchstens den doppelten Betrag des ortsüblichen Pachtzinses im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau vor. Nachdem diese Re- 2

gelung vom Bundesverfassungsgericht mit Beschluß vom 23. September 1992 (BVerfGE 87, 114 ff.) für unvereinbar mit Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG erklärt worden war, soweit sie Pachtverhältnisse mit privaten Verpächtern betraf, änderte sie der Gesetzgeber im Gesetz zur Änderung des Bundeskleingartengesetzes vom 8. April 1994 (BGBl I S. 766) dahin ab, daß der Höchstpachtzins auf den vierfachen Betrag des ortsüblichen Pachtzinses im erwerbsmäßigen Obst- und Gemüseanbau erhöht wurde (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BKleingG n.F.) und der Verpächter daneben vom Pächter die Erstattung der öffentlichrechtlichen Lasten verlangen kann, die auf dem Kleingartengrundstück ruhen (§ 5 Abs. 5 BKleingG n.F.). Die Neuregelung des Höchstpachtzinses findet nach Art. 3 des Änderungsgesetzes ab 1. November 1992 Anwendung. In der Literatur wird diese Überleitungsvorschrift dahin (verfassungskonform) ausgelegt, daß sie auch für die Abwälzung öffentlichrechtlicher Lasten gilt (vgl. Stang, Bundeskleingartengesetz, 2. Aufl., 1995, § 5 Rn. 84).

2. Die Beschwerdeführer sind Eigentümer eines 20.348 qm großen (Dauer-)Kleingartengeländes, das an einen Kleingartenverein zum Preis von jährlich 0,57 DM/qm verpachtet ist. Im Ausgangsverfahren machten die Beschwerdeführer hinsichtlich der 1993 und 1994 fällig gewordenen Jahrespachtzinsraten einen Pachtzins von jährlich 0,75 DM/qm unter Anrechnung der vom beklagten Kleingartenverein bereits geleisteten Beträge geltend, wobei sie sich zur Begründung darauf beriefen, daß die Neuregelung des Höchstpachtzinses nicht verfassungskonform sei.

3

Das Amtsgericht ermittelte auf der Grundlage der gesetzlichen Regelung einen Höchstpachtzins von 0,6243 DM/qm und gab danach der Klage teilweise statt. Das Landgericht wies die Klage dagegen in vollem Umfang ab. Es ermittelte den gesetzlich zulässigen Höchstpachtzins nur mit 0,52 DM/qm und kam danach zu dem Ergebnis, daß der Beklagte bereits mehr als den danach geschuldeten Betrag gezahlt habe.

4

3. Mit ihrer Verfassungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführer, daß auch die Neuregelung des Höchstpachtzinses gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG verstoße, weil die Verdoppelung des Pachtzinses gegenüber der früheren Regelung weiterhin nicht auf einer gerechten Interessenabwägung beruhe und die Eigentümer unzumutbar belaste. Soweit das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur vorausgegangenen Regelung eine Pachtzinsbindung für zulässig erachtet habe, müsse sich diese "an dem Anknüpfungspunkt Freizeitanpacht" orientieren und damit zu einem wesentlich höheren Pachtzins führen.

5

II.

Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung an, da die Annahmenvoraussetzungen des § 93 a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Die Verfassungsbeschwerde hat keine grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung. Die eigentumsrechtlichen Anforderungen an die Pachtpreisregelung für Kleingärten sind geklärt (vgl. BVerfGE 52, 1 <39 f.>; 87, 114 <146 ff.>). Die Annahme der Verfas-

6

sungsbeschwerde ist auch nicht zur Durchsetzung des Eigentumsrechts der Beschwerdeführer angezeigt. Denn die Angriffe der Beschwerdeführer gegen die gesetzliche Neuregelung des Höchstpachtzinses bieten keine Aussicht auf Erfolg.

1. Der Gesetzgeber war von Verfassungs wegen nicht gehindert, im Änderungsgesetz von 1994 die Pachtzinsbegrenzung für Kleingärten beizubehalten. Insoweit kann in vollem Umfang auf die Gründe verwiesen werden, die das Bundesverfassungsgericht für die Verfassungsmäßigkeit der Einführung und Aufrechterhaltung einer Pachtzinsbindung anlässlich der Prüfung der vorausgegangenen Regelung dargelegt hat (vgl. BVerfGE 87, 114 <146 ff., 150>). Ein Wandel der Verhältnisse seit dieser Entscheidung, der zu einer anderen Betrachtung Anlaß geben könnte, ist nicht eingetreten. Die Zielsetzungen des Änderungsgesetzes entsprechen denen der vorausgegangenen Regelung (vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drucks 12/6154, S. 6) und rechtfertigen danach die Pachtzinsbegrenzung als solche.

