

Titel:

**Erledigterklärung einer Popularklage gegen eine später aufgehobene
Abstandsflächensatzung**

Normenketten:

BayBO Art. 6 Abs. 5, Art. 81 Abs. 6a

VfGHG Art. 26, Art. 27, Art. 55 Abs. 5

BV Art. 98 S. 4, Art. 103 Abs. 1, Art. 118 Abs. 1

Leitsätze:

**Einstellung eines Popularklageverfahrens, welches die Abstandsflächensatzung einer Gemeinde zum
Gegenstand hatte, nach Erledigterklärung. (Rn. 15 – 22)**

**Ein öffentliches Interesse an der Fortführung eines Popularklageverfahrens nach Erledigterklärung ist dann
anzunehmen, wenn eine verfassungsgerichtliche Klärung von Fragen, die den Gegenstand des Verfahrens
bilden, im öffentlichen Interesse geboten erscheint. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)**

Schlagworte:

Popularklage, Einstellung, Erledigterklärung, Aufhebung einer Abstandsflächensatzung,
Abstandsflächentiefe im Gemeindegebiet, kein öffentliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens

Fundstellen:

BayVBI 2022, 278

LSK 2022, 865

Tenor

1. Das Verfahren wird eingestellt.
2. Die Stadt ... hat dem Antragsteller die ihm durch das Popularklageverfahren entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten.

Entscheidungsgründe

I.

1

Gegenstand der später für erledigt erklärten Popularklage ist die Frage, ob die bei Eingang des Antrags am 25. Februar 2021 geltenden, mit Wirkung zum 14. April 2021 aufgehobenen Regelungen der Abstandsflächensatzung der Stadt ... vom 29. Januar 2021 gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstoßen haben.

2

1. Der Stadtrat der Stadt ..., einer Gemeinde mit etwas unter 20.000 Einwohnern, erließ in seiner Sitzung vom 28. Januar 2021 die „Satzung über abweichende Maße der Abstandsflächentiefe gemäß Art. 6 Abs. 5 Satz 2 und 81 Abs. 6 a [richtig: Abs. 1 Nr. 6 a] der Bayerischen Bauordnung Neu i. d. F. des Gesetzentwurfs vom 2. Dezember 2020 (Abstandsflächensatzung)“, die gemäß ihrem § 4 am 1. Februar 2021 in Kraft getreten ist. Ziel der Abstandsflächensatzung sollte sein, die nach Novellierung der Bayerischen Bauordnung zum 1. Februar 2021 geltenden verkürzten Abstandsflächen im gesamten Stadtgebiet nicht zur Anwendung kommen zu lassen.

3

Die Abstandsflächensatzung hatte folgenden Wortlaut:

§ 1 Geltungsbereich

Die Satzung gilt für das gesamt[e] Gemeindegebiet der Stadt ...

Abstandsflächentiefe Abweichend von Art. 6 Abs. 5 S. 1 BayBO beträgt die Abstandsfläche im Gemeindegebiet außerhalb von Gewerbe-, Kern- und Industriegebieten, festgesetzten urbanen Gebieten 1 H, mindestens jedoch 3 m. Vor bis zu zwei Außenwänden von nicht mehr als 16 m Länge genügen in diesen Fällen 0,5 H, mindestens jedoch 3 m, wenn das Gebäude an mindestens zwei Außenwänden S. 1 beachtet.

§ 3 Bebauungspläne

Abweichende, in Bebauungsplänen festgesetzte Abstandsflächen bleiben unberührt. Wenn in Bebauungsplänen festgesetzt ist, dass hinsichtlich der Abstandsflächen die Bayerische Bauordnung anzuwenden ist, wird festgelegt, dass sich diese Festsetzung auf die Bayerische Bauordnung bezieht, die bei Inkrafttreten des jeweiligen Bebauungsplans galt.

