

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 2/17 -

- 1 BvL 3/17 -

- 1 BvL 4/17 -

- 1 BvL 5/17 -

- 1 BvL 6/17 -

In den Verfahren zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob § 1 Absatz 1, Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3, § 2 Absatz 1 Nummern 1 und 2, Absatz 2 Nummern 1 und 2 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG) vom 29. November 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 626), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes vom 22. März 2016 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 115), insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als danach auch Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind, aber im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zu anderen Zwecken bestimmt waren oder genutzt wurden, dem Zweckentfremdungsverbot unterfallen

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 6. April 2017 - OVG 5 B 14.16 -

- 1 BvL 2/17 -,

ob § 1 Absatz 1, Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3, § 2 Absatz 1 Nummern 1 und 2, Absatz 2 Nummern 1 und 2 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG) vom 29. November 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 626), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes vom 22. März 2016 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 115), insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als danach auch Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind, aber im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zu anderen Zwecken bestimmt waren oder genutzt wurden, dem Zweckentfremdungsverbot unterfallen

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 6. April 2017 - OVG 5 B 15.16 -

- 1 BvL 3/17 -,

ob § 1 Absatz 1, Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3, § 2 Absatz 1 Nummern 1 und 2, Absatz 2 Nummern 1 und 2 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG) vom 29. November 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 626), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes vom 22. März 2016 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 115), inso- weit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als danach auch Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind, aber im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zu anderen Zwecken bestimmt waren oder genutzt wurden, dem Zweckentfremdungsverbot unterfallen

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Bran- denburg vom 6. April 2017 - OVG 5 B 52.16 -

- 1 BvL 4/17 -,

ob § 1 Absatz 1, Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3, § 2 Absatz 1 Nummern 1 und 2, Absatz 2 Nummern 1 und 2 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG) vom 29. No- vember 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 626), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes vom 22. März 2016 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 115), inso- weit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als danach auch Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind, aber im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zu anderen Zwecken bestimmt waren oder genutzt wurden, dem Zweckentfremdungsverbot unterfallen

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Bran- denburg vom 6. April 2017 - OVG 5 B 53.16 -

- 1 BvL 5/17 -,

ob § 1 Absatz 1, Absatz 2 Satz 1 und Absatz 3, § 2 Absatz 1 Nummern 1 und 2, Absatz 2 Nummern 1 und 2 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG) vom 29. No- vember 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 626), geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes vom 22. März 2016 (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin Seite 115), inso- weit mit dem Grundgesetz vereinbar ist, als danach auch Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind, aber im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zu anderen Zwecken bestimmt waren oder genutzt wurden, dem Zweckentfremdungsverbot unterfallen

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 6. April 2017 - OVG 5 B 1.17 -

- 1 BvL 6/17 -,

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterinnen Baer,

Ott

und den Richter Radtke

gemäß § 81a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)

am 29. April 2022 einstimmig beschlossen:

Die Vorlagen sind unzulässig.

G r ü n d e :

Die Vorlageverfahren betreffen die Anwendung des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum des Landes Berlin auf als Wohnraum errichtete Räumlichkeiten, die bereits vor Erlass des Gesetzes zur Vermietung als Ferienwohnung genutzt wurden. 1

I.

Um der Verwendung von Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken entgegenzuwirken, erließ der Berliner Landesgesetzgeber das Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz – ZwVbG) vom 29. November 2013 (GVBl S. 626), zuletzt geändert durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes vom 27. September 2021 (GVBl S. 1131), das zum 12. Dezember 2013 in Kraft trat. 2

Die hier zur Prüfung vorgelegten Vorschriften des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes in der Fassung vom 6. April 2016 bis 19. April 2018 (GVBl S. 115) haben folgenden Wortlaut: 3

§ 1 Anwendungsbereich

(1) Soweit die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, darf Wohnraum im Land Berlin oder in einzelnen Bezirken nur mit Genehmigung des zuständigen Bezirksamts zweckentfremdet werden.

(2) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung festzustellen, ob im Land Berlin oder in einzelnen Bezirken die Voraussetzungen für ein Zweckentfremdungsverbot vorliegen. [...]

(3) Wohnraum im Sinne dieses Gesetzes sind alle Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind. Hiervon ausgenommen sind Räumlichkeiten, die zu anderen Zwecken errichtet worden sind und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung nach Absatz 2 auch entsprechend genutzt werden.

§ 2 Zweckentfremdung

(1) Eine Zweckentfremdung im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn Wohnraum

1. zum Zwecke der wiederholten nach Tagen oder Wochen bemessenen Vermietung als Ferienwohnung oder einer Fremdenbeherbergung, insbesondere einer gewerblichen Zimmervermietung oder der Einrichtung von Schlafstellen, verwendet wird;

2. für gewerbliche oder berufliche sonstige Zwecke verwendet wird;

3.-5. [...].

