

Titel:

Fehlendes Rechtsschutzbedürfnis für einen Normenkontrollantrag

Normenketten:

VwGO § 47 Abs. 2, Abs. 5

ZwEWG Art. 1 Abs. 1

Leitsätze:

1. Das Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) macht die Entscheidung durch Beschluss nicht vom Einverständnis der Beteiligten abhängig. Vielmehr steht dem Normenkontrollgericht im Grundsatz ein an keine gesetzlich normierten Voraussetzungen geknüpftes Ermessen hinsichtlich der Durchführung einer mündlichen Verhandlung zu; insbesondere ist die Entscheidung durch Beschluss nicht davon abhängig, dass es sich um einen einfach gelagerten Fall handelt (im Anschluss an BVerwG, B.v. 30.11.2017 - 6 BN 1/17 -, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 212 - juris, Rn. 15). (Rn. 19)
2. Auch zwingende rechtliche Vorschriften wie insbesondere Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK stehen einer Entscheidung durch Beschluss nicht generell entgegen. Über offensichtlich unzulässige Normenkontrollanträge braucht auch in Ansehung von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK nicht mündlich verhandelt zu werden (im Anschluss an BVerwG, U.v. 16.12.1999 - 4 CN 9.98 -, BVerwGE 110, 203 [215]). (Rn. 20)
3. Für die Ausübung und Betätigung des in § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO eingeräumten Ermessens kommt es im Lichte der (auch) dem Normenkontrollgericht in § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO zuerkannten freien richterlichen Überzeugungsbildung nicht auf die spezifische Sicht des Revisionsgerichts, sondern auf die des zunächst zur Entscheidung berufenen Oberverwaltungsgerichts an. Maßgeblich ist, ob das Normenkontrollverfahren nach den erstinstanzlichen Feststellungen offensichtlich unzulässig ist (so ausdr. BVerwG, U. v. 16. 12.1999 - 4 CN 9.98 -, BVerwGE 110, 203 [215]). Die Ermessensausübung des Oberverwaltungsgerichts ist deshalb nur dann zu beanstanden, wenn sie auf sachfremden Erwägungen oder auf grober Fehleinschätzung beruht (vgl. BVerwG, U.v. 30.06.2004 - 6 C 28.03 -, BVerwGE 121, 211 [213] zu § 130a VwGO m.w.N.). (Rn. 21)
4. Eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, die diese Vorgaben nicht beachtet, greift in gesetzeswidriger Weise nicht nur in das dem Oberverwaltungsgericht durch § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO ausdrücklich eröffnete Verfahrensermessen, sondern auch in den Grundsatz freier richterlicher Überzeugungsbildung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) über; sie kann deshalb als Rechtsakt ultra vires die in § 144 Abs. 6 VwGO grundsätzlich intendierte Bindungswirkung nicht entfalten. (Rn. 22)
5. Einem Normenkontrollantrag, der sich gegen Festsetzungen einer Zweckentfremdungssatzung richtet, fehlt das Rechtsschutzbedürfnis, wenn der Antragsteller dadurch, dass die Satzung für unwirksam erklärt wird, seine Rechtsstellung „derzeit“ nicht verbessern kann (im Anschluss an BVerwG, B.v. 28.08.1987 - 4 N 3.86 -, BVerwGE 78, 85 [91] für das Bebauungsplanverfahren). (Rn. 29)

Schlagworte:

Normenkontrolle, mündliche Verhandlung, Ermessensausübung, Rechtsakt ultra vires, Rechtsschutzbedürfnis, Normenkontrollverfahren, Faires Verfahren, Revisionsentscheidung

Vorinstanzen:

BVerwG, Beschluss vom 02.06.2021 – 5 BN 1.21

VGH München, Beschluss vom 16.12.2020 – 12 N 19.1179

Rechtsmittelinstanzen:

BVerwG, Urteil vom 29.04.2022 – 5 CN 2.21

BVerwG, Beschluss vom 23.04.2024 – 5 CN 2.21

Weiterführende Hinweise:

Revision zugelassen

Fundstellen:

NVwZ 2022, 96

Tenor

I. Die Anträge werden - nachdem das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung des Senats vom 16. Dezember 2020 - 12 N 19.1179 - mit Beschluss vom 2. Juni 2021 - 5 BN 1.21 - aufgehoben und den Rechtsstreit zu anderweitiger Verhandlung und Entscheidung zurückverwiesen hat - erneut verworfen.

II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

IV. Der Streitwert wird auf 40.000,00 € festgesetzt.

V. Die Revision wird zugelassen.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller begehrt, im Wege der Normenkontrolle die im Amtsblatt der Antragsgegnerin am 29. Mai 2019 veröffentlichte Zweckentfremdungsverbotssatzung (ZwEVS) der Antragsgegnerin vom 22. Mai 2019 für unwirksam zu erklären, jeweils hilfsweise insoweit, als sie die Fremdenbeherbergung nicht aus dem Verbotsbereich ausnimmt, der Bereich der N ... Altstadt (innerhalb der Altstadtmauern) nicht aus dem Verbotsbereich ausgenommen wird und die Satzung keine Übergangsregelung enthält.

