VGH München, Beschluss v. 20.01.2021 – 12 N 20.1706

Titel:

Normenkontrollantrag betreffend die Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum

Normenketten:

GG Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 2 S. 1
VwGO § 88

Leitsätze:

1. Das Zweckentfremdungsverbot erschöpft sich „im Bestandsschutz von Wohnraum“ (wie BVerfGE 38, 348 [359 ff.]; BVerwGE 65, 139 [142 f.]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94); es schützt den Wohnungsbestand nicht um seiner selbst willen. Verhindert werden soll lediglich eine Verschlechterung oder zusätzliche Gefährdung der Versorgungslage der Bevölkerung (wie BVerfGE 55, 249 [258 ff.]; BVerwGE 65, 139 [143 f.]; 71, 291 [296 ff.]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [95]). (Rn. 26)
2. Der Abbruch eines (veralteten) Wohngebäudes muss deshalb zweckentfremdungsrechtlich genehmigt werden, wenn der durch den Abriss entstehende Wohnraumverlust durch neugeschaffenen gleichwertigen Ersatzraum ausgeglichen wird (wie BVerwGE 65, 139 [143 ff.]; 95, 341 [355]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 49 [95]); der Zweckentfremdungsgenehmigung dürfen insoweit keine einschränkenden Nebenbestimmungen hinzugefügt werden (wie BVerfGE 55, 249 [260]; BVerwGE 65, 139 [144]; 95, 341 [355]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [95]). Ebenso wenig muss der Eigentümer neu geschaffenen Ersatzwohnraum dem Wohnungsmarkt zu den gleichen Mietpreisbedingungen zur Verfügung stellen wie zuvor den veralteten durch Abriss zweckentfremdeten Wohnraum (wie BVerfGE 55, 249 [259 f.]; BVerwGE 65, 139 [146]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [95]). (Rn. 27)
3. Das Zweckentfremdungsverbot gestattet weder eine Wohnraumbewirtschaftung noch eine Mietpreisregelung (wie BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]); es belässt dem Eigentümer in den allein durch die Widmung des Wohnraums zu Wohnzwecken gezogenen Grenzen sowohl die Verfügungsbefugnis als auch die Privatautonomie. Für örtliche Einschränkungen der Verfügungsbefugnis und Vertragsfreiheit bietet es keine gesetzliche Grundlage (wie BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]). (Rn. 27)
4. Das Zweckentfremdungsverbot hindert den Eigentümer deshalb nicht daran, für die Wohnnutzung ihm gehörenden Wohnraums eine die ortsübliche Vergleichsmiete übersteigende Miete zu fordern. Dies gilt für veralteten Wohnraum ebenso wie für Ersatzwohnraum, der anstelle des abgebrochenen veralteten Wohnraums geschaffen worden ist (wie BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]). Der Genehmigungsvorbehalt darf insbesondere nicht als Mittel eingesetzt werden, um „allgemein unerwünschte oder schädliche Entwicklungen“ auf dem Wohnungsmarkt zu unterbinden (wie BVerfGE 38, 348 [360]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]). (Rn. 28)
5. Genügt ist dem Erfordernis neugeschaffenen gleichwertigen Ersatzraums deshalb auch dann, wenn der vom Zweckentfremdungsverbot belastete Eigentümer den Abriss seines Wohngebäudes mit veralteten Mietwohnungen durch einen Neubau mit Eigentumswohnungen ausgleicht (wie BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]). Dass der Eigentümer dem Markt statt der durch den Abriss beseitigten Mietwohnungen nunmehr Eigentumswohnungen anbietet, stellt deren Gleichwertigkeit im Sinne des Zweckentfremdungsrechts nicht infrage. (Rn. 29)
6. Die Zielsetzung des Zweckentfremdungsgesetzes erschöpft sich vielmehr in der Erhaltung des „Gesamtwohnraumangebots“. Dementsprechend kann es im Hinblick auf für die Genehmigung einer Zweckentfremdung anzubietenden Ersatzwohnraum nicht darauf ankommen, ob es sich bei diesem um Miet- oder Eigenwohnraum handelt. Ebenso wenig gestattet das Zweckentfremdungsgesetz eine satzungsförmige Lokalisierung des Ersatzwohnraums in demselben Stadtbezirk oder in vergleichbarer Nähe zum zweckzuentfremdenden Wohnraum. (Rn. 31, 32 und 36)
7. Allein die subjektive Vorstellung der Entscheidungsträger der Landeshauptstadt, die herrschende Marktsituation rechtfertige hinsichtlich der Schaffung von Ersatzwohnraum nicht nur eine Differenzierung

zwischen Mietwohnungen und selbstgenutzten Wohnungen, sondern erfordere darüber hinaus zugleich auch eine Mietpreisregelung und bestimmte Lokalisierung des Ersatzwohnraums, kann - ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber - einen entsprechenden Satzungserlass nicht tragen und das in der Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch des Bundesverwaltungsgerichts sorgsam austarierte System des Zweckentfremdungsrechts zwischen Eigentumsschutz einerseits und Sozialbindung andererseits nicht einseitig in eine bestimmte Richtung verschieben. (Rn. 33)

Schlagworte:
Normenkontrolle, Zweckentfremdungsverbotssatzung, Ersatzwohnraum, Mietwohnraumklausel, Mietpreisklausel, Näheklausel, Kommunale Selbstverwaltung

Fundstellen:
WuM 2021, 225
BayVBl 2021, 378
GE 2021, 831
LSK 2021, 963
NVwZ-RR 2021, 482

Tenor

I. § 7 Abs. 2 Ziffer 1 Satz 2 und § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 u. 3 der Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) vom 5. Dezember 2017, bekanntgemacht am 11. Dezember 2017 (MüABl S. 494), geändert am 4. November 2019 (MüABl S. 452) werden für unwirksam erklärt.

II. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag verworfen.

III. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

IV. Die Entscheidung ist hinsichtlich der Verfahrenskosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Antragsteller zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Gründe

A.