(2) Abweichend von Absatz 1 liegt keine Zweckentfremdung vor, wenn

1. Wohnraum bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Verordnung nach § 1 Absatz 2 als Ferienwohnung oder zur Fremdenbeherbergung gemäß Absatz 1 Nummer 1 genutzt wird; dies gilt jedoch nur für eine Dauer von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung; hierfür hat die oder der Verfügungsberechtigte innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung die Nutzung nach Absatz 1 Nummer 1 dem zuständigen Bezirksamt anzuzeigen;

2. Wohnraum bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Verordnung nach § 1 Absatz 2 für gewerbliche oder berufliche Zwecke gemäß Absatz 1 Nummer 2 genutzt wird; dies gilt jedoch nur, solange das zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bestehende Nutzungsverhältnis nicht beendet wird oder ein zu diesem Zweck in den Räumlichkeiten eingerichteter und ausgeübter gewerblicher oder freiberuflicher Betrieb fortgeführt wird;

3.-6. [...].

(3) [...]

Aufgrund der Ermächtigung in § 1 Abs. 2 Satz 1 ZwVbG erließ der Senat von Berlin die Verordnung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbots-Verordnung – ZwVbVO) vom 4. März 2014 (GVBl S. 73), zuletzt geändert durch Art. 3 der Verordnung zur Bestimmung eines Bedarfsermittlungsin-

4

struments gemäß § 118 SGB IX und zur Änderung weiterer Verordnungen vom 2. Juli 2019 (GVBl S. 475). § 1 ZwVbVO stellt fest, dass die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen im gesamten Stadtgebiet besonders gefährdet ist und dass die Zweckentfremdung von Wohnraum gemäß § 1 Abs. 1 ZwVbG unter den Vorbehalt einer Genehmigung gestellt ist. Nach § 5 ZwVbVO ist auf Antrag ein Negativattest auszustellen, soweit für die Nutzung von Räumlichkeiten zu anderen als Wohnzwecken eine Genehmigung nicht erforderlich ist.

II.

1. Die Kläger der Ausgangsverfahren vermieten seit Oktober 2013 oder früher als Eigentümer beziehungsweise Mieter in der Innenstadt von Berlin belegene, zu Wohnzwecken errichtete Räumlichkeiten als Ferienwohnungen; zum Teil erfolgt die Vermietung gewerblich. Alle Kläger wollen diese Nutzung auch nach Ablauf der in § 2 Abs. 2 Nr. 1 ZwVbG bestimmten Übergangsfrist von zwei Jahren fortsetzen. Sie beantragten daher beim beklagten Land Berlin jeweils die Erteilung eines Negativattests nach § 5 ZwVbVO. Das beklagte Land lehnte die Anträge ab. Die hiergegen gerichteten Klagen blieben vor dem Verwaltungsgericht ohne Erfolg. Dagegen legten die Kläger jeweils Berufung ein.

5

2. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufungsverfahren ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage zur Entscheidung vorgelegt, ob § 1 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3, § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2, Abs. 2 Nr. 1 und 2 ZwVbG insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar sind, als danach auch Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind, aber im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zu anderen Zwecken bestimmt waren oder genutzt wurden, dem Zweckentfremdungsverbot unterfallen.

6

Die vorgelegten Vorschriften seien insoweit mit Art. 14 Abs. 1 GG unvereinbar. Der eigentumsrechtliche Schutz der Räume werde nicht durch eine etwaige baurechtliche Genehmigungspflicht der Umwidmung des Wohnraums in Gewerbe- oder Ferienwohnungsraum in Frage gestellt. Bei Baurecht und Zweckentfremdungsrecht handele es sich um unterschiedliche „Rechtskreise“. Das Zweckentfremdungsverbot gelte in allen Fällen einer anderen Nutzung als zu Wohnzwecken, unabhängig davon, ob eine Genehmigungspflicht nach anderen Rechtsvorschriften bestehe und eine Genehmigung erteilt worden sei oder nicht.

7

Die in § 1 Abs. 3 ZwVbG normierte Rückwirkung überschreite die Grenzen einer zulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Regelung sei unverhältnismäßig. Das Eigentum der Kläger genieße einen ausgeprägten Schutz, weil es deren persönliche Freiheit im vermögensrechtlichen Bereich sichere, indem es zum Erhalt der Lebensgrundlage beitrage. Dem stehe zwar der soziale Bezug von Wohnraum gegenüber, der darin bestehe, dass große Teile der Bevölkerung nicht in der Lage seien, aus eigener Kraft Wohnraum für sich zu schaffen, und deshalb auf Mietwohnungen angewiesen seien. Die-

8

ser Umstand verstärke sich durch die gemäß § 1 Abs. 1 ZwVbG bei Erlass eines Zweckentfremdungsverbots notwendige Wohnraummangellage. Bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen habe der Gesetzgeber jedoch das öffentliche Interesse an der Bereitstellung von Wohnraum zu hoch und die Interessen der Verfügungsberechtigten zu gering bewertet. Die Kläger hätten darauf vertrauen können, dass ihre bereits ausgeübte Nutzung nicht vom Zweckentfremdungsverbot erfasst werde, auch wenn die Räume zu Wohnzwecken errichtet worden und noch zu einer solchen Nutzung geeignet seien. Die Nachteile für die Verfügungsberechtigten würden durch die Übergangsfrist des § 2 Abs. 2 Nr. 1 ZwVbG nicht kompensiert.