7

2. Der Gesetzgeber hat auch bei der Ausgestaltung der Pachtpreisbindung die Grenzen seines Gestaltungsspielraums im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG nicht überschritten.

8

Der Gesetzgeber steht bei der Erfüllung des ihm in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erteilten Auftrags, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, vor der Aufgabe, das Sozialmodell zu verwirklichen, dessen normative Elemente sich einerseits aus der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG und andererseits aus dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG ergeben. Er muß dabei die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Dem entspricht die Bindung des Gesetzgebers an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weiter gehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. In jedem Falle erfordert die verfassungsrechtliche Gewährleistung die Erhaltung der Substanz des Eigentums (vgl. BVerfGE 52, 1 <29 f.>; 87, 114 <138 f.>). Diesen Anforderungen wird die neue Pachtzinsregelung gerecht.

9

a) Die neue Pachtzinsregelung ist zur Herstellung eines sozialverträglichen Interessenausgleichs nicht schon deswegen ungeeignet, weil sie an den ortsüblichen Pachtzins im gewerblichen Obst- und Gemüseanbau anknüpft. Denn der Gesetzgeber konnte seiner Verpflichtung, die Interessen der Grundeigentümer und der Kleingärtner in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen, auf verschiedenen Wegen gerecht werden. Dabei war er verfassungsrechtlich nicht an bestimmte Bemessungsgrundlagen und Berechnungsverfahren gebunden. Da Kleingärten teils der gärtnerischen Nutzung und teils der Freizeitgestaltung dienen, konnte der Gesetzgeber sowohl Gartenpachten als auch Freizeitpachten als Bemessungsgrundlage heranziehen. Er konnte den Höchstpachtzins entweder als Bruchteil vergleichbarer Freizeitpachtverhältnisse oder als Mehrfaches der im gewerblichen Obst- und Gemüseanbau erzielbaren Pachtpreise bestimmen (vgl. auch BGH, NJW-RR 1996, S. 143 <144>).

10

Die Anknüpfung an die Bodenpachtpreise im Erwerbsgartenbau wäre nur dann sachwidrig, wenn der gewerbliche Obst- und Gemüseanbau auf Grund spezifischer landwirtschaftlicher Entwicklungen nicht mehr als Gradmesser für die allgemeine Preisentwicklung dienen könnte oder wenn das gärtnerische Element bei den Kleingartenanlagen in solchem Maße zurückträte, daß kein wesentlicher Unterschied mehr zu reinen Freizeitanlagen bestünde. Beides kann derzeit nicht festgestellt werden. Denn die durchschnittlichen Pachtzinsen halten mit den allgemeinen Lebenshaltungskosten mindestens Schritt (vgl. BTDrucks 12/6154, S. 7), und der Gesetzgeber hat eine Verstärkung des Freizeitelements der Kleingärten dadurch verhindert, daß er den Ausbau der Gartenlauben zu kleinen Eigenheimen mit umfassender Erschließung (Elektrizität, Wasser und Abwasser) ausdrücklich abgelehnt hat (vgl. dazu den Bericht des BT-Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, BT-Drucks 12/6782, S. 2).

b) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer stehen die im Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 23. September 1992 dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstäbe der Neuregelung nicht entgegen.

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgesprochen, daß der Gesetzgeber nicht auf den untersten Bereich des Grundstücksertrags - etwa im Obst- und Gartenbau oder in der landwirtschaftlichen Nutzung - abstellen darf, aber auch nicht verpflichtet ist, den Eigentümern die höchstmögliche Rendite, wie sie etwa für Wochenendgärten oder Campingplatzgrundstücke erzielt werden kann, zu gewährleisten. Innerhalb dieses Rahmens muß er bei der Belastung der Eigentümer dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Seine Gestaltungsfreiheit ist allerdings insoweit eingeschränkt, als er jedenfalls sicherstellen muß, daß öffentliche Lasten auf die Pächter in angemessener Weise abgewälzt werden können (vgl. BVerfGE 87, 114 <147 f., 150>).