1
Der Antragsteller begehrt im Wege der Normenkontrolle die Feststellung, dass § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 - 4 der Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) vom 5. Dezember 2017, bekanntgemacht am 11. Dezember 2017 (MüABl S. 494), geändert am 4. November 2019 (MüABl S. 452) für unwirksam erklärt werden.

I.

2
1. Unter dem 31. Januar 2019 stellte die Stadtratsfraktion DIE GRÜNEN/ROSA LISTE der Landeshauptstadt München den Antrag, die Satzung der Landeshauptstadt über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) zu überarbeiten und dabei insbesondere den Verlust von bezahlbarem Wohnraum durch Abriss mit bezahlbarem Wohnraum im Neubau zu kompensieren. In der zu diesem Zeitpunkt gültigen Fassung der ZeS war zur Genehmigung gegen Ersatzwohnraum unter § 7 Abs. 5 Ziff. 5 Sätze 1 und 2 ZeS folgendes bestimmt:

„[1]Der Ersatzwohnraum steht dem allgemeinen Wohnungsmarkt so zur Verfügung wie vorher der zweckzuentfremdende Wohnraum. [2]Familiengerechter Wohnraum darf nur durch ebensolchen Wohnraum ersetzt werden.“

3
Mit Beschluss des Sozialausschusses der Landeshauptstadt vom 26. September 2019 und Beschluss der Vollversammlung des Stadtrats vom 2. Oktober 2019 wurde sodann die Satzung zur Änderung der Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 5. Dezember 2017 (ZeS) beschlossen, in der die Vorschrift des § 7 Abs. 2 Ziff. 5 ZeS wie folgt geändert wurde:

„a) Es werden folgende Sätze 2 und 3 eingefügt:

„Vermieteter Wohnraum darf nur durch Mietwohnraum ersetzt werden. Die Miethöhe hat sich dabei an der ortsüblichen Vergleichsmiete nach dem jeweils gültigen Mietspiegel für München zu orientieren."

4
b) Der bisherige Satz 2 wird Satz 4.

5
Gleichzeitig wurde § 7 Abs. 2 Ziffer 1 ZeS folgender Satz 2 angefügt:

„Er [Ersatzwohnraum] ist dabei in der Regel in demselben Stadtbezirk wie der zweckzuentfremdende Wohnraum oder in vergleichbarer räumlicher Nähe zum zweckzuentfremdenden Wohnraum zu schaffen." [Einfügung des Senats]

6
Die Änderungssatzung wurde am 20. November 2019 im Amtsblatt der Landeshauptstadt München veröffentlicht und trat am 1. Januar 2020 in Kraft. Die unmittelbar streitgegenständliche Vorschrift des § 7 Abs. 2 Ziff. 5 ZeS hat damit aktuell folgenden Wortlaut:

„5. [1]Der Ersatzwohnraum steht dem allgemeinen Wohnungsmarkt so zur Verfügung wie vorher der zweckzuentfremdende Wohnraum. 2Vermieteter Wohnraum darf nur durch Mietwohnraum ersetzt werden. 3Die Miethöhe hat sich dabei an der ortsüblichen Vergleichsmiete nach dem jeweils gültigen Mietspiegel für München zu orientieren. 4Familiengerechter Wohnraum darf nur durch ebensolchen Wohnraum ersetzt werden."

7
2. Die streitgegenständlichen Regelungen beruhen auf dem Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz - ZwEWG) vom 10. Dezember 2007 (GVBl. S. 864), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Juni 2017 (GVBl S. 182). Die einschlägigen Regelungen haben folgenden Wortlaut:

„Art. 1

Zweckentfremdungssatzung

[1]Gemeinden können 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. …

Art. 2

Genehmigung

(1) [1]Die Genehmigung

1. […]

2. kann im Übrigen erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung des Wohnraums durch Ausgleichsmaßnahmen in verlässlicher und angemessener Weise Rechnung getragen wird; dies kann durch Bereitstellung von Ersatzwohnraum oder durch eine Ausgleichszahlung geschehen."

II.

8

1. Der Antragsteller ist eine Vereinigung der Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer in München und Umgebung; er firmiert unter H* … + G* … M* … und ist Eigentümer mehrerer Mehrfamilienhäuser, darunter eines Anwesens mit 15 Wohnungen in … M., W* …straße … Sämtliche Gebäude sind über 100 Jahre alt und haben damit - nach Darstellung der Antragstellerin - die durchschnittliche Lebensdauer von Gebäuden deutlich überschritten.

9
2. Der auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit der in § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 - 4 ZeS enthaltenen Regelungen gerichtete Normenkontrollantrag vom 20. Juli 2020, beim Bayer. Verwaltungsgerichtshof eingegangen am 23. Juli 2020, sei zulässig und begründet. Die Antragsteller seien antragsbefugt. Durch die einschränkende Regelung zur „Genehmigung gegen Ersatzwohnraum“ sei der Verein in seinem verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsrecht am Grundstück W* …straße … nachteilig betroffen. Zum einen dürfe „vermieteter Wohnraum“ nur noch durch Mietwohnraum ersetzt werden (Satz 2), also nicht mehr durch andere Formen des Wohnraums. Zum anderen müsse sich die Miethöhe „an der ortsüblichen Vergleichsmiete nach dem jeweils gültigen Mietspiegel für München“ orientieren (Satz 3). Schließlich dürfe „familiengerechter Wohnraum“ nur noch durch ebensolchen ersetzt werden (Satz 4). Es sei daher zumindest möglich, dass der Antragsteller durch diese Bestimmungen in seinen subjektiven Rechten verletzt sei bzw. verletzt werde. Auf die Frage, ob der Verein aktuell oder demnächst plane, den in seinem Eigentum stehenden Wohnraum anderen als Wohnzwecken zuzuführen, komme es nicht an. Die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sei eingehalten.