Die vorgelegten Vorschriften seien, soweit sie Rückwirkung entfalteten, auch mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar. Es fehle an gewichtigen Gemeinwohlgründen, die den Eingriff rechtfertigen könnten.

Die Vorschriften seien auch entscheidungserheblich. Im Falle ihrer Verfassungsmäßigkeit hätten die angefochtenen Urteile Bestand. Denn das Zweckentfremdungsverbot beruhe auf der formell und materiell rechtmäßigen Feststellung einer Wohnraummangellage durch die Zweckentfremdungsverbots-Verordnung und die Vorschriften schlössen den geltend gemachten Anspruch auf Erteilung eines Negativattests aus. Wären diese Vorschriften dagegen, soweit sie Rückwirkung entfalteten, verfassungswidrig, stünde den Klägern ein Anspruch auf Erteilung eines Negativattests zu, weil deren Räumlichkeiten dann nicht unter das Zweckentfremdungsverbot fielen.

III.

Zu den Verfahren haben das Abgeordnetenhaus von Berlin und die Senatsverwaltung von Berlin, die Bezirksämter Tempelhof-Schöneberg und Mitte, der Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V. - Landesverband Berlin-Brandenburg e.V. (gemeinsam mit Haus und Grund Berlin - Bund der Berliner Haus- und Grundbesitzervereine e.V.), der Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V., der Berliner Mieterverein e.V., die Berliner MieterGemeinschaft e.V. sowie die Beteiligten der Ausgangsverfahren Stellung genommen.

IV.

Die Vorlagen sind unzulässig.

1. Der Zulässigkeit der Vorlagen stehen nicht schon Unklarheiten hinsichtlich ihres Gegenstands entgegen, denn diese können durch eine einschränkende Auslegung der Vorlagefrage unter Berücksichtigung der Begründung der Vorlagebeschlüsse überwunden werden (vgl. dazu BVerfGE 88, 145 <158 f.>; 110, 412 <430 f.>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 24. Juni 2010 - 1 BvL 5/10 -, Rn. 21). Aus dieser ergibt sich, dass das Oberverwaltungsgericht nicht alle vorgelegten Vorschriften zur Überprüfung stellen möchte, sondern nur § 1 Abs. 3 ZwVbG, soweit danach auch Räumlichkeiten, die zur dauernden Wohnnutzung tatsächlich und rechtlich geeignet sind, aber im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes zu anderen Zwecken bestimmt waren oder genutzt wurden, dem Zweckentfrem-

dungsverbot unterfallen.

Der insoweit zur Überprüfung gestellte § 1 Abs. 3 ZwVbG in der Fassung vom 22. März 2016 gilt unverändert bis heute fort. 14

2. Allerdings hat das Gericht die Vorlagen nicht hinreichend begründet. 15

a) Nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG hat ein Gericht das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es ein Gesetz, auf dessen Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält. Das vorlegende Gericht muss gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG von der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift überzeugt sein und die für seine Überzeugung maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar darlegen (vgl. BVerfGE 78, 165 <171 f.>; 138, 1 <13 f. Rn. 37>; 141, 1 <11 Rn. 23> m.w.N.). Dabei muss es sich jedenfalls mit nahe liegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten auseinandersetzen (vgl. BVerfGE 86, 52 <57>; 136, 127 <142 Rn. 45>). Der Vorlagebeschluss muss hierzu den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab angeben und sich mit der Rechtslage, insbesondere der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auseinandersetzen (vgl. BVerfGE 76, 100 <104>; 138, 1 <15 f. Rn. 42>; 141, 1 <11 Rn. 23> m.w.N.). Zudem muss das vorlegende Gericht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung erörtern und vertretbar begründen, dass es diese nicht für möglich hält (vgl. BVerfGE 85, 329 <333 f.>; 121, 108 <117>; 124, 251 <262> m.w.N.). 16