2

Der Antragsteller ist Eigentümer zweier Wohnungen im Dachgeschoss des Anwesens J ..., ... N ..., die er eigenen Angaben zufolge zur Fremdenverkehrsnutzung vermietet.

3

Auf der Grundlage von Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes 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), erließ der Stadtrat der Antragsgegnerin am 22. Mai 2019 die Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbotssatzung - ZwEVS), die am 29. Mai 2019 im Amtsblatt der Antragsgegnerin veröffentlicht wurde und am 30. Mai 2019 in Kraft trat.

4

Der Antragsteller stellte am 12. Juni 2019 beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof einen Normenkontrollantrag. Er meint, dass die Voraussetzungen zum Erlass einer Zweckentfremdungsverbotssatzung im Bereich der Antragsgegnerin nicht gegeben seien. Insbesondere werde das Vorliegen eines Wohnraummangels im Bereich der Antragsgegnerin bestritten, desgleichen eine besondere Gefährdung der Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen; jedenfalls könne einem Wohnraummangel, zumindest innerhalb der nächsten Jahre, mit anderen zumutbaren Mitteln begegnet werden.

5

Die Antragsgegnerin tritt dem entgegen. Sie hält den Normenkontrollantrag bereits für unzulässig, weil die Antragsbefugnis des Antragstellers nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO zweifelhaft erscheine. Weder für die Aufteilung in zwei Dachwohnungen noch für die Nutzungsänderung in Ferienwohnungen sei bislang eine Baugenehmigung beantragt worden. Aus den Akten der Bauordnungsbehörde zum Gebäude J ... lasse sich entnehmen, dass mit Bescheid vom 19.11.1951 der Wiederaufbau des Anwesens, mit Bescheid vom 23.02.1970 der Ausbau des Dachgeschosses (Erstellung von 2 Personalräumen) und mit Bescheid vom 10.12.1981 die Nutzungsänderung von 2 Personalzimmern in eine Wohnung genehmigt wurde. Unter Berücksichtigung der fehlenden Baugenehmigungen erscheine die für die Antragsbefugnis erforderliche Verletzung schutzwürdiger subjektiver Rechte fraglich. Im Übrigen sei der Antrag unbegründet. Im Zuständigkeitsbereich der Antragsgegnerin sei von einem angespannten Wohnungsmarkt auszugehen.

6

Der Antragsteller bestreitet das Fehlen einer Baugenehmigung. Von der Nutzungsänderung sei nur eine Wohnung, nämlich die rechte, betroffen. Die linke Wohnung sei offensichtlich schon immer als Wohnraum genehmigt gewesen. Aus den vorgelegten Plänen seien 2 Wohnungen ersichtlich, eine linke und eine rechte. Der Bescheid habe sich offensichtlich nur auf die rechte Wohnung bezogen. Jedenfalls sei eine der beiden Wohnungen als Wohnraum genehmigt. Der Antragsteller habe diese Wohnung in der Vergangenheit als Ferienwohnung vermietet und wolle dies auch weiterhin tun. Anhand der ursprünglichen am 14.6.1955 genehmigten Baupläne sei ersichtlich, dass im linken Bereich des Dachgeschosses eine Wohnung vorhanden sei. Der rechte Bereich sei als Bodenraum genehmigt gewesen. Auf Antrag des seinerzeitigen Eigentümers vom 14.7.1970 sei der Ausbau des rechten Dachbodens zu 2 Personalzimmern mit Bescheid vom 11. Mai 1970 genehmigt worden. Daher handle es sich nur bei der linken Wohnung um eine Wohnung im Sinne der Verbotssatzung, hinsichtlich der rechten Wohnung handle es sich indessen um Personalzimmer, die insoweit der Wohnraumzweckentfremdungsverordnung nicht unterfielen. Beide Wohnungen links und rechts seien als eine Wohnung behandelt worden. Hierzu eingereichte Pläne seien von der Antragsgegnerin baubehördlich am 10.12.1981 genehmigt worden. Rein tatsächlich sei es aber bei der Aufteilung in 2 Wohnungen geblieben. Die linke Wohnung sei schon immer als Wohnung genehmigt gewesen, wie auch der rechte Bereich ursprünglich als Dachboden, dann als Personalzimmer und nunmehr, zusammen mit der linken Wohnung, als eine Wohnung.

7

Der Antragsteller beantragt,

8

die Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt N ... vom 22.05.2020, veröffentlicht im Amtsblatt der Stadt N ... am 29.05.2020, für unwirksam zu erklären.

9

Jeweils hilfsweise die Zweckentfremdungsverbotssatzung der Stadt N ... für unwirksam zu erklären,

10

soweit sie die Fremdenbeherbergung nicht aus dem Verbotsbereich ausnimmt;

11

soweit der Bereich der N ... Altstadt (innerhalb der Altstadtmauern) nicht aus dem Verbotsbereich ausgenommen wird;

12

soweit die Zweckentfremdungsverbotssatzung keine Übergangsregelung enthält.

13

Die Antragsgegnerin beantragt,

14

die Anträge abzulehnen.