10
Die Antragsgegnerin überschreite mit der streitbefangenen Regelung in § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 - 4 ZeS den von der Ermächtigungsgrundlage des Art. 1 ZwEWG zum Erlass einer Zweckentfremdungssatzung gezogenen Rahmen. Diese Norm decke keine Genehmigungsvoraussetzungen, die Vereinbarungen zur Miethöhe reglementierten. Diesbezügliche Bestimmungen habe der Bundesgesetzgeber abschließend im bürgerlichen Recht getroffen (vgl. §§ 556d ff. BGB). Entsprechende Regelungen könnten deshalb nicht Gegenstand einer Zweckentfremdungssatzung im Sinne von Art. 1 ZwEWG sein. Durch den Regelungsmechanismus der §§ 556d ff. BGB habe der Bundesgesetzgeber einem eigenständigen Tätigwerden der Gemeinden zur Durchsetzung der örtlichen Vergleichsmiete einen Riegel vorgeschoben. Die Antragsgegnerin habe deshalb mit dem Erlass der streitgegenständlichen Vorschriften die aus dem Rechtsstaatsprinzip resultierenden Grenzen der kommunalen Satzungsautonomie überschritten. Durch die in §§ 556d ff. BGB enthaltenen Regelungen habe der Bundesgesetzgeber von der ihm nach Art. 74 Abs. 1 Ziffer 1 GG zustehenden konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das Bürgerliche Recht erschöpfend Gebrauch gemacht. Weder für den Landesgesetzgeber noch für den kommunalen Satzungsgeber ergäben sich daher Möglichkeiten einer abweichenden Festlegung der zulässigen Miethöhe. Der jeweilige Grundeigentümer werde deshalb durch ein Zweckentfremdungsverbot nicht daran gehindert, für die Wohnnutzung ihm gehörenden Wohnraums eine die ortsübliche Vergleichsmiete übersteigende Miete zu fordern. Dementsprechend trage die Ermächtigungsgrundlage des Art. 1 ZwEWG zum Erlass der Zweckentfremdungssatzung keine Maßnahmen zur Bekämpfung des Anstiegs des Mietniveaus bei bloßem Erhalt des Wohnraums trotz steigender Nachfrage. Ebenso wenig könne der Genehmigungsvorbehalt als Mittel eingesetzt werden, um allgemein unerwünschte oder schädliche Einwirkungen auf dem Wohnungsmarkt zu unterbinden.

11
Der Antragsteller beantragt,

§ 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 - 4 der Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) vom 5. Dezember 2017, bekanntgemacht am 11. Dezember 2017 (MüABl S. 494), geändert am 4. November 2019 (MüABl S. 452) für unwirksam zu erklären.

12
Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

13
Der Normenkontrollantrag sei sowohl unzulässig als auch unbegründet. Der Antragstellerin fehle bereits die Antragsbefugnis. Der Abbruch eines der im Eigentum der Antragstellerin stehenden Gebäude sei allein

aufgrund seines Baualters nicht mit erheblicher Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu erwarten und die Möglichkeit einer Rechtsverletzung deshalb nicht ersichtlich. Ungeachtet dessen sei der Normenkontrollantrag auch unbegründet. Die angegriffenen Satzungsregelungen seien materiell rechtmäßig und verstießen nicht gegen höherrangiges Recht. Durch die Beseitigung (Abbruch) von bestehendem Wohnraum werde dem Wohnungsmarkt einfacher und zumeist auch preisgünstiger Wohnraum entzogen und dieser durch hochwertigen und hochpreisigen Neubau ersetzt. Bestehender, gut erhaltener Mietwohnraum müsse oft teuren Eigentumswohnungen weichen. Aufgrund des sehr angespannten Wohnungsmarktes in der Landeshauptstadt und der weiter steigenden Knappheit an bezahlbarem Wohnraum sowie dem unaufhaltsamen Aufwärtstrend bei den Neuvermietungsmieten komme der Sicherstellung von bezahlbarem (Miet-)Wohnraum beim Abbruch von bestehendem Wohnraum und der darauffolgenden Errichtung eines Neubaus hohe Bedeutung zu. Um zu erreichen, dass der Ersatzwohnraum dem allgemeinen Wohnungsmarkt auch tatsächlich so zur Verfügung stehe wie der zweckzuentfremdende Wohnraum, seien die in § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Satz 2 - 4 ZeS enthaltenen Regelungen zulässig und sachgerecht. Das Kriterium, dass Ersatzwohnraum dem allgemeinen Wohnungsmarkt auch tatsächlich so zur Verfügung stehe wie der zweckentfremdete Wohnraum sei so auszulegen und anzuwenden, dass anstelle von vermietetem Ersatzwohnraum grundsätzlich auch wieder Mietwohnraum geschaffen werden müsse. Eine solche Regelung sei vom Ermächtigungszweck und der Zielsetzung des Zweckentfremdungsgesetzes gedeckt, wonach die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen sichergestellt werden solle. Da bestehender Mietwohnraum im Falle des Abbruchs oft durch Eigentumswohnungen ersetzt werde und dadurch der bereits knappe Mietwohnraum weiter abnehme, stehe der Ersatzwohnraum dem allgemeinen Wohnungsmarkt nur dann so zur Verfügung wie der abgebrochene Mietwohnraum, wenn er ebenfalls vermietet werde. Der Wohnungsmarkt werde durch eine selbstbezogene Eigentumswohnung stärker belastet und nur durch eine angebotene Mietwohnung wieder angemessen entlastet. Die herrschende Marktsituation rechtfertige deshalb eine Differenzierung zwischen Mietwohnungen und selbst genutzten Wohnungen.