Um die Entscheidungserheblichkeit in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise darzulegen, muss das vorlegende Gericht verdeutlichen, dass sich die Beantwortung der gestellten Verfassungsfrage als unerlässlich darstellt, damit es das Ausgangsverfahren fortführen und abschließend entscheiden kann (vgl. BVerfGE 11, 330 <335>; 42, 42 <50>; 50, 108 <113>; 63, 1 <22>). Der Vorlagebeschluss muss daher mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lassen, dass und weshalb das Gericht im Falle der Gültigkeit der für verfassungswidrig gehaltenen Rechtsvorschrift zu einem anderen Ergebnis käme als im Falle ihrer Ungültigkeit (vgl. BVerfGE 141, 143 <160 Rn. 34>; 147, 253 <300 f. Rn. 87>; 148, 64 <67 f. Rn. 13>; stRspr). Für eine ausreichende Darlegung der Entscheidungserheblichkeit der Vorschrift müssen die Ausführungen des vorlegenden Gerichts erkennen lassen, dass diese sorgfältig geprüft worden ist (vgl. BVerfGE 127, 335 <355 f.>; 136, 127 <141 Rn. 43>; 148, 64 <67 f. Rn. 13>). Die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit richtet sich grundsätzlich nach der Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts. Doch darf diese nicht offensichtlich unhaltbar sein (vgl. BVerfGE 143, 38 <51 Rn. 28>; 148, 64 <67 f. Rn. 13>; stRspr). Die Norm muss unter Auseinandersetzung mit der Rechtslage und den in Literatur sowie Rechtsprechung entwickelten Auffassungen ausgelegt werden (vgl. BVerfGE 105, 48 <56>; 136, 127 <142 Rn. 44>; 148, 64 <67 f. Rn. 13>). 17

b) Gemessen daran hat das Oberverwaltungsgericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 1 Abs. 3 ZwVbG weder im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 18

GG (aa) noch auf Art. 12 Abs. 1 GG (bb) noch im Hinblick auf das allgemeine Vertrauensschutzgebot (cc) hinreichend dargelegt.

aa) (1) Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht und sein Schutz von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat (BVerfGE 143, 246 <323 Rn. 216> m.w.N.). Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte insbesondere die Aufgabe zu, den Trägerinnen und Trägern des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihnen damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 50, 290 <338 f.>). Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet (vgl. BVerfGE 100, 226 <241>; 102, 1 <15>; 143, 246 <323 Rn. 216>; stRspr). Zugleich soll der Gebrauch des Eigentums dem Wohl der Allgemeinheit dienen (Art. 14 Abs. 2 GG; vgl. BVerfGE 134, 242 <290 f. Rn. 167 f.>; 143, 246 <323 f. Rn. 216>; 149, 86 <112 Rn. 70>).

19

In Bezug auf Grundstücke schützt Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG auch das Recht, ein Grundstück baulich zu nutzen (vgl. BVerfGE 35, 263 <276>; 104, 1 <11>). Die bauliche Nutzung vermittelt dem Eigentümer in besonderer Weise einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich und ermöglicht damit eine eigenverantwortliche Lebensgestaltung (BVerfGE 104, 1 <11>). Das Recht der baulichen Nutzung eines Grundstücks ist allerdings von vornherein nur im Rahmen der Gesetze geschützt (vgl. BVerfGE 35, 263 <276>; 104, 1 <11>). Gesetze, die im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen, sind insoweit auch untergesetzliche – auf gesetzlicher Ermächtigung beruhende – Normen (vgl. BVerfGE 79, 174 <192>; dazu auch BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 24. Juli 2000 - 1 BvR 151/99 -, Rn. 4 m.w.N.). Welche Befugnisse einem Eigentümer in einem bestimmten Zeitpunkt konkret zustehen, wird daher durch die Gesamtheit aller in diesem Zeitpunkt geltenden verfassungsmäßigen, die Eigentümerstellung regelnden Vorschriften bürgerlichen und öffentlichen Rechts festgelegt. Ergibt sich hieraus, dass Eigentümerinnen oder Eigentümer eine bestimmte Befugnis nicht haben, so gehört diese nicht zu ihrem Eigentumsrecht (vgl. BVerfGE 20, 351 <355 f.>; 24, 367 <396>; 58, 300 <336>; 74, 129 <148>). Inhalt und Schranken der erlaubten Grundstücksnutzung werden daher insbesondere auch von den bauplanungsrechtlichen Vorgaben bestimmt, denen das betroffene Grundstück unterliegt, etwa von Bebauungsplänen (vgl. BVerfGE 34, 139 <144 f.>; 70, 35 <52 f.>; 79, 174 <191 f.>; 104, 1 <10 f.>; BVerfGK 19, 50 <55>; dazu auch BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 22. Februar 1999 - 1 BvR 565/91 -, Rn. 7 f.; Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 19. Dezember 2002 - 1 BvR 1402/01 -, Rn. 12; Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 8. Dezember 2004 - 1 BvR 1238/04 -, Rn. 13; Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 15. September 2011 - 1 BvR 2232/10 -, Rn. 34). Ein durch Art. 14 Abs. 1 GG bewirkter Bestandsschutz greift daher nur dann, wenn die bauliche Nutzung zu irgendeinem Zeitpunkt genehmigt worden ist, also formell baurechtmäßig war, oder jedenfalls genehmigungsfähig,

20

also materiell baurechtmäßig war (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 24. Juli 2000 - 1 BvR 151/99 -, Rn. 8 m.w.N.; BVerwG, Beschluss vom 5. Juni 2007 - 4 B 20.07 -, Rn. 3 m.w.N.).