15

Mit Beschluss vom 16. Dezember 2020 - 12 N 19.1179 - verwarf der Senat die Normenkontrollanträge wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses im schriftlichen Verfahren als unzulässig. Der Antragsteller könne seine Rechtsstellung dadurch, dass die streitgegenständliche Satzung für unwirksam erklärt werde, „derzeit“ nicht verbessern, denn die gegenwärtige Nutzung der streitbefangenen Räume als „Ferienwohnungen“ sei jedenfalls - formell - baurechtswidrig. Mit Aufnahme der Nutzung der Räume als Ferienwohnungen liege eine gewerbliche Nutzung vor, die als Nutzungsänderung nach Art. 55 BayBO genehmigungspflichtig sei, da die neue Zweckbestimmung erkennbar außerhalb der Variationsbreite der ursprünglich genehmigten Nutzung liege und für sie andere öffentlich-rechtliche, insbesondere auch bauplanungsrechtliche Anforderungen in Betracht kommen. Weder der Bauakte der Antragsgegnerin noch den eigenen Angaben des Antragstellers lasse sich entnehmen, dass eine Genehmigung zum Zwecke der Fremdenbeherbergung erteilt worden sei. Ebenso wenig sei dargelegt worden oder sonst ersichtlich, dass der Antragsteller eine Baugenehmigung für die Nutzung der Wohnungen als Ferienwohnungen beantragt habe oder in absehbarer Zeit beantragen werde.

16

Mit Beschluss vom 2. Juni 2021 - 5 BN 1.21 - hob das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung des Senats vom 16. Dezember 2020 auf und verwies den Rechtsstreit zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurück. Die Nichtdurchführung der im vorliegenden Fall gebotenen mündlichen Verhandlung begründe einen Verfahrensmangel (§ 47 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK und § 138 Nr. 3 VwGO). Insbesondere habe die mündliche Verhandlung nicht deshalb unterbleiben dürfen, weil sich der Normenkontrollantrag als offensichtlich unzulässig erweise. Dem statthaften Antrag fehle - anders als vom Verwaltungsgerichtshof angenommen - nicht offensichtlich das erforderliche Rechtsschutzinteresse. Die Zweckentfremdungssatzung knüpfe nicht an die derzeit aktuelle Nutzung oder eine baurechtlich genehmigte Nutzung an. Auch unterliege der Antragsteller der in § 11 Abs. 1 ZWEVS enthaltenen Auskunftspflicht sowie insbesondere der in § 4 Abs. 1 ZWEVS angeordneten Genehmigungspflicht, die es ihm nicht gestatte, die Räumlichkeiten für mehr als drei Monate leer stehen zu lassen (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 ZWEVS).

17

Durch telefonische Nachfrage bei der Antragsgegnerin (vgl. Vermerk vom 23. August 2021, Bl. 13R d. VGH-Akte) hat der Senat geklärt, dass der Antragsteller noch immer keine baurechtliche Genehmigung zur Nutzungsänderung der streitgegenständlichen Räume in Ferienwohnungen beantragt hat. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

18

1. In pflichtgemäßer Ausübung des in § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO eingeräumten Ermessens entscheidet der Senat erneut durch Beschluss über die Normenkontrollanträge des Antragstellers, weil er eine mündliche Verhandlung nach wie vor nicht für erforderlich erachtet und die Anträge mangels Rechtsschutzbedürfnisses auch weiterhin für offensichtlich unzulässig hält.

19

1.1 Das Normenkontrollverfahren macht die Entscheidung durch Beschluss nicht vom Einverständnis der Beteiligten abhängig. Insoweit steht dem Normenkontrollgericht im Grundsatz ein an keine gesetzlich normierten Voraussetzungen geknüpftes Ermessen zu; insbesondere ist die Entscheidung durch Beschluss nicht davon abhängig, dass es sich um einen einfach gelagerten Fall handelt (BVerwG, Beschluss vom 30. November 2017 - 6 BN 1/17 -, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 212 - juris, Rn. 15; BayVGH, Beschluss vom 29. November 2019 - 11 N 18.2182 - juris, Rn. 21 ff.; Beschluss vom 5. März 2020 - 1 N 17.450 - juris, Rn. 13). Vielmehr kommt es darauf an, ob die entscheidungserheblichen Rechtsfragen in den Schriftsätzen der Beteiligten eingehend und ausreichend erörtert worden sind (BVerwG vom 30. November 2017, a.a.O.). Dies entspricht auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), wonach dann keine mündliche Verhandlung durchgeführt werden muss, wenn die Rechtssache keine Tatsachen- oder Rechtsfragen aufwirft, die sich nicht unter Heranziehung der Akten und der schriftlichen Erklärungen der Parteien angemessen lösen lassen (BVerwG, Beschluss vom 30. Juli 2019 - 1 B 58.19 - juris, Rn. 8; EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017 - C - 348/16, Moussa Sacko - juris, Rn. 47 m.w.N.).

