

Titel:

Feststellungsinteresse und Subsidiarität der allgemeinen Feststellungsklage bei, Androhung eines Bußgeldes, Geltungsdauer des Beschlusses des Gemeinderats bei zeitlich befristeten Satzungen

Normenketten:

ZwEWG Art. 1

BayGO Art. 26 Abs. 2

BayGO Art. 51

VwGO § 43

Schlagworte:

Feststellungsinteresse und Subsidiarität der allgemeinen Feststellungsklage bei, Androhung eines Bußgeldes, Geltungsdauer des Beschlusses des Gemeinderats bei zeitlich befristeten Satzungen

Fundstelle:

BeckRS 2023, 57809

Tenor

1. Es wird festgestellt, dass für die mit Bescheid vom 14.07.2022 baurechtlich genehmigte Nutzungsänderung der bestehenden sechs Wohnungen zu sechs Ferienwohnungen im ersten und zweiten Obergeschoss auf dem Grundstück FlNr. ... der Gemarkung ... (* ...straße **) keine zusätzliche Genehmigung nach der Zweckentfremdungssatzung (ZwEWS) der Beklagten erforderlich ist.
2. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch die Klagepartei durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 v.H. des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klagepartei vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des jeweils zu vollstreckenden Betrages

Tatbestand

1

Die Klägerin begeht die Feststellung, dass für die baurechtlich genehmigte Nutzungsänderung von sechs bestehenden Wohnungen zu Ferienwohnungen keine weitere Genehmigung nach der Satzung der Beklagten über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWS) erforderlich ist.

2

Die Klägerin ist Eigentümerin des Grundstücks Flurnummer ... der Gemarkung ... (* ...straße **), wo sich die streitgegenständlichen sechs Wohneinheiten im ersten und zweiten Obergeschoss befinden.

3

Der Stadtrat der Beklagten erließ auf der Grundlage von Art. 1 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz – ZwEWG) vom 10.12.2007 (GVBl. S. 864), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2017 (GVBl. S. 182), in seiner Sitzung vom ...07.2019 eine Zweckentfremdungssatzung, die im Amtsblatt der Antragsgegnerin Nr. ... – 2019 – vom ...07.2019 veröffentlicht wurde. Unter dem ...11.2020 fertigte die Beklagte diese Satzung erneut aus und machte sie am ...12.2020 (Amtsblatt Nr. ... – 2020 – vom ...12.2020) mit dem Geltungsbereich des auf den Bekanntmachungstag folgenden Tages bekannt.

4

Mit Antrag vom 08.04.2021 beantragte die Klägerin die Erteilung einer baurechtlichen Genehmigung für die Nutzungsänderung der bestehenden Wohnungen zu Ferienwohnungen, welche mit Bescheid der Beklagten vom 14.07.2022 erteilt wurde.

5

Mit Schreiben vom 25.07.2022 wies die Beklagte die Klägerin auf ihre Rechtsansicht zur Auswirkung der Zweckentfremdungssatzung auf die Baugenehmigung mit folgendem Wortlaut hin:

„Wir weisen Sie daher nochmals darauf hin, dass ohne die erforderliche Zweckentfremdungsgenehmigung von der Baugenehmigung kein Gebrauch gemacht werden darf und ein Verstoß gegen das Zweckentfremdungsverbot bußgeldrechtlich geahndet wird.“

6

Mit rechtskräftigem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 27.09.2021 – 12 N 20.1726 – war die erste Satzung der Beklagten über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum vom ...07.2019 wegen eines Ausfertigungsfehlers für unwirksam erklärt worden. Die weitere bekannt gemachte Satzung vom ...11.2020 wurde mit Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof vom 03.06.2022 – 12 N 21.1298 – wegen des konkret hierzu fehlenden Beschlusses des Stadtrates sowie wegen ungenügender Begründung ebenfalls für unwirksam erklärt. Dieser Beschluss ist aufgrund einer Beschwerde der Beklagten gegen die Nichtzulassung der Revision nicht rechtskräftig geworden.