(2) Einen möglichen Verstoß von § 1 Abs. 3 ZwVbG gegen Art. 14 Abs. 1 GG hat das Oberverwaltungsgericht danach nicht hinreichend dargelegt. 21

Das Oberverwaltungsgericht geht davon aus, dass es sich bei Baurecht und Zweckentfremdungsrecht um zwei unterschiedliche „Rechtskreise“ handele. Dies mag fachrechtlich zutreffen, denn die zuständige Behörde hat hinsichtlich der Erteilung eines Negativattests nach § 5 ZwVbVO nur Fragen des Zweckentfremdungsrechts nicht aber solche des Baurechts zu prüfen. Der hieraus vom Oberverwaltungsgericht gezogene Schluss, die durch § 1 Abs. 3 Satz 1 ZwVbG bewirkte tatbestandliche Rückanknüpfung beseitige bisher bestehende, durch die Eigentumsgarantie geschützte Rechtspositionen, zeigt jedoch das Vorliegen eines Eingriffs in Art. 14 Abs. 1 GG nicht auf. Das vorliegende Gericht übergeht, dass verfassungsrechtlich die Nutzungsbefugnisse des Grundeigentümers durch baurechtliche Vorgaben determiniert sind und verhält sich nicht dazu, ob und inwieweit die Nutzung baulicher Anlagen zur Vermietung als Ferienwohnung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes nach dem historisch jeweils einschlägigen Bauplanungsrecht in Berlin überhaupt zulässig war. 22

(a) Mangels einer auf Dauer angelegten Häuslichkeit stellt die Nutzung einer baulichen Anlage zur Vermietung als Ferienwohnung jedenfalls keine Wohnnutzung dar (vgl. BVerwGE 160, 104 <108 Rn. 17>; BVerwG, Beschluss vom 7. September 1984 - 4 N 3.84 -, Rn. 21; Beschluss vom 27. November 1987 - 4 B 230-231.87 -, Rn. 3; Beschluss vom 8. Mai 1989 - 4 B 78.89 -, Rn. 3; Beschluss vom 6. Oktober 1994 - 4 B 178.94 -, Rn. 6; Beschluss vom 25. März 1996 - 4 B 302.95 -, Rn. 12). Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes konnte sie etwa in einem durch Bebauungsplan ausgewiesenen reinen und allgemeinen Wohngebiet grundsätzlich unzulässig sein (vgl. § 3 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 1 und 2 BauNVO) und in besonderen Wohngebieten, Misch- und Kerngebieten nur zulässig sein, wenn sie als Betrieb des Beherbergungsgewerbes (§ 4a Abs. 2 Nr. 2, § 6 Abs. 2 Nr. 3 bzw. § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO) oder als Gewerbebetrieb (§ 4a Abs. 2 Nr. 3, § 6 Abs. 2 Nr. 4 bzw. § 7 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO) einzuordnen gewesen wäre, was im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes ungeklärt war (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Oktober 2017 - 4 CN 6.17 -, Rn. 15 f. und 23 f.; s.a. Nds. OVG, Beschluss vom 22. November 2013 - 1 LA 49/13 -, Rn. 18; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30. Mai 2016 - 10 S 34.15 -, Rn. 6; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 19. Juli 2016 - 5 S 2220/15 -, Rn. 10; Bayerischer VGH, Beschluss vom 12. Dezember 2019 - 15 CS 19.1609 -, Rn. 6). Im unbeplanten Innenbereich war die Nutzung als Ferienwohnung dagegen etwa gemäß § 34 Abs. 1 BauGB nur dann zulässig, wenn sie sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügte. 23

(b) Zur Darlegung eines möglichen Verstoßes von § 1 Abs. 3 ZwVbG gegen Art. 14 24

Abs. 1 GG hätte es daher Ausführungen dazu bedurft, ob die Nutzung von Räumlichkeiten zur Vermietung als Ferienwohnung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes nach dem historisch einschlägigen Bauplanungsrecht in Berlin überhaupt durch Art. 14 Abs. 1 GG – zumindest nicht nur in Ausnahmefällen – geschützt war. Hierzu führt das Oberverwaltungsgericht jedoch nichts aus. Eine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 1 Abs. 3 ZwVbG ist im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG daher nicht hinreichend dargelegt.