20

1.2 Auch zwingende rechtliche Vorschriften wie insbesondere Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK stehen einer Entscheidung durch Beschluss nicht generell entgegen. Der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts stellt in seinem Beschluss vom 2. Juni 2021 - 5 BN 1.21 - Umdruck, S. 4, Rz. 5 unter Bezugnahme auf die Leitentscheidung des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Dezember 1999 - 4 CN 9.98 -, BVerwGE 110, 203 (215) selbst ausdrücklich fest, dass über offensichtlich unzulässige Normenkontrollanträge auch in Ansehung von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK nicht mündlich verhandelt zu werden braucht. Dies deckt sich mit der Intention des Bundesgesetzgebers, im Rahmen der dem Normenkontrollgericht in § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO eingeräumten, an weitere Voraussetzungen nicht gebundenen Ermessens die Möglichkeit zu eröffnen, in Fällen offensichtlich unzulässiger oder unbegründeter Anträge ohne mündliche Verhandlung entscheiden zu können (vgl. BT-Drucks. 7/4324 Anl. 2 S. 16).

21

1.3 Für die Ausübung und Betätigung des in § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO eingeräumten Ermessens kommt es im Lichte der (auch) dem Normenkontrollgericht in § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO zuerkannten freien

richterlichen Überzeugungsbildung nicht auf die spezifische Sicht des Revisionsgerichts, sondern auf die des zunächst zur Entscheidung berufenen Oberverwaltungsgerichts an. Die Leitentscheidung des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Dezember 1999 - 4 CN 9.98 -, BVerwGE 110, 203 (215) bringt dies durch die Formulierung - „nach den erstinstanzlichen Feststellungen offensichtlich unzulässig [ist]“ - auch in jeder Hinsicht unmissverständlich zum Ausdruck (insoweit in der Entscheidung des 5. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Juni 2021 - 5 BN 1.21 - nicht wiedergegeben). Die Ermessensausübung des Oberverwaltungsgerichts ist nur dann zu beanstanden, wenn sie auf sachfremden Erwägungen oder auf grober Fehleinschätzung beruht (vgl. BVerwG, U.v. 30.06.2004 - 6 C 28.03 -, BVerwGE 121, 211 [213] zu § 130a VwGO m.w.N.).

22

1.4 Der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts beachtet diese grundlegenden Vorgaben, insbesondere die des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts in der Leitentscheidung vom 16. Dezember 1999 - 4 CN 9.98 -, BVerwGE 110, 203 (215) nicht und greift damit in gesetzeswidriger Weise nicht nur in das dem Senat durch § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO ausdrücklich eröffnete Verfahrensermessen, sondern auch in den Grundsatz freier richterlicher Überzeugungsbildung (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) über. Der Beschluss des 5. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Juni 2021 kann deshalb als Rechtsakt ultra vires die in § 144 Abs. 6 VwGO grundsätzlich intendierte Bindungswirkung nicht entfalten.

23

1.5 Dass die Rechtsauffassung des Senats, die Normenkontrollanträge seien bereits wegen Fehlens des Rechtsschutzbedürfnisses offensichtlich unzulässig, gegen Denkgesetze oder allgemeine Auslegungsregeln verstoßen würde, auf aktenwidrigen Feststellungen gründete oder sich gar als objektiv willkürlich erweise (vgl. hierzu allgemein Rixen, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 108 Rn. 47 ff.) mit der Folge, dass das Verfahrensermessen des Verwaltungsgerichtshofs überschritten wäre, stellt der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in der Entscheidung vom 2. Juni 2021 - 5 BN 1.21 - nicht fest; er hält die Annahme des Senats - im Rahmen einer ausschließlich kursorischen Prüfung - lediglich für „unzutreffend“. Dass sie im Lichte der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, nach der das Rechtsschutzbedürfnis für einen Normenkontrollantrag regelmäßig fehlt, wenn der Antragsteller seine Rechtsstellung dadurch, dass die Norm für nichtig oder unwirksam erklärt würde, derzeit nicht verbessern kann (vgl. grundlegend BVerwG, B.v. 28.08.1987 - 4 N 3.86 -, BVerwGE 78, 85 [91]), auf sachfremden Erwägungen oder gar auf einer groben Fehleinschätzung beruhen würde (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 30.06.2004 - 6 C 28.03 -, BVerwGE 121, 211 [213]), wirft der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts dem Verwaltungsgerichtshof nicht vor; vielmehr wird im Gegenteil die Richtigkeit des Ansatzes des Senats ausdrücklich betont (vgl. BVerwG, B.v. 2.06.2021 - 5 BN 1.21 -, Umdruck S. 4, Rz. 6). Damit liegt auf der Hand, dass der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in prozessordnungswidriger Weise in das durch § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO allein dem Verwaltungsgerichtshof eingeräumte Verfahrensermessen übergreifen hat; die Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichts haben ihr eigenes „Ermessen“ an die Stelle desjenigen des Verwaltungsgerichtshofs gesetzt, ohne zu erkennen, dass nur der objektiv willkürliche Gebrauch dieses Ermessens durch den Verwaltungsgerichtshof selbst zur Beanstandung der Ermessensausübung und in deren Folge zur Annahme eines Verfahrensfehlers berechtigen würde.