Inkrafttreten

Die Satzung tritt am 01.02.2021 in Kraft.

4

Die amtliche Bekanntmachung der Abstandsflächensatzung erfolgte am 29. Januar 2021 durch Niederlegung in der Stadtverwaltung.

5

2. Durch § 1 der „Satzung zur Aufhebung der Satzung über abweichende Maße der Abstandsflächentiefe gemäß Art. 6 Abs. 5 Satz 2 und 81 Abs. 6 a [richtig: Abs. 1 Nr. 6 a] der Bayerischen Bauordnung Neu i. d. F. des Gesetzentwurfs vom 2. Dezember 2020 (Abstandsflächensatzung)“ - Aufhebungssatzung - hob die Stadt ... mit Stadtratsbeschluss vom 25. März 2021 die Abstandsflächensatzung ersatzlos auf. Die Aufhebungssatzung trat gemäß ihrem § 2 am Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft. Sie wurde am 13. April 2021 ortsüblich bekannt gemacht.

II.

6

1. Der Antragsteller hat mit seiner Popularklage vom 25. Februar 2021 beantragt,

die Abstandsflächensatzung der Stadt ... vom 29. Januar 2021 für verfassungswidrig und nichtig zu erklären und diese im Weg der einstweiligen Anordnung nach Art. 26 VfGHG vorläufig außer Vollzug zu setzen.

7

Der Antragsteller war der Auffassung, die Regelungen der Abstandsflächensatzung verletzen das durch Art. 103 Abs. 1 BV geschützte Recht eines Bauherrn, sein Grundstück im Rahmen der Gesetze baulich zu nutzen. Er sei Eigentümer eines im unbeplanten Innenbereich des Stadtgebiets von ... gelegenen erschlossenen Baugrundstücks. Die Regelungen der Abstandsflächensatzung führten dazu, dass die Abstandsflächen in der Regel (jedenfalls bei den in der Stadt ... üblichen und stadtbildprägenden Satteldächern) größer seien und damit intensiver in das Eigentumsgrundrecht eingegriffen werde, als dies unter Zugrundelegung der bis zum 31. Januar 2021 gültigen Fassung der Bayerischen Bauordnung der Fall gewesen sei. Soweit die zum 1. Februar 2021 in Kraft getretene Novellierung der Bayerischen Bauordnung die Einhaltung der Abstandsflächen für das vom Antragsteller auf seinem Grundstück geplante Doppelhaus erleichtere, weil das bis dahin für zwei Außenwände geltende sog. Schmalseitenprivileg nun für alle Seiten des Gebäudes gelte, käme dies durch die Satzung nicht zur Anwendung. Aufgrund der durch die Novelle der Bayerischen Bauordnung geänderten Bezugsgrößen für die Berechnung der Abstandsflächen führe die Abstandsflächensatzung dazu, dass sein Grundstück nicht mehr - wie geplant - mit zwei Doppelhaushälften, sondern lediglich mit einem Einfamilienhaus mit einem Flachdach bebaut werden könnte, das sich weder in die Umgebung einfügen würde noch vom Antragsteller oder der Stadt ... nach deren städtischer Gestaltungssatzung gewünscht sei.

8

Art. 103 Abs. 1 BV lasse im Bereich des Bauordnungsrechts, auch bei örtlichen Bauvorschriften aufgrund gemeindlicher Satzungen, nur Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachteten. Aufgrund dessen sei eine Vergrößerung der vom Gesetzgeber in Art. 6 BayBO vorgesehenen Abstandsflächentiefe nur dort gerechtfertigt und somit verhältnismäßig, wo dies für die Erhaltung des Ortsbilds oder aus Gründen der Wohnqualität erforderlich sei (Art. 81 Abs. 1 Nr. 6 Buchst.