Die angegriffene Neuregelung hält sich in diesem Rahmen und belastet die Eigentümer im Gegensatz zur vorausgegangenen Regelung nicht mehr unverhältnismäßig.

aa) Soweit sich der Gesetzgeber innerhalb des ihm vorgegebenen Rahmens dafür entschieden hat, den Höchstpachtzins für Kleingärten stärker an den Gartenbaupachtzinsen zu orientieren als an den Freizeitpachtzinsen, bestehen dafür sachliche Gründe. Zum einen ist der Freizeit- und Erholungswert von Campingplätzen und Freizeitgärten in der Regel wesentlich höher als bei Kleingärten. Diese Freizeitstätten liegen typischerweise in touristisch interessanten Gebieten oder in bevorzugten Lagen (Fluß-, Seenähe, Berglage). Hingegen liegen Kleingärten üblicherweise am Stadtrand, in durchschnittlichen, mitunter eher ungünstigen Lagen, etwa an Bahnlinien. Ferner ist die Ausstattung von Kleingartenanlagen grundsätzlich nicht mit der Ausstattung von Ferienhäusern, Wochenendhäusern oder Campingplätzen vergleichbar. Da die Gartenlauben typischerweise nicht zum dauernden Wohnen geeignet sind (§ 3 Abs. 2 BKleingG) und daher Telefon-, Elektrizitäts- und Wasseranschlüsse fehlen, verfügen sie über beachtlich weniger Komfort.

Zum anderen wird der Freizeit- und Erholungswert von Kleingartenanlagen im wesentlichen von den Kleingärtnern durch Eigeninitiative und Kapitaleinsatz selbst geschaffen. Der Verpächter stellt lediglich das Land zur Verfügung, während die Kleingärtner die Aufwendungen für die Zäune, Anpflanzungen, Wege, Parkplätze, Hütten und Gemeinschaftsanlagen selbst tragen (vgl. § 5 Abs. 4 BKleingG). Im Gegensatz dazu schaffen die Eigentümer von Campinganlagen, Wochenendhäusern oder Freizeitgärten regelmäßig den Freizeitwert durch eigene Investitionen, ehe sie die Anlagen verpachten können. Für sie stellt daher der Pachtzins keinen Reinerlös dar und ist zugleich Entgelt für Bodenüberlassung, Arbeits- und Kapitaleinsatz. Wegen dieser Unterschiede war der Gesetzgeber nicht gezwungen, den Höchstpachtpreis für Kleingärten in stärkerem Maße an Freizeitpachtpreisen zu orientieren.

16

bb) Auch von der Höhe der Pachtzinsbeträge her, die sich aus der Neuregelung tatsächlich ergeben, kann - jedenfalls bei einer Gesamtbetrachtung der Neuregelung - nicht mehr auf eine unzumutbare Belastung der Eigentümer geschlossen werden. Zwar sind die in Frage kommenden Beträge (hier jährlich 0,52 DM/qm) auch nach der Neuregelung noch verhältnismäßig niedrig. Daß sie nur symbolischen Charakter hätten, kann jedoch nicht mehr angenommen werden. Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß der Pachtzins im Vergleich zum Wert der Grundstücke unangemessen niedrig ist. Planungsrechtlich stellen Dauerkleingärten Grünflächen dar, die entweder landwirtschaftlich oder kleingärtnerisch genutzt werden können. Eine andere Nutzungsmöglichkeit, etwa als Baufläche oder als reines Erholungsgebiet (§ 9 Baunutzungsverordnung), scheidet aus. Sobald eine andere Nutzungsmöglichkeit planungsrechtlich möglich wäre, besteht nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 BKleingG ein Kündigungsrecht. Somit stehen die Kleingartenflächen nach ihrer Nutzbarkeit eher stadtnahen und insoweit begünstigten Ackerlandflächen nahe. Zieht man dies in Rechnung, dann kann die durch Kleingartenpachten erzielbare Kapitalrendite nicht als unangemessen niedrig angesehen werden, zumal diese Rendite angesichts der Zwischenschaltung von Kleingartenvereinen regelmäßig risikolos erzielt wird und als krisensicher angesehen werden kann.

17

Entscheidend fällt aber neben diesen Gesichtspunkten noch ins Gewicht, daß der Gesetzgeber gleichzeitig durch die Einfügung des § 5 Abs. 5 BKleingG n.F. den Eigentümern die volle Abwälzung der öffentlichrechtlichen Grundstückslasten auf die Pächter ermöglicht hat. In Verbindung mit § 5 Abs. 4 BKleingG und dem Umstand, daß die Kleingartenanlagen regelmäßig an Vereine verpachtet werden, die alle Verwaltungsaufgaben übernehmen, hat dies zur Folge, daß die Eigentümer und Verpächter anders als nach der vorausgegangenen Regelung nicht mehr Verluste aus der Verpachtung befürchten müssen, die in die Substanz des Eigentums eingreifen, sondern daß ihnen der Pachtzins als Nettorendite verbleibt.

18

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

19

Seidl

Grimm

Hömig

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
25. Februar 1998 - 1 BvR 207/97**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 25. Februar 1998 - 1 BvR 207/97 - Rn. (1 - 19), http://www.bverfg.de/e/rk19980225_1bvr020797.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1998:rk19980225.1bvr020797