24

1.6 In diesem Zusammenhang mag nicht von vornherein ausgeschlossen werden können, dass der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auch im Rahmen der nunmehr anstehenden revisionsrechtlichen Vollprüfung zu dem Ergebnis gelangt, die Auffassung des Senats, den Anträgen fehle im Lichte der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits das Rechtsschutzbedürfnis, erweise sich als nicht tragfähig; indes begründete dies nicht die Annahme eines Verfahrensfehlers im Sinne von § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK und § 138 Nr. 3 VwGO, sondern „allenfalls“ die Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO) unter dem (unspezifischen) Gesichtspunkt der Versagung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG). Die (auch) verfassungsrechtlich fundierte Gewährleistung rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) schützt die Verfahrensbeteiligten nicht davor, dass das Oberverwaltungsgericht bestimmten tatsächlichen Umständen - vorliegend dem Fehlen einer baurechtlich genehmigten Ferienwohnnutzung - nicht die vom Bundesverwaltungsgericht für zutreffend erachtete Rechtsauffassung zugrunde legt oder dessen Rechtsansicht nicht teilt (vgl. BVerfGE 76, 93 [98]; 64, 1 [12]).

25

1.7 Ungeachtet dessen erweist sich die Vorstellung des 5. Senats des Bundesverwaltungsgerichts, ein Oberverwaltungsgericht dürfe in seiner Funktion als Normenkontrollgericht einen Normenkontrollantrag regelmäßig nur dann als offensichtlich unzulässig verwerfen, wenn es zuvor eine mündliche Verhandlung durchgeführt habe (vgl. insoweit den der Entscheidung vom 2. Juni 2021 - 5 BN 1.21 - vorangestellten Leitsatz), auch in der Sache selbst nicht als überzeugend. Das in § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO eingeräumte Verfahrensermessen erlaubt dem Oberverwaltungsgericht genau dies, wenn es im Rahmen einer sorgfältigen, nicht auf sachfremden Erwägungen oder groben Fehleinschätzungen beruhenden Prüfung in freier richterlicher Überzeugungsbildung zu einer solchen Einschätzung gelangt. Die Gesetzesmaterialien sind insoweit von seltener Klarheit: „Es besteht ... keineswegs bei allen Normenkontrollsachen ein Bedürfnis für die Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Insbesondere in Fällen offensichtlich unzulässiger oder unbegründeter Anträge ist eine mündliche Verhandlung nicht geboten“ (vgl. BT-Drucks. 7/4324 Anl. 2, S. 16). Hieran sind auch die Richterinnen und Richter des Bundesverwaltungsgerichts gebunden.

26

2. Der Normenkontrollantrag bleibt nach der Rechtsauffassung des Senats erneut ohne Erfolg; denn er ist bereits unzulässig.

27

2.1 Der Antrag erweist sich entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin zwar nicht deshalb als unzulässig, weil dem Antragsteller nicht die gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erforderliche Antragsbefugnis zukommen würde. Denn als Eigentümer einer - oder mehrerer - im Geltungsbereich der angefochtenen Satzung gelegenen Wohnung kann er geltend machen, durch die Satzung oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein. Nach § 4 Abs. 1 der Satzung darf Wohnraum nur mit Genehmigung der Vollzugsbehörde anderen als Wohnzwecken zugeführt werden. Die Satzung stellt damit eine Bestimmung des Inhalts des Grundeigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar. Eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums muss nur hingenommen werden, wenn sie auf einer rechtmäßigen Grundlage beruht. Ob die Satzung rechtmäßig ist, kann deshalb der von ihr betroffene Grundeigentümer grundsätzlich in einem Normenkontrollverfahren überprüfen lassen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 8. Dezember 2015 - 3 S 248/15 -, juris unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 10. März 1998 - 4 CN 6.97 -, ZfBR 1998, 205; Beschluss vom 7. Juli 1997 - 4 BN 11.97 -, ZfBR 1997, 314).

28

2.2 Dem Antragsteller muss aber das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis abgesprochen werden.

29

2.2.1 Einem Antrag auf gerichtlichen Rechtsschutz fehlt das Rechtsschutzbedürfnis unter anderem dann, wenn der Antragsteller seine Rechtsstellung mit der begehrten gerichtlichen Entscheidung nicht verbessern kann und die Inanspruchnahme des Gerichts deshalb als für ihn nutzlos erscheint. Wann dies der Fall ist, richtet sich im Wesentlichen nach den jeweiligen Verhältnissen im Einzelfall (BVerwG, Beschluss vom 28. August 1987 - 4 N 3.86 -, BVerwGE 78, 85 [91]; Beschluss vom 9. Februar 1989 - 4 NB 1/89 - juris, Rn. 6). Dementsprechend fehlt einem Normenkontrollantrag, der sich gegen Festsetzungen einer Zweckentfremdungssatzung richtet, dann das Rechtsschutzbedürfnis, wenn der Antragsteller dadurch, dass die Satzung für unwirksam erklärt wird, seine Rechtsstellung „derzeit“ nicht verbessern kann (BVerwG, Beschluss vom 28. August 1987, a.a.O., Leitsatz 2).