14
Eigentümern, die von einem Zweckentfremdungsverbot betroffen seien, sei eine Vermietung mit einem Ertrag in Höhe der ortsüblichen Vergleichsmiete grundsätzlich zuzumuten. Sowohl die ständig steigende Knappheit an bezahlbarem Wohnraum als auch die unaufhaltsam steigenden Neuvermietungs-Mieten erforderten eine angemessene Mietpreisregelung, damit der Ersatzwohnraum dem allgemeinen Wohnungsmarkt annähernd so zur Verfügung stehe wie zuvor der abgebrochene Wohnraum. Eine solche Mietpreisregelung stehe auch nicht im Widerspruch zu mietrechtlichen Vorschriften, da es sich insoweit nicht um eine mietrechtliche Regelung im Sinne einer sogenannten „Mietpreisbremse“, sondern um eine Regelung des öffentlichen Rechts handele, die allein gewährleisten solle, dass der Ersatzwohnraum dem allgemeinen Wohnungsmarkt so zur Verfügung stehe wie zuvor der zweckentfremdete Wohnraum. Ein Verstoß gegen Bundesrecht oder die grundgesetzlichen Regelungen zur Gesetzgebungskompetenz liege nicht vor. Die Orientierung am Mietspiegel stelle die einzige Möglichkeit dar, Ersatzwohnraum, der bereits naturgemäß höherwertiger sei als der verloren gegangene Wohnraum, dem allgemeinen Wohnungsmarkt so zur Verfügung zu stellen wie zuvor den zweckentfremdeten Wohnraum.

15
Auch die in § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Satz 4 ZeS getroffene Regelung, wonach familiengerechter Wohnraum nur durch eben solchen Wohnraum ersetzt werden dürfe, sei zulässig und sachgerecht. Ersatzwohnraum dürfe, um einen hinreichenden Ausgleich zu schaffen, auch nach seiner Art und Größe im Wesentlichen den zweckentfremdeten Wohnraum nicht unterschreiten. Letzteres sei jedoch der Fall, wenn familiengerechter Wohnraum durch kleinere, nur für Ein- oder Zweipersonenhaushalte geeigneten Wohnraum ersetzt werde. Solche, erheblich kleineren Wohnungen stünden dem allgemeinen Wohnungsmarkt nicht in gleicher Weise als Familienwohnraum zur Verfügung wie der zuvor abgerissene Wohnraum. Für diese, derart neugeschaffenen Wohnungen komme ein ganz anderer Bewerberkreis in Betracht. Ungeachtet dessen herrsche in München ein besonders hoher Bedarf an familiengerechten Wohnungen.

III.

16
Zu dem Normenkontrollverfahren hat die Landesanwaltschaft Bayern als Vertreterin des öffentlichen Interesses eine Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr vom 30. Oktober 2020 übermittelt, aus der hervorgeht, dass die von der Landeshauptstadt beschlossenen

Änderungen der Zweckentfremdungssatzung nicht von der Ermächtigungsgrundlage des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum gedeckt seien und auch mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht in Einklang stünden. Den Erfordernissen des Zweckentfremdungsverbots genüge es, wenn der von einem solchen Verbot belastete Eigentümer den Abriss seines Wohngebäudes mit veralteten Mietwohnungen durch einen Neubau mit Eigentumswohnungen ausgleiche. Ebenso wenig hindere das Zweckentfremdungsrecht den Eigentümer daran, für die Wohnnutzung ihm gehörenden Wohnraums eine die ortsübliche Vergleichsmiete übersteigende Miete zu fordern. Die Regelungen der Landeshauptstadt in § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 und 3 ZeS seien deshalb rechtswidrig.

17
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und den beigezogenen Normaufstellungsakt Bezug genommen.

B.

18
Der Senat entscheidet in Ausübung des ihm in § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO eingeräumten Ermessens durch Beschluss über die Normenkontrolle, weil er eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich erachtet (vgl. BVerwG, B.v. 6.1.1993 - 4 NB 38/92 -, NVwZ 1993, 561 - juris, Rn. 18). Handelt es sich - wie hier - um eine zweckentfremdungsrechtliche Streitigkeit, so stehen „zivilrechtliche“ Ansprüche im Sinne von Art. 6 EMRK nicht in Rede. Infolgedessen ist eine Entscheidung durch Beschluss (§ 47 Abs. 5 VwGO) zulässig (vgl. VGH BW, B.v. 7.10.2002 - 2 S 2643/01 - juris, Rn. 15). Die Antragstellerin ist - anders als beispielsweise durch eine Festsetzung in einem Bebauungsplan - nicht in ihrem Grundeigentum unmittelbar betroffen, sondern - wie jeder andere Grundstückseigentümer im Geltungsbereich der Zweckentfremdungssatzung auch - (lediglich) in einem Gruppeninteresse mittelbar berührt. Demzufolge ist das Verfahrensermessen des Senats im Hinblick auf das Absehen von einer mündlichen Verhandlung vorliegend durch Art. 6 Abs. 1 EMRK nicht eingeschränkt.

19
Ungeachtet dessen stehen auch ausschließlich Rechtsfragen zur Entscheidung, zu denen die Verfahrensbeteiligten sich bereits umfassend verhalten haben und die deshalb einer weiteren Vertiefung in einer mündlichen Verhandlung nicht mehr bedürfen (vgl. Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Juni 2017, § 47 Rn. 85). Eine Anhörung der Beteiligten hierzu ist nicht erforderlich. Dies folgt bereits daraus, dass das Gesetz das Beschlussverfahren ohne Vorankündigung erlaubt und die Beteiligten sich daher von vornherein darauf einrichten müssen, dass ohne mündliche Verhandlung entschieden wird (so ausdrücklich BVerwG, B.v. 8.9.1988 - 4 NB 15/88 -, NVwZ 1989, 245; B.v. 3.4.1992 - 7 NB 1/92 -, NVwZ-RR 1992, 405).

20
Der Normenkontrollantrag ist überwiegend zulässig und - soweit zulässig - auch begründet. § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 und 3 der Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) vom 5. Dezember 2017, bekanntgemacht am 11. Dezember 2017 (MüABl S. 494), in der geänderten Fassung vom 4. November 2019 (MüABl S. 452) sind von der Ermächtigungsgrundlage der Art. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 2 ZwEWG nicht gedeckt und deshalb unwirksam. Gleiches gilt bezüglich der vom Antragsteller nicht unmittelbar angegriffenen Regelung des § 7 Abs. 2 Ziffer 1 Satz 2 ZeS. Hinsichtlich der mit der Normenkontrolle ebenfalls angegriffenen Bestimmung des § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Satz 4 ZeS ist der Antrag wegen Nichtbeachtung der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO unzulässig. Insoweit ist die Normenkontrolle zu verwerfen.