bb) Das Gericht hat auch eine Verletzung der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG nicht hinreichend dargelegt. 25

(1) Art. 12 Abs. 1 GG gewährt das Recht, eine Tätigkeit als Beruf zu ergreifen und frei auszuüben (vgl. BVerfGE 141, 121 <130 Rn. 32> m.w.N.). Art. 12 Abs. 1 GG schützt vor solchen Beeinträchtigungen, die gerade auf die berufliche Betätigung bezogen sind, indem sie eine Berufstätigkeit unmittelbar unterbinden oder beschränken; hingegen schützt die Berufsfreiheit nicht gegen jede Regelung, die Rahmenbedingungen der unternehmerischen Tätigkeit beeinflusst (vgl. BVerfGE 155, 238 <277 Rn. 95 f.> m.w.N.). Der Schutz des Art. 12 Abs. 1 GG richtet sich nicht gegen jedwede auch nur mittelbar wirkende Beeinträchtigung des Berufs. Es genügt nicht, dass eine Rechtsnorm oder ihre Anwendung unter bestimmten Umständen Rückwirkungen auf die Berufstätigkeit entfaltet (vgl. BVerfGE 113, 29 <48> m.w.N.). Gleichwohl kann der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG berührt sein durch Normen, die zwar die Berufstätigkeit selbst unberührt lassen, aber Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändern, infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und eine objektiv berufsregelnde Tendenz haben (vgl. BVerfGE 113, 29 <48>; 155, 238 <277 f. Rn. 96 f.>; stRspr). 26

(2) Diese Maßstäbe hat das Oberverwaltungsgericht nicht hinreichend in den Blick genommen. Es fehlt eine Auseinandersetzung mit dem Erfordernis einer berufsregelnden Tendenz sowie eine auf Art. 12 Abs. 1 GG bezogene Prüfung der Verhältnismäßigkeit. Das vorliegende Gericht verweist lediglich auf seine Ausführungen zu Art. 14 Abs. 1 GG, was nicht ausreicht. 27

cc) Auch im Hinblick auf das allgemeine Vertrauensschutzgebot hat das vorliegende Gericht seine Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 1 Abs. 3 ZwVbG nicht hinreichend dargelegt. 28

(1) Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG enthält ein allgemeines Vertrauensschutzgebot (vgl. BVerfGE 128, 90 <105>; 155, 238 <287 Rn. 122>; stRspr). Die Grundrechte wie auch das Rechtsstaatsprinzip garantieren im Zusammenwirken die Verlässlichkeit der Rechtsordnung als wesentliche Voraussetzung für die Selbstbestimmung über den eigenen Lebensentwurf und damit als eine Grundbedingung freiheitlicher Verfassungen (BVerfGE 132, 302 <317 Rn. 41>). Soweit die Voraussetzungen eines grundrechtsspezifischen Vertrauensschutzes wie etwa nach Art. 12 Abs. 1 oder Art. 14 Abs. 1 GG, nicht erfüllt sind, kommt allgemeiner Vertrauensschutz nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG in Betracht (vgl. BVerfGE 155, 29 <30> m.w.N.). 29

238 <287 f. Rn. 122> m.w.N.). Geschützt ist danach das Vertrauen, nicht mit in unzulässiger Weise rückwirkenden Gesetzen belastet zu werden. Es würde Einzelne in ihrer Freiheit erheblich gefährden, dürfte die öffentliche Gewalt an ihr Verhalten oder an sie betreffende Umstände ohne Weiteres im Nachhinein belastendere Rechtsfolgen knüpfen, als sie zum Zeitpunkt ihres rechtserheblichen Verhaltens galten (BVerfGE 155, 238 <289 Rn. 127> m.w.N.). Das gilt unter anderem dann, wenn eine nach altem Recht erreichte Position entwertet wird und gerade die Rechtsänderung Ursache dieser Entwertung ist (vgl. BVerfGE 155, 238 <290 Rn. 130>).

(2) Zwar können die Ausführungen zu der nach Auffassung des vorlegenden Gerichts unverhältnismäßigen Rückwirkung des § 1 Abs. 3 ZwVbG neben Art. 14 Abs. 1 GG auch auf das allgemeine Vertrauensschutzgebot bezogen angesehen werden. Die Überzeugung von einer Verletzung dieses Gebots ist durch diese Ausführungen allerdings nicht dargelegt. Denn auch das allgemeine Vertrauensschutzgebot schützt nur vor Regelungen, die im Vergleich zum bislang bestehenden Recht belastendere Rechtsfolgen zeitigen, was bei einer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des § 1 Abs. 3 ZwVbG bauplanungsrechtlich unzulässigen Nutzung baulicher Anlagen zur Vermietung als Ferienwohnung nicht gegeben wäre. Dazu fehlen aber auch hier Ausführungen.