30

2.2.2 So liegt der Fall hier. Denn die derzeitige Nutzung ist - zumindest - formell baurechtswidrig. Mit Aufnahme der Nutzung der Räume als Ferienwohnungen liegt eine gewerbliche Nutzung vor, die als Nutzungsänderung nach Art. 55 BayBO genehmigungspflichtig ist, da die neue Zweckbestimmung erkennbar außerhalb der Variationsbreite der ursprünglich genehmigten Nutzung liegt und für sie andere öffentlich-rechtliche, insbesondere auch bauplanungsrechtliche Anforderungen, in Betracht kommen. Gebäude, die vollständig zum Ferienwohnen genutzt werden, sind in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 7 BauNVO stets Gewerbebetriebe und zwar auch dann, wenn das Gebäude nur teilweise als Ferienwohnung genutzt wird („Räume“) und die derart genutzten Räume im Verhältnis zu der sonstigen Gebäudenutzung baulich nicht untergeordnet sind. Im Übrigen, also vor allem bei baulich untergeordneter Bedeutung, wie etwa bei Einliegerwohnungen, können sie in den Baugebieten nach den §§ 3 bis 7 BauNVO Beherbergungsbetriebe sein. § 13a BauNVO bestätigt, dass die Nutzung von Räumen oder Gebäuden, die

einem ständig wechselnden Kreis von Gästen gegen Entgelt vorübergehend zur Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und die zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit geeignet und bestimmt sind (Ferienwohnungen), seit jeher nicht als Wohnnutzung anzusehen ist (vgl. hierzu auch BayVGh, Beschluss vom 12. August 2019 - 15 ZB 19.921 -, juris).

31

2.2.3 Nach Aktenlage ist das Gebäude, in dem sich die beiden Wohnungen des Antragstellers befinden, im Jahr 1981 als Wohnhaus baurechtlich genehmigt worden. Es kann dahingestellt bleiben, ob eine Aufteilung von ursprünglich einer in zwei Wohnungen erfolgt ist oder, wie der Antragstellerbevollmächtigte meint, immer zwei Wohnungen vorhanden waren, wovon eine immer als Wohnung genehmigt war und die andere erst als Personalzimmer und dann - zusammen mit der anderen - als eine Wohnung. Denn weder der Bauakte der Antragsgegnerin noch den eigenen Angaben des Antragstellers lässt sich entnehmen, dass eine Genehmigung zum Zwecke der unstreitig später durchgeführten Fremdenbeherbergung erteilt wurde. Obwohl die erforderliche Genehmigung bisher nicht vorliegt, nutzt der Antragsteller die Wohnungen jedoch seit längerer Zeit als Ferienwohnungen und beabsichtigt eigenen Angaben zufolge auch zukünftig, die Wohnungen über den nach der Satzung erlaubten Umfang hinaus als Ferienwohnungen zu nutzen. Damit sind die Voraussetzungen einer Nutzungsuntersagung nach Art. 76 BayBO erfüllt, da die Nutzung im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht. Denn eine baugenehmigungspflichtige Nutzung darf grundsätzlich schon dann untersagt werden, wenn die notwendige Genehmigung nicht vorliegt. Etwas Anderes kann zwar gelten, wenn die Nutzung offensichtlich materiell rechtmäßig ist, weil dann die Nutzungsuntersagung unverhältnismäßig und damit ermessensfehlerhaft sein kann (vgl. hierzu BayVGh, Beschluss vom 7. Juli 2005 - 25 CS 05.1192 -, juris). Davon kann indes im konkreten Fall nicht die Rede sein, da erst ein eingeleitetes Bauantragsverfahren klären kann, ob die Nutzungsänderung den zu prüfenden bauplanungsrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Bestimmungen genügt.

32

2.2.4 Es liegen auch weder die Voraussetzungen einer ausnahmsweisen Verfahrensfreiheit nach Art. 57 Abs. 4 Ziff. 1 BayBO noch einer Freistellung von der Genehmigung nach Art. 58 Abs. 1, Abs. 2 Ziff. 1 BayBO vor.

33

Verfahrensfrei ist nach Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO die Änderung der Nutzung von Anlagen (nur), wenn für die neue Nutzung keine anderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen nach Art. 60 Satz 1 und Art. 62 bis 62b BayBO als für die bisherige Nutzung in Betracht kommen. Dies scheidet bereits deshalb aus, weil die neue Nutzung - ganz abstrakt gesehen - an anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu messen ist als die bisherige Nutzung (§ 13a BauNVO) und es ausreichend ist, dass andere Anforderungen für die neue Nutzung „in Betracht kommen“ (Jäde in: Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß, BayBO, Stand: September 2013, Art. 57 Rn. 313, Art. 59 Rn. 21). Eine Freistellung von der Genehmigungspflicht nach Art. 58 Abs. 1, Abs. 2 Ziff. 1 BayBO kommt bereits deshalb nicht in Betracht, weil es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die streitgegenständliche Örtlichkeit im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegt.