7

Mit Schriftsatz vom 15.08.2022, eingegangen bei Gericht am gleichen Tag, hat die Klägerin durch ihren Prozessbevollmächtigten Klage erhoben und beantragt,

Es wird festgestellt, dass für die mit Bescheid vom 14.07.2022 baurechtlich genehmigte Nutzungsänderung der bestehenden 6 Wohnungen zu 6 Ferienwohnungen im 1. und 2. OG auf dem Grundstück FINr. ... der Gemarkung ... (* ...straße **) keine zusätzliche Genehmigung nach der Zweckentfremdungssatzung (ZwEWS) erforderlich ist.

8

Zur Begründung führt sie aus, dass keine gültige Zweckentfremdungssatzung bestehe und die Klägerin ein berechtigtes Interesse an der Feststellung habe.

9

Die Beklagte beantragt mit Schriftsatz vom 12.09.2022,
die Klage abzuweisen.

10

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus, dass es schon an einem Feststellungsinteresse mangle, da die Äußerungen gegenüber der Klägerin als Hinweis auf die Rechtslage lediglich einen unverbindlichen Bürgerservice darstellen würden. Zudem sei die Subsidiarität nicht gewahrt, denn der Klägerin sei zuzumuten, die Rechtsansicht der Beklagten zu ignorieren und gegen einen ggf. dann erlassenen Verwaltungsakt oder Bußgeldbescheid vorzugehen. Beigefügt war der Klageerwiderung die Begründung der Beschwerde wegen der Nichtzulassung der Revision im Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 03.06.2022.

11

Mit Schriftsatz vom 30.09.2022 setzt die Klägerin dem entgegen, dass ihr ein Ignorieren der Rechtsansicht der Beklagten nicht zumutbar sei, da eine bußgeldrechtliche Ahndung bereits schriftlich angedroht worden sei. Sie könne nicht darauf verwiesen werden, abzuwarten, ob die Beklagte tatsächlich einen Verwaltungsakt oder einen Bußgeldbescheid erlasse.

12

Das Gericht hat die Beteiligten mit Schriftsatz vom 27.09.2022 zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid (§ 84 VwGO) angehört.

13

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Behördenakte Bezug genommen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

Entscheidungsgründe

14

1. Das Gericht kann gemäß § 84 Abs. 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entscheiden, da die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. Die Beteiligten sind hierzu angehört worden.

15

2. Die Klage ist zulässig und hat in der Sache Erfolg.

16

2.1. Die Klage ist als negative Feststellungsklage nach § 43 VwGO zulässig. Sie ist insbesondere statthaft, wahrt die Voraussetzung der Subsidiarität und die Klägerin hat ein berechtigtes Interesse an der begehrten alsbaldigen Feststellung.

17

Die Statthaftigkeit beruht darauf, dass die Frage, ob die Nutzungsänderung der Wohnungen einer zusätzlichen Genehmigung nach der Zweckentfremdungssatzung bedarf, eine rechtliche Beziehung betrifft, die sich aus einem konkreten Sachverhalt – konkret bezeichnete streitgegenständliche Wohnungen – aufgrund öffentlich-rechtlicher Normen – ZwEWG und darauf beruhende ZwEWS – für das Verhältnis von natürlichen oder juristischen Personen untereinander (oder einer Person zu einer Sache) – Klägerin und Beklagte – ergeben (vgl. BVerwG, U.v. 28.05.2014 – 6 A 1/13 – NVwZ 2014, 1666 Rn. 20, beck-online m.w.N.).