c) Das vorliegende Gericht hat auch die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage nicht in einer den Anforderungen des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise dargelegt.

aa) Zwar hat das Oberverwaltungsgericht die einfach-rechtliche Entscheidungserheblichkeit des § 1 Abs. 3 ZwVbG ausreichend dargelegt. Es zeigt nachvollziehbar auf, dass die Berufungen der Kläger bei angenommener Gültigkeit der Norm keinen Erfolg haben, weil die Vorschrift den Anspruch der Kläger auf Erteilung eines Negativattests nach § 5 ZwVbVO ausschließt, soweit sie Rückwirkung entfaltet. Ebenso ist den Vorlagebeschlüssen hinreichend zu entnehmen, dass das Oberverwaltungsgericht die klägerischen Berufungen bei unterstellter Ungültigkeit des § 1 Abs. 3 ZwVbG, soweit er Rückwirkung entfaltet, für erfolgreich hält, weil den Klägern in diesem Fall ein Anspruch auf Erteilung eines Negativattests zusteht. Die Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts ist für das Bundesverfassungsgericht insoweit bindend, weil sie in Auseinandersetzung mit einschlägiger Rechtsprechung und Literatur nachvollziehbar dargelegt wird und nicht offensichtlich unhaltbar ist.

bb) Allerdings hat das vorliegende Gericht nicht verdeutlicht, dass die Beantwortung der gestellten Verfassungsfrage unerlässlich ist, damit es das Ausgangsverfahren fortführen und abschließend entscheiden kann.

(1) Das Bundesverfassungsgericht hat eine zur Prüfung gestellte Norm im Hinblick auf den konkreten Ausgangsfall zu überprüfen (vgl. BVerfGE 81, 363 <375>; 130, 263 <290 f.>). Es prüft im Rahmen der konkreten Normenkontrolle eine Regelung nur insoweit am Maßstab der Grundrechte, als die Beteiligten des Ausgangsverfahrens hiervon betroffen sind und eine Grundrechtsverletzung in Betracht kommt (vgl.

BVerfGE 116, 96 <120>; 117, 272 <291 f.>; 122, 151 <180>; 126, 369 <387>; 145, 106 <140 Rn. 95>). Nur insoweit kommt es für die in den Ausgangsverfahren zu treffenden Entscheidungen auf die Gültigkeit der zur Prüfung gestellten Norm an (vgl. BVerfGE 58, 300 <317 f.>; stRspr).

Es können daher allein solche Rechtsfragen zur Entscheidung gestellt werden, denen im Ausgangsverfahren rechtliche Bedeutung zukommt (vgl. BVerfGE 8, 274 <291 ff.>; stRspr). Wirkt sich die zur Prüfung gestellte Vorschrift auf die von ihr Betroffenen in ganz unterschiedlicher Weise aus, so ist für die fachgerichtliche Entscheidung im Ausgangsverfahren die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung lediglich insoweit entscheidungserheblich, als es um die spezifische Betroffenheit der Parteien des Ausgangsverfahrens geht; nur insoweit kann die Regelung Gegenstand der Normenkontrolle sein (vgl. BVerfGE 117, 272 <291>; vgl. schon BVerfGE 81, 363 <375>). 35

(2) Gemessen daran hat das vorliegende Gericht nicht aufgezeigt, dass die Ausgangsverfahren Anlass geben, die Verfassungsmäßigkeit des § 1 Abs. 3 ZwVbG zu untersuchen. Es fehlt an der Darlegung einer möglichen Verletzung der Kläger der Ausgangsverfahren in ihren Grundrechten. 36

Für die Beurteilung einer möglichen Verletzung von Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG sowie im Rahmen des allgemeinen Vertrauensschutzes kommt es maßgeblich darauf an, ob die Nutzung der betroffenen Räumlichkeiten zur Vermietung als Ferienwohnung nach dem im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes geltenden Baurecht erlaubt war. Sowohl die materielle als auch die formelle Baurecht-mäßigkeit dieser Nutzung hat daher Einfluss auf die verfassungsrechtliche Beurteilung. Das Oberverwaltungsgericht hat jedoch in keinem Verfahren dargelegt, dass die Nutzung der in Rede stehenden baulichen Anlagen zur Vermietung als Ferienwohnung im Zeitpunkt des Erlasses des Zweckentfremdungsverbot-Gesetzes bauplanungsrechtlich zulässig war. Es schließt damit nicht aus, dass die betriebene Nutzung bereits bauplanungsrechtlich unzulässig, also nicht einmal genehmigungsfähig war und ihr daher insoweit kein Bestandsschutz zukam (vgl. zum Bestandsschutz BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 24. Juli 2000 - 1 BvR 151/99 -, Rn. 8; BVerwG, Beschluss vom 5. Juni 2007 - 4 B 20.07 -, Rn. 3; jeweils m.w.N.). Dann bedeutete das Zweckentfremdungsverbot aber keine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, weil Inhalt und Schranken der Eigentumsnutzung bereits durch das Bauplanungsrecht bestimmt gewesen wären und eine solche Nutzung untersagt hätten. 37

cc) Zudem fehlt es im Hinblick auf die Ausgangsverfahren zum Teil an der erforderlichen Auseinandersetzung mit einem möglicherweise zerstörten Vertrauen der Kläger. 38