34

2.2.5 Dass der Antragsteller eine Baugenehmigung für die Nutzung der Wohnungen als Ferienwohnungen beantragt hat oder in absehbarer Zeit beantragen wird, ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich. Am 23. August 2021 war noch immer kein entsprechender Bauantrag gestellt. Mithin fehlt - jedenfalls derzeit - für einen Normenkontrollantrag im Hinblick auf die Zweckentfremdungssatzung das Rechtsschutzbedürfnis. Denn der Antragsteller kann seine Rechtsstellung dadurch, dass die Zweckentfremdungssatzung für unwirksam erklärt würde, aktuell nicht verbessern (BVerwG, Beschluss vom 9. Februar 1989 - 4 NB 1/89 -, juris). Die Nutzung der streitgegenständlichen Wohnungen als Ferienwohnungen bliebe nach wie vor - baurechtlich - illegal. An der Klärung abstrakter Rechtsfragen besteht jedoch kein schutzwürdiges Interesse. Dies gilt namentlich dann, wenn der Antragsteller sich durch sein bauordnungswidriges Handeln (jahrelang) selbst ins Unrecht gesetzt hat. Der Antragsteller hat nicht ansatzweise zu erkennen gegeben, überhaupt eine Baugenehmigung beantragen zu wollen, um zumindest durch die Einleitung des zu seiner Umsetzung notwendigen Genehmigungsverfahrens hinreichend konkret baurechtlich ordnungsgemäße Zustände schaffen zu wollen. Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO ist - anders als etwa die Popularklage nach Art. 98 S. 4 BV - kein rein objektives Prüfungsverfahren, sondern weist zugleich auch Elemente des Individualrechtsschutzes auf, der besondere Anforderungen nicht nur an die Antragsbefugnis, sondern

darüber hinaus auch an das Rechtsschutzbedürfnis stellt (vgl. grundlegend BVerwG, B.v. 28.08.1987 - 4 N 3.86 -, BVerwGE 78, 85 [91] m.w.N.).

35

2.2.6 Soweit der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in der Entscheidung vom 2. Juni 2021 - 5 BN 1.21 - Umdruck S. 5, Rz. 8 die Auffassung vertritt, die Zweckentfremdungsverbotssatzung der Antragsgegnerin knüpfe nicht an eine baurechtlich genehmigte Nutzungsänderung an, steht dem bereits § 2 Abs. 3 Nr. 2 ZWEVS entgegen. Dort ist ausdrücklich bestimmt, dass Wohnraum nicht vorliegt, wenn dieser bereits vor Inkrafttreten der Satzung und seitdem ohne Unterbrechung in baurechtlich genehmigter Weise anderen als Wohnzwecken diene. Ebenso wenig erhellt sich, inwiefern § 11 Abs. 1 ZWEVS zur Klärung der Frage des Rechtsschutzbedürfnisses etwas beitragen können sollte. Die Regelung gibt lediglich wortgleich die gesetzliche Auskunftspflichtung aus Art. 3 ZWEGW wieder, auf die sich das vorliegende Verfahren jedoch schon von Gesetzes wegen (vgl. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO) nicht erstrecken kann, ungeachtet des Umstandes, dass auch bereits Art. 54 Abs. 2 BayBO den baurechtswidrig handelnden Antragsteller zur Auskunftserteilung und Duldung der Betretung der Wohnungen verpflichtet. Soweit schließlich der Genehmigungsvorbehalt des § 4 Abs. 1 ZWEVS bemüht und geltend gemacht wird, dem Antragsteller sei es ohne entsprechende Genehmigung nicht gestattet, die Räumlichkeiten mehr als drei Monate leer stehen zu lassen (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 ZWEVS), will sich dem Senat die behauptete Bedeutung für die Klärung der Frage des Rechtsschutzbedürfnisses ebenfalls nicht erschließen. Ein zweckentfremdungsrechtlich relevantes Leerstehenlassen liegt nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs nur dann vor, wenn der Wohnzweck auf Dauer völlig aufgegeben wird (vgl. BayVGh, B.v. 29.09.1992 - 7 CS 92.2512 -, ZMR 1993, 137). Vorliegend hat der Antragsteller jedoch gleich mehrfach bekundet, die Räumlichkeiten auch weiterhin zumindest zum Wohnen nutzen zu wollen. Beschränkte er sich auf diese, von seinen Rechtsvorgängern beantragte und von der Antragsgegnerin genehmigte Nutzung, so stünde ein Eingriff durch die streitgegenständliche Satzung erst gar nicht zur Debatte. Eine Beeinträchtigung in legitimen Nutzungsinteressen ist damit von vornherein nicht ersichtlich. Erst die Illegitimität des Handelns des Antragstellers begründet den streitgegenständlichen Konflikt.

36

2.2.7 Die Normenkontrollanträge sind daher sowohl im Haupt- als auch in den Hilfsanträgen erneut zu verwerfen. 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). Letzteres gilt zugleich auch im Lichte des Tenors der Aufhebungs- und Zurückverweisungsentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 2. Juni 2021 - 5 BN 1.21 - Umdruck S. 2. Diese gibt lediglich den Gesetzeswortlaut des § 133 Abs. 6 VwGO wieder, besagt aber nicht, dass die Verfahrensbeteiligten nunmehr entgegen § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO in jedem Fall mit der Durchführung einer mündlichen Verhandlung rechnen können.

37

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung auf §§ 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO. Die Streitwertfestsetzung gründet auf § 52 Abs. 1 und 2 GKG und orientiert sich an den Empfehlungen in Nummer 9.8.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Unter Berücksichtigung der dort empfohlenen Werte hält der Senat einen Streitwert in Höhe von 40.000 € für angemessen.