a BayBO). Ob und inwieweit dies der Fall sei, beurteile sich nach der konkreten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit des jeweiligen Bereichs. Sollten mit einer Abstandsflächensatzung Regelungen für das gesamte Gemeindegebiet erlassen werden, habe sich der Satzungsgeber mit dem Problem auseinanderzusetzen, dass ein Gemeindegebiet in der Regel aus verschiedenen Bereichen bestehe, deren Ortsbild unterschiedlich schutzwürdig sei. Bei einem heterogenen Ortsbild wie dem der Stadt ... werde dies besonders augenfällig. Dementsprechend habe der Satzungsgeber bei Erlass einer Abstandsflächensatzung nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a BayBO die Schutzbedürftigkeit des betroffenen Gebiets sorgfältig abzuwägen und im Zweifel nach Baugebieten oder Bauquartieren abzustufen. Eine generalisierende Abstandsflächensatzung, wie sie von der Stadt ... erlassen worden sei, setze daher die Homogenität des betreffenden Bereichs voraus. Eine derartige Homogenität liege im Gemeindegebiet von ... nicht vor. Auch für das Baugrundstück des Antragstellers sei nicht ersichtlich, aus welchen der in Art. 81 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a BayBO aufgeführten Gründen eine größere Abstandsflächentiefe als von Art. 6 BayBO vorgesehen erforderlich sein sollte. Aus dem Umstand, dass unmittelbar gegenüber dem Baugrundstück drei Zeilen von jeweils sechs Reihenhäusern in geschlossener Bauweise angeordnet seien, ergebe sich, dass weder Ortsbild noch Wohnqualität beeinträchtigt wären, wenn das vom Antragsteller geplante Gebäude die Abstandsflächen des Art. 6 BayBO einhielte.

9

Zudem verstoße die Abstandsflächensatzung gegen das in Art. 118 Abs. 1 BV verankerte Willkürverbot nicht nur in seinem klassischen Gehalt, wonach es dem Satzungsgeber verboten sei, ungleiche Sachverhalte - hier ungleiche Ortsteile - willkürlich gleich zu behandeln, sondern auch in seinem allgemeinen Gehalt, wonach Normen willkürlich seien, wenn für die getroffene Regelung jeder sachlich einleuchtende Grund im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage und eines eventuell bestehenden Ermessens fehle. Die Stadt ... habe den Ausnahmecharakter von Art. 81 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a BayBO verkannt und bei der Entscheidung über die Abstandsflächensatzung eine vom Bayerischen Gemeindetag und Bayerischen Städtetag entworfene „Mustersatzung“ übernommen, ohne eigene Ermessenserwägungen anzustellen. Der bloße Wunsch, die Abstandsflächen der alten Bayerischen Bauordnung beizubehalten und eine unregelmäßige Nachverdichtung zu verhindern, stelle jedenfalls keine zulässige Ermessensausübung im Sinn von Art. 81 Abs. 1 Nr. 6 Buchst. a BayBO dar. Bei der Entscheidung über die Abstandsflächensatzung hätte die Stadt ... zumindest die - näher benannten - ermessensrelevanten Belange klären und berücksichtigen müssen.

10

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung sei geboten, weil die Verfassungswidrigkeit der Abstandsflächensatzung offensichtlich sei. Die Stadt ... habe mit dem Erlass der Satzung die aus dem Eigentumsgrundrecht hergeleitete Baufreiheit der Bürger durch größere als bislang von der Bayerischen Bauordnung vorgesehene Abstandsflächen eingeschränkt. Sie benutze damit die Abstandsflächensatzung primär als Instrument für eine städtebauliche Verhinderungsplanung.

11

2. Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren nicht beteiligt.

12

Die Bayerische Staatsregierung hat von einer Äußerung im Popularklageverfahren abgesehen.

13

Die Stadt ... hat am 29. März 2021 zu den von der Popularklage aufgeworfenen Gesichtspunkten Stellung genommen und mitgeteilt, dass der Stadtrat in seiner Sitzung vom 25. März 2021 beschlossen habe, die Abstandsflächensatzung vom 29. Januar 2021 aufzuheben.