(1) Für die Frage, ab welchem Zeitpunkt bereits vor Verkündung einer Neuregelung nicht mehr auf den Bestand der noch geltenden Rechtslage vertraut werden kann, ist in erster Linie der Gang des Gesetzgebungsverfahrens bis zur Neuregelung und da- 39

bei vor allem die öffentliche Bekanntgabe entsprechender Entwurfstexte entscheidend (vgl. BVerfGE 148, 217 <260 Rn. 150>). Die Einbringung eines Gesetzentwurfs durch ein initiativberechtigtes Organ kann das Vertrauen in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage zerstören, so dass eine darin vorgesehene Neuregelung ohne Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes unechte Rückwirkung entfalten darf (vgl. BVerfGE 127, 31 <50>; 143, 246 <385 Rn. 377>; 145, 20 <98 Rn. 199>; 148, 217 <260 f. Rn. 151>). Der Vertrauensschutz kann auch bereits mit Ankündigung einer Gesetzesänderung entfallen (vgl. BVerfGE 97, 67 <82>). Das Vertrauen in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage bleibt aber gleichwohl schutzwürdig, wenn etwa Betroffene schon vor der Einbringung des neuen Gesetzes verbindliche Festlegungen getroffen hatten (vgl. BVerfGE 127, 31 <49>; 132, 302 <323 f. Rn. 54 ff.>; 148, 217 <257 Rn. 140>) oder Leistungen vor der Verkündung des neuen Rechts ausgezahlt wurden, selbst wenn die Vereinbarung erst nach der eigentlich vertrauenszerstörenden Einbringung des Gesetzes erfolgt sein sollte (vgl. BVerfGE 127, 31 <56 ff.>).

(2) Das Oberverwaltungsgericht geht davon aus, § 1 Abs. 3 ZwVbG entfalte für alle Kläger der Ausgangsverfahren im Hinblick auf den durch Art. 14 Abs. 1 GG vermittelten Schutz des Eigentums unechte Rückwirkung. Selbst wenn dies zuträfe, wären jedenfalls hinsichtlich der Ausgangsverfahren, in denen die Räumlichkeiten erst nach dem 23. Januar 2013 zur Vermietung als Ferienwohnung genutzt wurden, für eine Darlegung der Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit des § 1 Abs. 3 ZwVbG Ausführungen dazu erforderlich gewesen, dass überhaupt noch auf den Bestand der bisherigen Rechtslage vertraut werden durfte. Denn mit dem von der damaligen Opposition im Berliner Abgeordnetenhaus eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom 23. Januar 2013 war die politische Diskussion darüber eröffnet, ob auch in der Vergangenheit zweckentfremdete Wohnungen in die gesetzliche Regelung einbezogen werden sollten. In dem Entwurf war vorgesehen, dass das Gesetz für alle als Wohnraum errichteten oder genutzten Wohnungen gelten sollte, die nach dem 13. Juni 2002 zweckentfremdet wurden (§ 1 Abs. 5 des Entwurfs); Verfügungs- und Nutzungsberechtigte sollten danach keinen generellen Vertrauensschutz genießen (vgl. Begründung des Gesetzentwurfs, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum, Abgeordnetenhaus Berlin Drucks 17/0781, S. 9 f.). Das Oberverwaltungsgericht legt auch nicht dar, dass die Einbringung dieses Gesetzentwurfs Vertrauen ausnahmsweise nicht zerstört hätte. Damit, welchen Einfluss die erst zum 1. Mai 2014 in Kraft getretene Zweckentfremdungsverbots-Verordnung – an welche die Genehmigungspflicht anknüpft (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 ZwVbG) – auf einen möglichen Vertrauensschutz hatte, setzt es sich nicht auseinander.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Baer

Ott

Radtke

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom
29. April 2022 - 1 BvL 2/17, 1 BvL 6/17, 1 BvL 5/17, 1 BvL 4/17, 1 BvL 3/17**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom
29. April 2022 - 1 BvL 2/17, 1 BvL 6/17, 1 BvL 5/17, 1 BvL 4/17,
1 BvL 3/17 - Rn. (1 - 41), [http://www.bverfg.de/e/
ik20220429_1bvl000217.html](http://www.bverfg.de/e/ik20220429_1bvl000217.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2022:ik20220429.1bvl000217