I.

21
1. Bei der angefochtenen Regelung des § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 - 4 ZeS handelt es sich um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne von § 47 Abs. 1 Ziffer 2 VwGO in Verbindung mit Art. 5 Satz 1 BayAG VwGO. Gleiches gilt hinsichtlich der von der vom Antragsteller nicht unmittelbar angefochtenen Regelung des § 7 Abs. 2 Ziffer 1 Satz 2 ZeS. § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 und 3 und § 7 Abs. 2 Ziffer 1 Satz 2 ZeS wurden am 20. November 2019 im Amtsblatt der Landeshauptstadt München veröffentlicht und damit bekanntgemacht. Hinsichtlich dieser Bestimmungen wahrt der am 23. Juli 2020

beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingegangene Normenkontrollantrag vom 20. Juli 2020 die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

22
2. § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Satz 4 ZeS war hingegen bereits - als Satz 2 - des § 7 Abs. 2 Ziffer 5 ZeS (a.F.) Bestandteil der am 30. Dezember 2013 (MüABl. S. 550) bekannt gemachten Vorgängerregelung, sodass der Normenkontrollantrag vom 20. Juli 2020, beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingegangen am 23. Juli 2020, die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nicht mehr wahren konnte. Die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO wird durch eine Änderung der Rechtsvorschrift nur dann neu in Gang gesetzt, wenn die geänderte Satzung „neue“ Rechtsvorschriften enthält, die nunmehr angegriffen werden (vgl. Wysk, in: Wysk, VwGO, 3. Aufl. 2020, § 47 Rn. 23). Dies ist bei § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Satz 4 ZeS aber gerade nicht der Fall; denn diese Regelung ist aufgrund der vollständigen Identität mit der vorangegangenen Fassung der angefochtenen Vorschrift nicht „neu“ in vorgenanntem Sinne; sie begründet auch keine zusätzliche (neue) Beschwer (vgl. BayVGH, U.v. 2.10.2001 - 23 N 01.723 -, BayVBl. 2002, 531 - juris, Rn. 34 m.w.N.). Insoweit ist der Normenkontrollantrag wegen Verfristung unzulässig und deshalb zu verwerfen.

23
3. Soweit der Normenkontrollantrag nicht wegen Verfristung unzulässig ist, ist der Antragsteller nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Er kann geltend machen, durch § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 und 3 ZeS oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder jedenfalls in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Der Umstand, dass ein Abbruch eines der im Eigentum des Antragsstellers stehenden Gebäude noch nicht unmittelbar bevorsteht, nimmt dem Antragsteller nicht die Antragsbefugnis (vgl. Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 42 a.E.). Es genügt, dass die von der Antragsgegnerin getroffenen Regelungen zur Anwendung kämen, wenn der Antragsteller bestehende Gebäude mit vermieteten Wohnungen abbrechen wollte, um beispielsweise Eigentumswohnungen zu errichten und diese über der ortsüblichen Vergleichsmiete am Markt anbieten wollte (vgl. auch BVerwG, B.v. 29.8.2000 - 4 BN 40/00 -, NVwZ-RR 2001, 199 [200]). In den Fällen einer solchen mittelbaren rechtlichen Betroffenheit ist die Antragsbefugnis stets dann zu bejahen, wenn die Rechtmäßigkeit des erforderlichen, derzeit noch ausstehenden eigenständigen Rechtsakts - die Erteilung der Zweckentfremdungsgenehmigung - zwingend von der Gültigkeit der angefochtenen Rechtsnorm abhängt und die zukünftige Betroffenheit des Antragstellers - wie vorliegend - von der normsetzenden Körperschaft intendiert ist (vgl. Hoppe, a.a.O., § 47 Rn. 42 a.E.).

II.

24
Soweit der Normenkontrollantrag zulässig ist, ist er auch begründet.

25
1. Die in § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 und 3 ZeS angeordneten Regelungen sind wegen Verstoßes gegen Art. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 2 ZwEWG unwirksam.

26
a) Das Zweckentfremdungsverbot erschöpft sich „im Bestandsschutz von Wohnraum mit dem Ziel einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen“ (vgl. BVerfGE 38, 348 [359 ff.]; BVerwGE 65, 139 [142 f.]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94). Die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Verfügungsbefugnis des Eigentümers umfasst deshalb auch das Recht, „veralteten Wohnraum durch neuen zu ersetzen“ (vgl. BVerfGE 55, 249 [257]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [95]). Eine Zweckentfremdungsgenehmigung kann daher beanspruchen, wer für den abzubrechenden Wohnraum einen dessen Verlust für den Wohnungsmarkt ausgleichenden Ersatzwohnraum schafft (vgl. BVerwGE 65, 139 [143 ff.]; BVerwGE 95, 341 [354 ff.]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [95]). Das Zweckentfremdungsverbot schützt den Wohnungsbestand nicht um seiner selbst willen. Verhindert werden soll vielmehr lediglich eine Verschlechterung oder zusätzliche Gefährdung der Versorgungslage der Bevölkerung. Dieser Schutzzweck rechtfertigt es nicht, dem Eigentümer unter Einschränkung seiner Verfügungsbefugnis zu verwehren, veralteten Wohnraum durch neuen zu ersetzen (vgl. BVerfGE 55, 249 [258]; BVerwGE 65, 139 [143 f.]; 71, 291 [296 ff.]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [95] m.w.N.).