14

3. Der Antragsteller hat daraufhin am 7. Mai 2021 die Popularklage einschließlich des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung für erledigt erklärt. Ein Antrag nach Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 2 VfGHG auf Entscheidung über die Popularklage wurde nicht gestellt.

III.

15

1. Das Verfahren ist einzustellen.

16

Das Popularklageverfahren nach Art. 98 Satz 4 BV dient dem Schutz der Grundrechte als Institution. Da kein Antrag nach Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 2 VfGHG gestellt wurde, hat der Verfassungsgerichtshof nach Erledigterklärung der Popularklage darüber zu befinden, ob ein öffentliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens besteht (Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 1 VfGHG). Dies ist dann anzunehmen, wenn eine verfassungsgerichtliche Klärung von Fragen, die den Gegenstand des Verfahrens bilden, im öffentlichen Interesse geboten erscheint (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 2.12.1997 VerfGHE 50, 268/270; vom 20.11.2018 - Vf. 1-VII-18 - juris Rn. 8; vom 15.9.2021 - Vf. 2-VII-21 - juris Rn. 8 m. w. N.).

17

Ein solches öffentliches Interesse ist hier zu verneinen. Die mit der Popularklage angegriffene, am 1. Februar 2021 in Kraft getretene Abstandsflächensatzung ist mit Wirkung vom 14. April 2021 ersatzlos aufgehoben worden. Außer Kraft getretene Rechtsvorschriften unterliegen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle nur dann, wenn noch ein objektives - nicht nur theoretisches - Interesse an der Feststellung besteht, ob sie mit der Bayerischen Verfassung vereinbar waren (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 7.8.2012 VerfGHE 65, 143/149; vom 20.8.2019 BayVBI 2020, 306 Rn. 14 und 18; vom 10.11.2021 - Vf. 97-VII-20 - juris Rn. 22 m. w. N.). Ein solches objektives Interesse besteht dann, wenn nicht auszuschließen ist, dass die Rechtsnorm noch rechtliche Wirkungen entfalten kann, etwa weil sie für künftige (z. B. gerichtliche) Entscheidungen noch rechtlich relevant ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 9.5.2016 VerfGHE 69, 125 Rn. 103 m. w. N.; vom 2.12.2016 - Vf. 3-VII-14 - juris Rn. 13; vom 10.5.2017 - Vf. 6-VII-15 - juris Rn. 14; vom 10.11.2021 - Vf. 97-VII-20 - juris Rn. 22 m. w. N.).

18

An dieser Voraussetzung fehlt es hier. Es ist nicht vorgetragen oder sonst ersichtlich, dass es für anhängige baurechtliche Streitigkeiten auf die Verfassungsmäßigkeit der aufgehobenen Abstandsflächensatzung entscheidungserheblich ankäme. Es kann in Anbetracht des in baurechtlichen Verfahren regelmäßig maßgeblichen Entscheidungszeitpunkts davon ausgegangen werden, dass sich die von der Stadt ... in der Niederschrift über die 15. Sitzung des Stadtrats vom 25. März 2021 aufgezeigten Probleme, die sich aufgrund der Regelungen der Abstandsflächensatzung in der Praxis für das Landratsamt Rosenheim als zuständige Baugenehmigungsbehörde nach Novellierung der Bayerischen Bauordnung insbesondere bei der Genehmigung von Bauanträgen oder im Zusammenhang mit Bauvoranfragen ergeben hatten sowie im Hinblick auf bestehende Bebauungspläne zu erwarten waren, durch die Aufhebung der Satzung erledigt haben. Anhaltspunkte dafür, dass eine etwaige Feststellung der Verfassungswidrigkeit Auswirkungen auf die Rechtsposition der Adressaten von bestandskräftig gewordenen und vollzogenen Bescheiden haben könnte, bei denen Regelungen der Abstandsflächensatzung inmitten standen, bestehen nicht. Unabhängig davon kämen einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung solche Auswirkungen nicht zu (vgl. hierzu VerfGH BayVBI 2020, 306 Rn. 20 ff.). Auch im Übrigen wäre eine Fortführung des Verfahrens nicht mit einer Klärung im öffentlichen Interesse stehender Fragen des Verfassungsrechts verbunden.

