

Nr. 128

Art. 98 Satz 4 Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12. 1946 (GVBl. S. 333); §§ 2 Nr. 7, 54 Gesetz über den Verfassungsgerichtshof vom 22. 7. 1947 (GVBl. S. 147); Ziff. I 4 Lagerordnung für die Lager der Flüchtlingsverwaltung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 26. 1. 1951

Die Vorschrift der Ziffer I 4 der Lagerordnung für die Lager der Flüchtlingsverwaltung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 26. 1. 1951, derzufolge durch Eheschließung ein Anspruch des Ehegatten auf Aufnahme in das Lager nicht begründet wird, ist weder nach ihrer äußeren Form noch nach ihrem objektiven Inhalt eine der Normenkontrolle des Verfassungsgerichtshofs zugängliche Rechtsvorschrift.

Bayerische Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 31. 3. 1955 - Vf. 36-VII-54

I. Die Eheleute E. und Ch. Sch. beantragten, die Ziff. 14 der Entschließung des Bayer. Staatsministeriums des Innern – Staatssekretär für das Flüchtlingswesen – vom 26. 1. 1951 betr. die Lagerordnung für die Lager der Flüchtlingsverwaltung des Bayer. Staatsministeriums des Innern (im folgenden abgekürzt: LO) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

Ziff. I 4 LO lautet: „Durch Eheschließung wird ein Anspruch auf Aufnahme des Ehegatten in das Lager nicht begründet.“

Zur Begründung ihres Antrags führten die Eheleute Sch. im wesentlichen folgendes aus:

Die LO sei eine allgemein gültige Rechtsnorm, die ausnahmslos für alle bayerischen Lager und für alle Flüchtlinge rechtsverbindlich sei. Durch die Ziff. I 4 LO werde das in Art. 126 Abs. 1 BV gewährleistete Grundrecht in seinem Wesensgehalt verletzt. Dies zeige sich, sobald aus einer Ehe, bei der nur ein Teil als Lagerinsasse registriert sei, Kinder hervorgingen. Gerade in einem Lager ausländischer Juden wirke sich Ziff. I 4 LO besonders ungünstig aus, weil durch die Besonderheiten der Nachkriegsverhältnisse die rabbinische Eheschließung der standesamtlichen oft um Jahre vorausgehe und weil deshalb schon vor der letzteren häufig Kinder vorhanden seien. Die Kinder müßten entweder die Erziehung des Vaters oder die Pflege der Mutter entbehren. Die von der Lagerverwaltung zugestandenen Besuchsaufenthalte böten keinen Ersatz für dauernde und geordnete Erziehung, auf die ein unveräußerliches verfassungsmäßiges Recht bestehe. Ferner verstoße Ziff. I 4 LO gegen die Art. 124 Abs. 1 und 125 Abs. 1 und 2 BV, durch die gleichfalls Grundrechte gewährleistet würden. Sie verhindere eine legale Lebensgemeinschaft der Ehegatten und Kinder. Den nicht als registrierten Lagerinsassen anerkannten Ehegatten und Kindern entstünden erhebliche Nachteile; sie hätten insbesondere keinen Anspruch auf Behandlung durch den Lagerarzt und auf Zuteilung von Auswandererbeihilfen. Schließlich verletze Ziff. I 4 LO auch Art. 106 Abs. 1 und 3 BV. Die genannten Grundrechte könnten nur dann eingeschränkt werden, wenn hierfür zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit und Wohlfahrt vorlägen. Solche seien

Bayerische Verfassungsgerichtshof: Nr. 128(VerwRspr 1956, 537)

538

aber nicht vorhanden. Zudem bedürfte es hierzu eines Gesetzes, eine Verordnung genüge nicht. Daher sei auch Art. 70 Abs. 3 BV verletzt. Ziff. I 4 LO lasse sich auch nicht durch den Anstaltscharakter der Lager rechtfertigen. Beim Lager F. von einer Anstalt zu sprechen, sei kaum möglich. Hier seien abgeschlossene Wohnungen vorhanden, für welche die Lagerinsassen, soweit sie eigenes Einkommen hätten, Miete entrichteten; er, der Antragsteller Sch., zahle für sein Zimmer z. B. monatlich 11,50 DM. Es werde auch weder Gemeinschaftsverpflegung gewährt noch

bestehe eine das Wohnrecht einschränkende Anstaltsgewalt. Die Bewohner der Lager hätten sich auch nicht durch freiwilligen Einzug oder durch freiwilliges Verweilen im Lager einem öffentlich-rechtlichen Gewaltverhältnis unterworfen. Sie seien als Opfer des Nazi-Systems gegen ihren Willen von den IRO-Lagern in die deutsche Verwaltung überführt worden. Sie würden durch das Verschulden der deutschen und bayerischen Behörden z. T. sehr gegen ihren Willen in den Lagern festgehalten; in diesem Zusammenhang brauche nur an die Verschleppung der Entschädigung für die jüdischen Nazi-Opfer erinnert zu werden. Wolle man aber den Anstaltscharakter des Lagers bejahen, so dürfe die LO auf dieses nicht angewendet werden; die Ausländerlager dürfen ihr nicht unterstellt werden, weil sonst der Verfassungsgrundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 118 Abs. 1 BV) verletzt würde; die Ausländer dürften gegenüber den deutschen Staatsangehörigen nicht benachteiligt werden.