27

Der Abbruch eines veralteten Wohngebäudes muss daher zweckentfremdungsrechtlich genehmigt werden, wenn der durch den Abriss entstehende Wohnraumverlust durch neugeschaffenen gleichwertigen Ersatzraum ausgeglichen wird (vgl. BVerwGE 65, 139 [143 ff.]; 95, 341 [355]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 49 [95]); der Zweckentfremdungsgenehmigung dürfen deshalb insoweit keine einschränkenden Nebenbestimmungen hinzugefügt werden (vgl. BVerfGE 55, 249 [260]; BVerwGE 65, 139 [144]; 95, 341 [355]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [95] m.w.N.). Ebenso wenig muss der Eigentümer neu geschaffenen Ersatzwohnraum dem Wohnungsmarkt zu den gleichen Mietpreisbedingungen zur Verfügung stellen wie zuvor den veralteten durch Abriss zweckentfremdeten Wohnraum (vgl. BVerfGE 55, 249 [259 f.]; BVerwGE 65,139 [146]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [95] m.w.N.). Das Zweckentfremdungsverbot gestattet weder eine Wohnraumbewirtschaftung (vgl. BVerfGE 38, 348 [356]) noch eine Mietpreisregelung (vgl. BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]); es belässt dem Eigentümer in den allein durch die Widmung des Wohnraums zu Wohnzwecken gezogenen Grenzen sowohl die Verfügungsbefugnis als auch die Privatautonomie (vgl. BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]). Für örtliche Einschränkungen der Verfügungsbefugnis und Vertragsfreiheit bietet es keine gesetzliche Grundlage (vgl. BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96] m.w.N.).

28
Das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum soll weder vermietete Wohnungen zugunsten der jeweiligen Mieter erhalten noch den Mietpreis zugunsten des allgemeinen Wohnungsmarktes festschreiben (vgl. BVerwG U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]). Es dient vielmehr allein dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung des verbotsgeschützten Wohnraums für den örtlichen Markt. Wird das öffentliche Interesse nicht berührt, weil der Eigentümer gleichwertigen Ersatzwohnraum geschaffen hat oder verlässlich anbietet, muss die Zweckentfremdungsgenehmigung von Rechts wegen uneingeschränkt erteilt werden (vgl. BVerwGE 54, 54 [62]; 65, 139 [144]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96] m.w.N.). Das Zweckentfremdungsverbot hindert den Eigentümer deshalb nicht daran, für die Wohnnutzung ihm gehörenden Wohnraums eine die ortsübliche Vergleichsmiete übersteigende Miete zu fordern. Dies gilt für veralteten Wohnraum ebenso wie für Ersatzwohnraum, der anstelle des abgebrochenen veralteten Wohnraums geschaffen worden ist (so ausdrücklich BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]). Der Genehmigungsvorbehalt darf insbesondere nicht als Mittel eingesetzt werden, um „allgemein unerwünschte oder schädliche Entwicklungen“ auf dem Wohnungsmarkt zu unterbinden (vgl. BVerfGE 38, 348 [360]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]).

29
Genügt ist dem Erfordernis neugeschaffenen gleichwertigen Ersatzraums deshalb auch dann, wenn der vom Zweckentfremdungsverbot belastete Eigentümer den Abriss seines Wohngebäudes mit veralteten Mietwohnungen durch einen Neubau mit Eigentumswohnungen ausgleicht (so ausdrücklich BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]). Ob er diese Eigentumswohnungen als Kaufeigentumswohnungen mit der Bestimmung schafft, sie Bewerbern als eigengenutzte Eigentumswohnungen zu übertragen, und ob er oder Erwerber der Wohnungen diese an Dritte vermieten, ist ohne Bedeutung (vgl. BVerwG, a.a.O., S. 96). Hierauf kommt es entscheidungserheblich nicht an, weil jedenfalls neuer Wohnraum errichtet wird, der den aufgrund des Abbruchs eingetretenen Wohnraumverlust - sei es unmittelbar oder mittelbar - wieder ausgleicht (vgl. BVerfGE 55, 249 [259 f.]; BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96] m.w.N.). Dass der Eigentümer dem Markt statt der durch den Abriss beseitigten Mietwohnungen nunmehr Eigentumswohnungen anbietet, stellt deren Gleichwertigkeit im Sinne des Zweckentfremdungsrechts nicht infrage (so ausdrücklich BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96] m.w.N.). Zu welchen Bedingungen der Eigentümer den anstelle abgebrochenen, veralteten Wohnraums neugeschaffenen Ersatzwohnraum vermieten kann, bestimmt alleine der Markt (vgl. BVerwG, U.v. 17.10.1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [96]).

30
b) An diesen, von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts noch zur Rechtslage unter Art. 6 des Gesetzes zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen (MietRVerbG) vom 4. November 1971 (BGBl. I, S. 1745), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. April 2006 (BGBl. I, S. 866), getroffenen Feststellungen, hat sich durch das Inkrafttreten des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz - ZwEWG) vom 10. Dezember 2007 (GVBl. 864), zuletzt geändert

durch Gesetz vom 19. Juni 2017 (GVBl. 182), nichts geändert. Im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurde die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Verbot der Zweckentfremdung für Wohnraum auf die Länder übertragen. Der Freistaat Bayern hat dementsprechend das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum erlassen, welches die bundesrechtliche Regelung des MietRVerbG abgelöst hat. Die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zum MietRVerbG entwickelten Grundsätze gelten - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 GG - auch im Landesrecht uneingeschränkt fort. In der amtlichen Begründung zum Gesetzentwurf über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG) vom 19. Juni 2007 (LT-Drs. 15/8369, S. 6) heißt es insoweit wörtlich:

„Wie bisher auch stellen die Regelungen über die Zweckentfremdung grundsätzlich keine Instrumentarien zur Einflussnahme auf den Wohnungsmarkt, insbesondere auf die Miet- und Immobilienpreisentwicklung zur Verfügung."