18

Auch die Subsidiarität der Feststellungsklage nach § 43 Abs. 2 VwGO ist gewahrt, denn die Klägerin kann ihre Rechte nicht durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen oder hätte sie so verfolgen können. Diese Voraussetzung stellt eine spezielle Form des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses dar, denn wenn dem Kläger eine sachnähere und effektivere Klageart zur Verfügung steht, ist er auf diese zu verweisen. Dementsprechend ist die Feststellungsklage nicht subsidiär, wenn sie gegenüber den anderen Klagearten effektiveren Rechtsschutz bietet (vgl. BVerwG, U.v. 24.06.2004 – 4 C 11/03, VwZ 2004, 1229, 1230 beck-online).

19

So liegt dies im streitgegenständlichen Fall wegen der Androhung im Schreiben der Beklagten vom 25.07.2022, einen Verstoß gegen das Zweckentfremdungsverbot bußgeldrechtlich zu ahnden. Hier ist die allgemeine Feststellungsklage der effektivere Rechtsschutz, weil die Klägerin nicht zuerst das Risiko eingehen muss, gehandelt zu werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 25.03.2009 – 8 C 1/09 – NVwZ 2009, 1170).

20

Anderes gilt allenfalls für den – hier nicht gegebenen – Fall, dass die Behörde zwar eine abweichende Rechtsmeinung vertritt, aber erklärt, keine ordnungsrechtlichen oder sonstigen Konsequenzen daraus zum Nachteil des Betroffenen zu ziehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.05.1985 – 3 C 28/84, NVwZ 1986, 35).

21

Dieses Risiko der bußgeldrechtlichen Ahndung aufgrund der Unsicherheit über die konkreten öffentlich-rechtlichen Rechte und Pflichten der Klägerin begründet gleichermaßen auch das Feststellungsinteresse. Das rechtliche und wirtschaftliche Interesse der Klägerin, die bußgeldrechtliche Ahndung zu vermeiden, ist ein anzuerkennendes schutzwürdiges Interesse.

22

2.2. Die negative Feststellungsklage hat auch in der Sache Erfolg, denn das behauptete Rechtsverhältnis besteht nicht, da keine zusätzliche Genehmigung nach der Zweckentfremdungssatzung für die Nutzungsänderung erforderlich ist.

23

Das Erfordernis der Genehmigung kann sich nur aus Art. 1 ZwEWG i.V.m. einer wirksamen darauf beruhenden Satzung der Gemeinde ergeben, da das ZwEWG ausdrücklich nur die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer solchen Satzung darstellt. Die maßgebliche Zweckentfremdungssatzung der Beklagten ist jedoch nach Überzeugung der Kammer rechtswidrig und damit unwirksam. Ihre Wirksamkeit ist inzident zu prüfen.

24

Die Normprüfungszuständigkeit ist für die Gerichte gleichermaßen Recht wie Pflicht; sie ist in dem von Gewaltenteilung und Gewaltenhemmung sowie vom Vorrang der Verfassung geprägten Rechtsstaat integraler Bestandteil des Rechtsbildungsprozesses (Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 100 Rn. 2, 3). Es besteht die Verpflichtung des Gerichts, von Amts wegen die Wirksamkeit einer untergesetzlichen Norm, falls diese inmitten steht und entscheidungserheblich ist, zu prüfen und die Norm gegebenenfalls nicht anzuwenden (VGH München U.v. 04.12.2001 – 2 B 97.1393, BeckRS 2001, 15202 Rn. 28, beck-online).

25

Auch durch die zeitliche Beschränkung der Antragsfrist im Normenkontrollverfahren (ein Jahr seit Bekanntmachung) wird die Befugnis der Verwaltungsgerichte, Normen insoweit inzident auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu prüfen, nicht berührt (vgl. BVerwG, B.v. 26.06.1998 – 4 BN 29/97 – beck-online; VGH München, U.v. 04.12.2001 – 2 B 97.1393 – beck-online; so auch ausdrücklich die Begründung des Regierungsentwurfs vom 06.03.1996, BT-Drs. 13/3993 S. 10; Kopp/Schenke, VwGO 26. Auflage 2020, § 47 Rn. 83; Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 42. EL Februar 2022, § 47 Rn. 35). Der Umfang der Überprüfung der örtlichen Norm im Inzidentprüfungsverfahren ist mit dem im Normenkontrollverfahren identisch.