38

4. Die mit dem vorliegenden Verfahren aufgeworfene Rechtsfrage, ob dem Antragsteller, der die besagten Räume seit Jahren ohne die erforderliche baurechtliche Genehmigung zum Zwecke der gewerblichen Fremdenbeherbergung nutzt, gleichwohl eine rechtliche Überprüfung der Zweckentfremdungsverbotssatzung eröffnet werden muss oder das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis fehlt, weil er eine solche Nutzung mangels entsprechender baurechtlicher Genehmigung der Nutzungsänderung - jedenfalls derzeit - gar nicht entfalten darf, harrt im Lichte der bereits mehrfach erwähnten Grundsatzentscheidung des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 28. August 1987 - 4 N 3.86 -, BVerwGE 78, 85 (91) rechtsgrundsätzlicher Klärung auch für das Zweckentfremdungsrecht. Aus der Sicht des Senats ist die Frage mit einem eindeutigen „ja“ zu beantworten. Allerdings setzt dies eine klare „Haltung“ voraus.

4.1 Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO ist dem Antragsteller - anders als etwa das Popularklageverfahren nach Art. 98 S. 4 BV - lediglich mediatisiert durch das Wohneigentum an den streitgegenständlichen Räumen eröffnet. Letzteres ist durch das Fehlen der für die beabsichtigte Nutzung zu Zwecken der gewerblichen Fremdenbeherbergung erforderlichen baurechtlichen Nutzungsänderungsgenehmigung negativ „vorbelastet“. Eine rechtlich gesicherte, eigentumskräftig verfestigte Nutzungsmöglichkeit besteht mangels Genehmigung der Nutzungsänderung in eine gewerbliche Fremdenbeherbergung nicht. Bloße Chancen, Erwartungen und Aussichten werden durch Art. 14 GG nicht geschützt. Die Vorschrift gewährleistet nur Rechtspositionen, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen (vgl. BVerfGE 68, 193 [222]; 78, 205 [211]; 95, 173 [187 f.]). Die insoweit zum Ausdruck kommende negative Vorbelastung manifestiert sich im Fehlen des Rechtsschutzbedürfnisses, weil in den streitgegenständlichen Räumen selbst bei Wegfall der Zweckentfremdungssatzung eine legale Fremdenbeherbergung derzeit nicht betrieben werden dürfte. Der Antragsteller erfährt deshalb durch die streitgegenständliche Satzung keine Beeinträchtigung seiner (legalen) Nutzungsmöglichkeiten, welche ihm ohne deren Existenz weiterhin offen stünden. Er wäre vielmehr im Gegenteil von den Rechtswirkungen der Zweckentfremdungssatzung gemäß § 2 Abs. 3 Nr. 2 ZwEVS von vornherein verschont geblieben, wenn er sich legaliter baurechtskonform verhalten und seine tatsächliche Nutzung hätte genehmigen lassen. (Auch) die formell illegale Nutzungsänderung baulicher Anlagen erfüllt den Tatbestand der Ordnungswidrigkeit (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BayBO). Weshalb einem solchen „Rechtsgenossen“ die Wohltat einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle zuteilwerden sollte, obwohl bereits jetzt absehbar ist, dass sie aufgrund der fehlenden baurechtlichen Genehmigung nicht zu einer legalen Ferienwohnnutzung führen kann, erschließt sich dem Senat nicht.

40

4.2 Da der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts dies jedoch wider Erwarten anders sieht, ist die Revision nunmehr gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO zuzulassen. Jedenfalls kann § 133 Abs. 6 VwGO nach der Auffassung des erkennenden Senats nicht dergestalt ausgelegt und angewendet werden, dass sich das Revisionsgericht durch fortwährende Kreation immer neuer (vermeintlicher) Verfahrensfehler der Vorinstanzen seiner Aufgabe zur Rechtsfortbildung entzieht und dadurch in den Augen der Rechtsöffentlichkeit der Eindruck entstehen muss, am Oberverwaltungsgericht seien Richterinnen und Richter am Werk, die nicht einmal in der Lage seien, das Verfahrensrecht rechtsfehlerfrei anzuwenden.

41

4.3 In diesem Zusammenhang darf daran erinnert werden, dass der Senat auch in einem Normenkontrollverfahren eine Sachentscheidung überhaupt nur dann treffen darf, wenn er zuvor dessen Zulässigkeit geprüft und bejaht hat (vgl. BVerwG, U.v. 8.02.2016 - 8 C 2.16 -, BVerwGE 157, 292 [294] Rn. 19 zum Klageverfahren allgemein). Aus der gesetzlichen Regelung der Zulässigkeits- als Sachurteilsvoraussetzungen gemäß §§ 40 ff. VwGO ergibt sich zwingend, dass nur bei deren Vorliegen über die Begründetheit der (Normenkontroll-)Klage entschieden werden darf (vgl. BVerwG, U.v. 28.02.1985 - 2 C 14.84 -, BVerwGE 71, 73 [74]). Der Senat kann die Frage des Rechtsschutzbedürfnisses deshalb nicht einfach offenlassen und zur Sache selbst entscheiden.