31
Die von der Landeshauptstadt München in § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 - 3 ZeS getroffenen Regelungen können deshalb mangels entsprechender Ermächtigungsgrundlage keinen Bestand haben. Weder der Wortlaut des Art. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 2 ZwEWG noch der Sinn und Zweck des Zweckentfremdungsrechts als solches unterscheiden hinsichtlich der Schaffung von Ersatzwohnraum zwischen dem Bau von Miet- und Eigentumswohnungen. Ebenso wenig gestatten Art. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 2 ZwEWG den Erlass satzungsförmiger Mietpreisregelungen. Weder der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 2 ZwEWG noch die ratio legis des Zweckentfremdungsverbots eröffnen eine solche Möglichkeit, wie nicht zuletzt der amtl. Begründung vom 19. Juni 2007 (LT-Drucks. 15/8369, S. 6) in hinreichender Deutlichkeit zu entnehmen ist. Die Zielsetzung des Zweckentfremdungsgesetzes (Art. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 2 ZwEWG) erschöpft sich vielmehr in der Erhaltung des „Gesamtwohnraumangebots". Insoweit heißt es in der amtl. Begr. zum ZwEWG vom 19. Juni 2007 (LT-Drucks. 15/8369, S. 1) wörtlich:

„Das Zweckentfremdungsrecht dient der Erhaltung des Gesamtwohnraumangebotes in Gebieten, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist und in denen dem Wohnraummangel nicht mit anderen Mitteln abgeholfen werden kann."

„[Das ZwEWG] soll den Gemeinden mit Wohnraummangel ermöglichen, unter verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen durch Erlass eigener Satzungen das Gesamtwohnraumangebot zu erhalten, …" [Hervorhebungen und Einfügungen des Senats]

32
Mithin kann es im Hinblick auf für die Genehmigung einer Zweckentfremdung anzubietenden Ersatzwohnraum nicht darauf ankommen, ob es sich bei diesem um Miet- oder Eigenwohnraum handelt. Maßgeblich ist allein die Gesamtbilanz. Dem entsprechend sieht auch die die Antragsgegnerin in der Form einer Verwaltungsvorschrift bindende ministerielle ZwEWG-Arbeitshilfe in Punkt 7.3.1 ausdrücklich vor:

„Auch Eigenwohnraum (Eigentumswohnung, Eigenheim, Familienheim) stellt - bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen - einen Ersatz für bislang zur Vermietung bestimmten Wohnraum dar."

33
Die streitgegenständlichen Regelungen der Landeshauptstadt in § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 und 3 ZeS können deshalb keinen Bestand haben. Allein die subjektive Vorstellung der Entscheidungsträger der Landeshauptstadt, die herrschende Marktsituation rechtfertige nicht nur eine Differenzierung zwischen Mietwohnungen und selbstgenutzten Wohnungen, sondern erfordere darüber hinaus zugleich auch eine Mietpreisregelung, kann - ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber - einen entsprechenden Satzungserlass nicht tragen und das in der Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch des Bundesverwaltungsgerichts sorgsam austarierte System des Zweckentfremdungsrechts zwischen Eigentumsschutz einerseits und Sozialbindung andererseits nicht einseitig in eine bestimmte Richtung verschieben.

34
Die kommunale Satzungsautonomie ist den Gemeinden stets nur „im Rahmen der Gesetze" eröffnet (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG). Insbesondere der im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) wurzelnde

verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz verlangt, dass eine gesetzliche Ermächtigung der Exekutive zur Vornahme von Verwaltungsakten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt ist, sodass das Handeln der Verwaltung messbar und in gewissem Ausmaß für den Bürger voraussehbar und berechenbar bleibt (vgl. BVerfGE 56, 1 [12]; 108, 52 [75]; 110, 33 [53 f.]). Es genügt deshalb nicht, dass der Wortlaut einer gesetzlichen Ermächtigung - hier der des Art. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ZwEWG - einem bestimmten (satzungsmäßigen) Handeln nicht (negativ) ausdrücklich widerspricht; erforderlich ist vielmehr, dass die gesetzliche Regelung die Antragsgegnerin (positiv) zu einem bestimmten Tun ermächtigt.

35
Gerade daran fehlt es jedoch im vorliegenden Fall. Der Landesgesetzgeber hat die Voraussetzungen, unter denen die Gemeinden eine Zweckentfremdungsgenehmigung erteilen können im Interesse hinreichender Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit für den Einzelnen in Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ZwEWG abschließend geregelt. Es ist deshalb nicht Sache der Antragsgegnerin, diese Vorgaben durch eigene Vorstellungen „aufzuladen“. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 7 Abs. 5 Satz 1 ZeS, wonach Ersatzwohnraum dem allgemeinen Wohnungsmarkt so zur Verfügung zu stehen hat, wie vorher der zweckzuentfremdende Wohnraum. Dieser, aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwGE 65, 139 [145 f.]) übernommene Rechtssatz will lediglich die Gleichwertigkeit des Ersatzwohnraums im Hinblick auf die Erhaltung des Gesamtwohnraumangebots sicherstellen (vgl. BVerwG, U.v. 17.10. 1997 - 8 C 18/96 -, NJW 1998, 94 [95] m.w.N.), rechtfertigt jedoch - ungeachtet des Umstandes, dass die Regelung nicht in der Ermächtigungsgrundlage des ZwEWG, sondern lediglich in der Satzung der Landeshauptstadt enthalten ist - keine weiteren Einschränkungen, schon gar nicht im Wege der Selbstermächtigung. Dementsprechend bleibt die von der Landeshauptstadt ins Werk gesetzte Mietwohnraum- und Mietpreisklausel ohne rechtliche Grundlage. Im Wege der Normenkontrolle ist deshalb die Unwirksamkeit der in § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 und 3 ZeS getroffenen Regelungen festzustellen.

