



Vf. 38-VII-21

München, 11. September 2023

Erfolgreiche Popularklage einer Stadt gegen die Regelung zur Genehmigungsfähigkeit einer Zweckentfremdung in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 Zweckentfremdungsgesetz

Pressemitteilung

zur

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 24. August 2023

Mit Entscheidung vom 24. August 2023 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof den Antrag der Landeshauptstadt München (Antragstellerin) auf Feststellung, dass eine Vorschrift des Zweckentfremdungsgesetzes zu den Voraussetzungen der Genehmigungsfähigkeit einer Zweckentfremdung nur in einer bestimmten Auslegung verfassungsgemäß ist, sowie den Hilfsantrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift abgewiesen. Der Verfassungsgerichtshof hat die Popularklage sowohl im Haupt- als auch im Hilfsbegehren mangels ausreichender Rüge der Verletzung eines Grundrechts oder grundrechtsgleichen Rechts für unzulässig erachtet. Eine sachliche Überprüfung der angegriffenen Vorschrift auf ihre Verfassungsmäßigkeit ist demgemäß nicht erfolgt.

I.

Gegenstand des Popularklageverfahrens ist die Regelung des Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 des Zweckentfremdungsgesetzes (ZwEWG). Nach Art. 1 Satz 1 ZwEWG können die Gemeinden für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden

darf, wenn sie dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können. Gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ZWEWG kann die Genehmigung (neben den Fällen der Erteilung nach Nr. 1) erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird; dies kann (Halbsatz 2) durch Bereitstellung von Ersatzwohnraum oder durch eine Ausgleichszahlung geschehen.

Auf der Grundlage von Art. 1 ZWEWG hatte die Antragstellerin im November 2017 eine Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) erlassen. Der damalige § 7 ZeS bestimmte, welche Anforderungen an ein Angebot zur Errichtung von Ersatzwohnraum gestellt werden durften, damit die Zweckentfremdung genehmigungsfähig war. Mit rechtskräftigem Beschluss vom 20. Januar 2021 Az. 12 N 20.1706 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einem Normenkontrollverfahren zwei damals in dieser Vorschrift enthaltene Bestimmungen wegen Verstoßes gegen Art. 1 i. V. m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ZWEWG für unwirksam erklärt. Dies war zum einen die in § 7 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ZeS a. F. normierte „Näheklausel“, wonach der Ersatzwohnraum in der Regel im selben Stadtbezirk wie der zweckzuentfremdende Wohnraum oder in vergleichbarer räumlicher Nähe zu schaffen war. Zum anderen waren dies die in § 7 Abs. 2 Nr. 5 Sätze 2 und 3 ZeS a. F. angeordneten Regelungen, wonach vermieteter Wohnraum nur durch Mietwohnraum ersetzt werden durfte, wobei sich die Miethöhe an der ortsüblichen Vergleichsmiete nach dem jeweils gültigen Mietspiegel für München zu orientieren hatte.

In der Folge erhob die **Antragstellerin** am 11. Juni 2021 die vorliegende Popularklage. Mit dem Hauptantrag beantragt sie unter Berufung auf das Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV), die Sozialbindung des Eigentums (Art. 103 Abs. 2 BV) und den Anspruch auf eine angemessene Wohnung (Art. 106 Abs. 1 BV), den Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 ZWEWG nur in der Auslegung für verfassungsgemäß zu erklären, dass Ersatzwohnraum für Mietwohnraum nur anderer, hinsichtlich der Miethöhe vergleichbarer Wohnraum ist. Der Hilfsantrag zielt darauf ab, die Vorschrift wegen Verstoßes gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 BV) „hinsichtlich der unter-

lassenen Regelung zur Konkretisierung des Ersatzwohnraums“ für verfassungswidrig zu erklären.

Der **Bayerische Landtag** und die **Staatsregierung** sind der Popularklage entgegengetreten.

II.

Der **Verfassungsgerichtshof** hat die **Popularklage abgewiesen**, da der Haupt- und der Hilfsantrag **unzulässig** sind.

Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört, dass der Antragsteller substantiiert darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleistetetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird. Die Popularklage ist unzulässig, wenn und soweit eine als verletzt bezeichnete Norm der Verfassung kein Grundrecht gewährt. Sie ist weiter unzulässig, wenn zwar ein Grundrecht als verletzt gerügt wird, eine Verletzung der entsprechenden Norm nach Sachlage aber von vornherein nicht möglich ist, weil beispielsweise der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt wird. Dabei ist vorliegend die Besonderheit zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin als juristische Person des öffentlichen Rechts zwar grundsätzlich antragsberechtigt ist. Da die Popularklage verfassungsgerichtlichen Grundrechtsschutz gegen hoheitliche Maßnahmen gewähren soll, juristische Personen des öffentlichen Rechts aber als Teil der Staatsgewalt selbst nur in eingeschränktem Umfang Träger von Grundrechten sein können, muss das als verletzt gerügte Grundrecht seinem Wesen nach auf die juristische Person des öffentlichen Rechts anwendbar sein. Dies ist dann der Fall, wenn die juristische Person des öffentlichen Rechts dem Staat in einer grundrechtstypischen Lage gegenübersteht, die sie ebenso schutzwürdig erscheinen lässt wie den einzelnen Bürger.

Nach diesen Maßgaben hat die Antragstellerin einen **möglichen Grundrechtsverstoß nicht hinreichend dargelegt**. Ihrem Vortrag sind keine ausreichenden Anhaltspunkte dafür zu entnehmen, dass Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte, hinsichtlich

derer sie antragsberechtigt ist, verletzt sein könnten, wenn Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Halbsatz 2 ZwEWG nicht so auszulegen ist, wie sie es für einzig verfassungsgemäß ansieht. Auf die behauptete Verletzung von Art. 106 Abs. 1 BV kann die Antragstellerin ihren Antrag von vornherein nicht stützen, da diese Verfassungsnorm kein subjektives Recht gewährleistet. Auch mit der Behauptung der Nichtbeachtung der Gemeinwohlklausel des Art. 103 Abs. 2 BV wird kein Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht als verletzt gerügt. Den behaupteten Verstoß gegen das grundrechtsähnliche Recht der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV kann die Antragstellerin als Gemeinde zwar grundsätzlich im Popularklageverfahren geltend machen. Insoweit ist aber die zur Substanziierung erforderliche Darlegung einer möglichen Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie unterblieben. Die Ausführungen der Antragstellerin berücksichtigen insbesondere nicht, dass das am 1. Januar 2009 in Kraft getretene Zweckentfremdungsgesetz, das im Zuge der Föderalismusreform die zuvor geltende bundesrechtliche Regelung der Materie ablöste, nicht Kompetenzen beschränkt, über die die Gemeinden kraft ihres Selbstverwaltungsrechts bereits zuvor verfügt hätten. Vielmehr wurden mit der Satzungs Ermächtigung des Art. 1 Satz 1 ZwEWG und der damit verbundenen – verfassungsrechtlich erforderlichen – näheren Ausgestaltung der Genehmigungsvoraussetzungen in Art. 2 ZwEWG den Gemeinden mit Wohnraumangel überhaupt erst Handlungsoptionen eingeräumt, durch den Erlass eigener Zweckentfremdungssatzungen das Gesamtwohnraumangebot zu erhalten. Soweit mit dem Hilfsantrag ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip gerügt wird, ist wiederum objektives Verfassungsrecht betroffen, auf dessen Verletzung eine Popularklage für sich allein nicht gestützt werden kann.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