Auf Grund der verfassungswidrigen Ziff. I 4 LO habe die Regierung von O. die Antragstellerin Ch. Sch. und ihren ehelichen Sohn A. Sch. nicht als registrierte Insassen des Lagers F. anerkannt. Dies sei für den Antragsteller Sch., der Insasse des Lagers sei, wegen seiner dauernden Pflegebedürftigkeit mit besonderen Härten verbunden. Ehegatten von Lagerinsassen würden nur dann in das Lager F. aufgenommen, wenn sie der Regierung und dem liberalen Landesrabbiner Dr. O. genehm seien. Die Regierung von O. habe die demokratischen Grundrechte verletzt, indem sie die Erteilung und Verweigerung von Aufnahmebewilligungen für Ehegatten dazu mißbraucht habe, um die Mehrheit der streng religiösen (meist ausländischen) Juden im amtlichen Lagerausschuß zugunsten der liberalen (meist deutschen) Juden zu brechen. Dies sei ein unzulässiger Eingriff in den religiösen Meinungsstreit und beeinträchtige die in Art. 107 Abs. 1 BV gewährleistete Glaubens- und Gewissensfreiheit.

Auf den Einwand der Staatsregierung, daß die Verfassungsbeschwerde nach § 48 Abs. 3 VfGHG unzulässig sei, erwiderten die Antragsteller, ihr Antrag sei ausschließlich als Popularklage, nicht aber auch als Verfassungsbeschwerde gegen die Nichtaufnahme der Frau Ch. Sch. in das Lager F. aufzufassen.

II. 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV, § 54 Abs. 1 VfGHG hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Unter den Begriff Verordnungen fallen hier nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (vgl. VGH n. F. 4 II; Entscheidung vom 12. 2. 1954, Vf. 49–VII–52) nur Rechtsverordnungen, d. s. auf gesetzlicher Ermächtigung beruhende Verordnungen,

Bayerische Verfassungsgerichtshof: Nr. 128(VerwRSpr 1956, 537)

539

die auf Grund des allgemeinen Gewaltverhältnisses zwischen dem Staat und den Rechtsunterworfenen an die letzteren gerichtet sind und für sie verbindliches Recht setzen.

Dagegen sind Verwaltungsverordnungen der Normenkontrolle des Verfassungsgerichtshofs nicht unterstellt. Hierher gehören auch Vorschriften, durch die ein Staatsministerium dem unterstellten Staatspersonal über die Verwaltung und Benutzung einer unter seiner Aufsicht stehenden öffentlichen Anstalt Anweisungen erteilt. Sie sind ausschließlich an den bezeichneten Personenkreis, nicht aber an die Allgemeinheit der Staatsbürger gerichtet. In deren Rechtskreis greifen sie wegen ihres rein internen Charakters nicht ein und können deshalb auch ihre Grundrechte nicht unmittelbar verletzen.

Ebensowenig fallen unter den Begriff der Rechtsverordnungen Entschlüsse des für die Anstaltsaufsicht zuständigen Staatsministeriums, in denen es den Anstaltsinsassen seine Rechtsauffassung in bestimmten die Anstaltsbenutzung betreffenden Fragen darlegt. Sie setzen kein Recht, sondern stellen nur fest, wie sich die Rechtslage nach der Auffassung des zuständigen

Staatsministeriums darstellt. Sie beanspruchen keine Verbindlichkeit gegenüber den einzelnen Staatsbürgern oder gegenüber den nicht unterstellten Staatsorganen, vor allem nicht gegenüber den Gerichten (vgl. VGH n. F. 6 II 35/55; VfGH Rheinland-Pfalz, Entscheidung vom 28. 9. 1953 – Drucks. des Landtags Rheinland-Pfalz 1953 III Nr. 604).