36
2. Gleiches gilt hinsichtlich der „Näheklausel“ in § 7 Abs. 2 Ziffer 1 Satz 2 ZeS, nach der Ersatzwohnraum in der Regel in demselben Stadtbezirk wie der zweckzuentfremdende Wohnraum oder in vergleichbarer räumlicher Nähe zum zweckzuentfremdenden Wohnraum zu schaffen ist. Auch diese, ebenfalls am 20. November 2019 bekannt gemachte Regelung findet in Art. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 2 ZwEWG keine Grundlage. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 2 ZwEWG verlangt als Voraussetzung für die Erteilung einer Zweckentfremdungsregelung lediglich die Schaffung von Ersatzwohnraum im Gebiet der Gemeinde. Eine Befugnis zu einer satzungsförmigen Lokalisierung des Ersatzwohnraums lässt sich der Regelung nicht entnehmen; sie widerspräche auch der ratio legis des Zweckentfremdungsgesetzes, wie sich aus dessen amtlicher Begründung vom 19. Juni 2007 (LT-Drucks. 15/8369, S. 1) ohne Weiteres ergibt:

„Das Zweckentfremdungsrecht dient der Erhaltung des Gesamtwohnraumangebotes in Gebieten, in denen die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist und in denen dem Wohnraummangel nicht mit anderen Mitteln abgeholfen werden kann.“

„[Das ZwEWG] soll den Gemeinden mit Wohnraummangel ermöglichen, unter verbesserten rechtlichen Rahmenbedingungen durch Erlass eigener Satzungen das Gesamtwohnraumangebot zu erhalten, …“ [Hervorhebungen des Senats]

37
An welcher Stelle der Wohnraum innerhalb des Gemeindegebiets wegfällt, ist deshalb ohne Bedeutung. Maßgeblich ist allein eine ausgeglichene Gesamtbilanz. Diese wird jedoch durch eine Schaffung von Ersatzwohnraum in anderen Stadtteilen des Gemeindegebiets nicht beeinträchtigt. Ungeachtet dessen ist den Normerlassunterlagen (Bl. 61 R.) zu entnehmen, dass in den letzten 10 Jahren in durchschnittlich 97% aller Fälle der Ersatzwohnraum auf dem gleichen Grundstück errichtet wurde. Von daher will sich dem Senat die Erforderlichkeit der „Näheklausel“ in § 7 Abs. 2 Ziffer 1 Satz 2 ZeS auch in der Sache selbst nicht erschließen. Die Regelung kann daher ebenfalls keinen Bestand haben, zumal sie auch dem Angemessenheitserfordernis des Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 2 ZwEWG nicht entspricht.

38
Unerheblich ist insoweit, dass sich der Normenkontrollantrag des Antragstellers nicht zugleich auch auf die Feststellung der Unwirksamkeit von § 7 Abs. 2 Ziffer 1 Satz 2 ZeS erstreckt, denn als Normenkontrollgericht ist der Senat gehalten, die Wirksamkeit der Satzungsänderung - in den durch die Jahresfrist des § 47 Abs. 2

Satz 1 VwGO gezogenen Grenzen - umfassend zu prüfen (vgl. BVerwGE 131, 100 [102] Rn. 13; 88, 268 [271]; 82, 225 [230 ff.]; BVerwG, U.v. 17.2.2005 - 7 CN 6/04 -, NVwZ 2005, 695 [696]). Der (fristwahrende) Normenkontrollantrag ist zwar der Ausgangspunkt der Prüfung; er zieht dieser aber keine (weitere) Grenze. Die Regelung des § 88 VwGO (ne ultra petita) ist insoweit nicht anwendbar (vgl. Wysk, in: Wysk, VwGO, 3. Aufl. 2020, § 47 Rn. 56; Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 63 u. 85 m.w.N.).

39
Das Verfahren der Normenkontrolle dient nicht nur dem subjektiven Rechtsschutz; es stellt zugleich ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle dar (vgl. BVerwGE 131, 100 [102] Rn. 13 m.w.N.). Im Falle einer erkennbaren Gesamtunwirksamkeit der Änderungsregelung - hier in Gestalt von § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Sätze 2 und 3 sowie § 7 Abs. 2 Ziffer 1 Satz 2 ZeS - ist diese deshalb auszusprechen (vgl. BayVGH, U.v. 4.8.2017 - 15 N 15.1713 -, NVwZ-RR 2017, 953 [957] Rn. 43; siehe auch Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 85 m.w.N.). Sind die subjektiv-rechtlich ausgerichteten Zulässigkeitshürden des § 47 Abs. 2 VwGO genommen, so tritt die Funktion des Normenkontrollverfahrens als eines (auch) objektiven Beanstandungsverfahrens in den Vordergrund (vgl. BVerwG, B.v. 20.8.1991 - 4 NB 3/91 -, NVwZ 1992, 567 [568]).

40
Die Zweckentfremdungssatzung der Landeshauptstadt ist daher in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang für unwirksam zu erklären. Diese Rechtsfolge ergibt sich zwingend aus der bereits umfangreich vorliegenden einschlägigen Rechtsprechung sowohl des Bundesverfassungsgerichts als auch des Bundesverwaltungsgerichts und den im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum ZwEWG deutlich gewordenen Intentionen des Landesgesetzgebers. Es kann deshalb nur befremden, dass das Bay¬erische Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr das Handeln der Landes¬hauptstadt in der Stellungnahme vom 30. Oktober 2020 zwar ausdrücklich für rechts¬widrig erachtet, aber selbst nicht die Kraft findet, das gesetzwidrige Handeln der Lan¬deshauptstadt rechtsaufsichtlich zu beanstanden, sodass der Antragsteller verwal¬tungsgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen musste, um seine Rechte zu wahren.

III.

41
1. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 i.V.m. § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Der Angriff des Antragstellers auf § 7 Abs. 2 Ziffer 5 Satz 4 VwGO, der mangels Beachtung der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO für unzulässig zu erklären ist, fällt nicht erheblich ins Gewicht. Die Regelung wurde, wie insbesondere das Fehlen jeder inhaltlichen Auseinandersetzung mit der Vorschrift deutlich macht, lediglich „versehentlich“ in die Antragsstellung mit aufgenommen, nicht aber substantiell angegriffen. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Ziffer 11 und 711 ZPO.

42
2. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt. Sowohl das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWG) als auch die Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) betreffen irreversibles Landesrecht.

43
3. Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO hat die Antragsgegnerin die Nr. I der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Beschlusses in derselben Weise zu veröffentlichen wie die angefochtene Satzung.