19

2. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat sich durch die Aufhebung der Satzung ebenfalls erledigt.

IV.

20

1. Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).

21

2. Nach Art. 27 Abs. 5 VfGHG kann der Verfassungsgerichtshof die volle oder teilweise Erstattung von Kosten und Auslagen anordnen. Er kann von dieser Befugnis auch in Fällen Gebrauch machen, in denen ein Verfahren wegen Erledigung der Hauptsache eingestellt wird (VerfGH vom 12.8.1991 VerfGHE 44, 102/104 f.; vom 15.11.2004 - Vf. 5-VII-04 - juris Rn. 40; vom 20.11.2018 BayVBI 2019, 344 Rn. 17).

22

Bei überschlüssiger Bewertung der Erfolgsaussichten der Popularklage und unter Berücksichtigung der sonstigen Umstände entspricht es der Billigkeit, gemäß Art. 27 Abs. 5 VfGHG anzuordnen, dass die Stadt ... dem Antragsteller die notwendigen Auslagen zu erstatten hat, die ihm durch seine Popularklage entstanden sind. Die Popularklage war mit der Rüge der Verletzung des Art. 103 Abs. 1 BV und den im Hinblick auf die

konkret-individuellen Elemente der Abstandsflächensatzung erforderlichen substantiierten Darlegungen zu den tatsächlichen Gegebenheiten (vgl. VerfGH vom 28.8.2018 BayVBI 2019, 46 Rn. 28 m. w. N.) zulässig erhoben worden. Die Satzung wäre daher vom Verfassungsgerichtshof umfassend auf alle in Betracht kommenden Verstöße gegen die Bayerische Verfassung geprüft worden. Die Stadt ... hat in ihrer Stellungnahme vom 29. März 2021 darauf hingewiesen, dass neben den in der Niederschrift über die 15. Sitzung des Stadtrats vom 25. März 2021 festgehaltenen rechtlichen Hinweisen des Landratsamts Rosenheim und den Problemen, die sich aufgrund der Regelungen der Abstandsflächensatzung in der Praxis bereits ergeben hatten und zukünftig noch zu erwarten gewesen wären, nicht zuletzt die Begründung der eingereichten Popularklage das Ausmaß der Probleme aufgezeigt hätte, die die Abstandsflächensatzung hervorrufe. Da auch eine Änderung der Satzung kaum rechtssicher alle Probleme hätte beseitigen können, habe die Stadt in der Sitzung vom 25. März 2021 deren Aufhebung als einzig sinnvolle Lösung angesehen, die dann auch vom Stadtrat beschlossen worden sei. Demnach wurden insbesondere die negativen Auswirkungen der Satzung auf die bauliche Ausnutzbarkeit von Grundstücken und die dadurch bewirkte nachteilige Betroffenheit von Eigentümerinteressen - bis hin zu enormen Einschnitten und zum Teil unüberwindbaren Hürden für Bauwillige - bei Erlass der Abstandsflächensatzung offenbar erheblich unterschätzt. Es ist somit davon auszugehen, dass die Stadt mit dem Erlass der Aufhebungssatzung zumindest auch den im Popularklageverfahren vorgetragene verfassungsrechtlichen Bedenken Rechnung tragen wollte. Daran muss sie sich im Rahmen der Billigkeitsentscheidung über die Auslagenerstattung festhalten lassen (vgl. auch BVerfG vom 19.11.1991 BVerfGE 85, 109/115 f.).