2. Die von den Antragstellern beanstandete Ziff. I 4 LO ist keine der Normenkontrolle des Verfassungsgerichtshofs zugängliche Rechtsvorschrift.

a) Die LO gilt für die staatlichen Flüchtlingslager und nach ihrer Ziff. I 7 auch für die Regierungslager für heimatlose Ausländer, zu denen auch das Lager F. zählt. Der Staat errichtete diese Lager, um in Erfüllung seiner gesetzlichen Pflicht nach §§ 6 ff. des Flüchtlingsgesetzes vom 19. 2. 1947 (GVBl. 51) die obdachlosen Heimatvertriebenen sowie auch die heimatlosen Ausländer unterzubringen. Die Lager werden als öffentliche Anstalten geführt. Sie sind nicht zu juristischen Personen des öffentlichen Rechts erhoben worden, sondern werden als sog. unselbständige Anstalten vom Bayerischen Staat als ihrem Rechtsträger verwaltet. Dieser hat seinen hierauf gerichteten Willen in Ziff. I 2 LO (vgl. auch die Entschlüsse des StMdI vom 29. 11. 1950 Abs. 1 – MABl. S. 458 – und vom 16. 12. 1951 Abs. 2 – MABl. 1952 S. 46) in maßgebender Weise zum Ausdruck gebracht (vgl. Forsthoff, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1953, S. 319). Für den Anstaltscharakter der Lager ist es entgegen der Auffassung der Antragsteller unerheblich, ob das Zusammenleben größere oder geringere Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit erfordert (vgl. Ziff. I 6 LO), ob sie an der Gemeinschaftsverpflegung teilnehmen (vgl. Ziff. IV 3 LO) und ob sie ein Entgelt für ihre Unterbringung entrichten.

b) Die LO ist vom Bayer. Staatsministerium des Innern – Staatssekretär für das Flüchtlingswesen – als der zuständigen obersten Aufsichtsbehörde am 26. 1. 1951 erlassen worden. Schon die äußere Form der LO zeigt, daß ihr nicht die Bedeutung einer Rechtsverordnung zukommen sollte. Sie wurde,

Bayerische Verfassungsgerichtshof: Nr. 128(VerwRSpr 1956, 537)

540

nachdem ihre Drucklegung veranlaßt worden war, mit Entschluß des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 20. 4. 1951, Az. V/13–8151, 3 an die Regierungen und an die Lagerverwaltungen übersandt; die letzteren wurden angewiesen, sie den Lagerinsassen bekanntzugeben. Darüber hinaus ist sie nicht bekanntgegeben worden. Sie wurde weder im Bayer. Gesetz- und Verordnungsblatt noch im Bayer. Staatsanzeiger veröffentlicht.

c) Ziff. I 4 LO hat aber auch nach ihrem objektiven Inhalt nicht den Charakter einer Rechtsverordnung. Sie wendet sich an das unterstellte Staatspersonal und weist die Lagerleitungen an, Ehegatten von Lagerinsassen nicht ohne weiteres allein auf Grund der Tatsache der Eheschließung in das Lager aufzunehmen; vielmehr soll, wenn ein Lagerinsasse heiratet, die Entscheidung über die Aufnahme des Ehegatten in das Lager der Regierung vorbehalten sein (so die hier ergänzend eingreifende Entschluß des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 16. 1. 1953, Buchst. C 5, MABl. S. 60); die Regierungen können von dieser Möglichkeit in Härtefällen Gebrauch machen, also insbesondere dann, wenn die Beteiligten keine Wohnung außerhalb des Lagers finden können. Ziff. I 4 LO ist hiernach, soweit sie an das unterstellte Staatspersonal gerichtet ist, eine für diese verbindliche Verwaltungsverordnung. Außer an das unterstellte Staatspersonal wendet sich das Bayer. Staatsministerium des Innern mit der LO nur noch an die Lagerinsassen. Es bringt diesen gegenüber in Ziff. I 4 LO seine Auffassung zum Ausdruck, daß nach dem geltenden Recht die Tatsache der Eheschließung eines Lagerinsassen für sich allein keinen Aufnahmeanspruch für den Ehegatten begründen könne, der unabhängig davon wäre, ob der Ehegatte überhaupt zu dem für die Lagerbetreuung vorgesehenen Personenkreis gehört und ob die

Ehegatten die Möglichkeit haben, außerhalb des Lagers Unterkunft zu finden. Den Lagerinsassen soll dadurch nahegelegt werden, sich nach Möglichkeit schon vor einer Eheschließung rechtzeitig um geeignete Unterkunft außerhalb des Lagers zu bemühen, damit die beabsichtigte Auflösung der Lager, die nur als vorübergehende Notunterkünfte errichtet worden sind (vgl. Ziff. I 2 LO), nicht noch weiter verzögert wird. Solche Hinweise setzen, wie oben dargelegt, kein Recht. Ziff. I 4 LO ist also auch insoweit keine Rechtsverordnung. Einen weitergehenden Inhalt hat Ziff. I 4 LO nicht. Eine weitergreifende unmittelbare Rechtswirkung ist nicht eingetreten.

Der Antrag war daher als unzulässig abzuweisen.

Das Verfahren ist nach § 23 Abs. 1 Satz 1 VfGGH kostenfrei.