26

2.2.1 Das erkennende Gericht nimmt hinsichtlich der Gründe für die Rechtswidrigkeit auf die zutreffenden und nachvollziehbaren Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes im Beschluss vom 03.06.2022 – 12 N 21.1208 – zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug und schließt sich ihnen vollumfänglich an. Die wesentlichen Urteilsgründe des BayVGH im Beschluss lauten wie folgt:

„3. Die Satzung der Antragsgegnerin über die Zweckentfremdung von Wohnraum 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. 187), vom Stadtrat der Antragsgegnerin am ... Juli 2019 beschlossen und im Amtsblatt der Antragsgegnerin Nr. ... – 2020 am *. Dezember 2020 veröffentlicht, ist nicht wirksam, da für sie kein erneuter Stadtratsbeschluss als notwendige Grundlage vorliegt.

3.1 Die von der Antragsgegnerin übersandten Normerlassunterlagen in Verbindung mit ihren Stellungnahmen ergeben exakt einen einzigen Beschluss zur bereits für unwirksam erklärten (ersten) Satzung vom ... Juli 2019, beratend beschlossen vom Werksrat am *. Juli 2019 und endgültig beschlossen vom Stadtrat am ... Juli 2019. Die streitgegenständliche Satzung vom ... November 2020 ist jedoch nicht vom Beschluss des Stadtrats vom ... Juli 2019 gedeckt. Zwar wirken Beschlüsse eines Gemeinde- oder Stadtrates grundsätzlich zeitlich nicht beschränkt, gar ggf. über Wahlperioden hinaus, es sei denn die Sachlage hat sich derart geändert, dass der den Beschluss „vollziehende“ Oberbürgermeister nicht mehr davon ausgehen kann, dass der Wille des willensbildenden Organs Stadtrat die Bekanntmachung durch ihn trägt. Letzteres ist hier der Fall. Nach dem Beschluss des Stadtrates vom ... Juli 2019 hat eine fehlerhafte Bekanntmachung stattgefunden (im Juli 2019), die erst im Dezember 2020 durch erneute Bekanntmachung vermeintlich „behoben“ wurde. Der Stadtrat hat aber nicht den Willen bekundet, dass zwei Satzungen, zumal in diesem zeitlichen Abstand, bekanntgemacht werden. Vor allem ging der objektiv erkennbare Wille des Stadtrates als zuständigem willensbildenden Organ in seiner Sitzung am ... Juli 2019 nicht dahin, dass rd. 1 ½ Jahre nach der Erstbekanntmachung eine weitere Bekanntmachung mit einer um eineinhalb Jahre in die Zukunft verlängerten Geltungsdauer vorgenommen wird. Vielmehr hätte der Stadtrat insoweit erneut seinen Willen betätigen müssen.

3.2 Die veröffentlichte Satzung vom ... November 2020 bedurfte damit eines erneuten Stadtratsbeschlusses nach Art. 51 BayGO und sodann, hierauf gründend, der Ausfertigung und Bekanntmachung nach Art. 26 Abs. 2 BayGO (vgl. BayVGH, U.v. 27.9.2021 – 12 N 20.1726 – juris, Rn. 16). Die Satzung vom ... November 2020 ist zwar ausgefertigt und bekanntgemacht worden (Art. 26 Abs. 2 BayGO). Die Ausfertigung ist aber nur der zweite Teil des Rechtssetzungsverfahrens. Der erste Teil des Normerlassverfahrens – der notwendige Stadtratsbeschluss über die Satzung vom ... November 2020 – fehlt und von dem – einzigen – Stadtratsbeschluss vom ... Juli 2019 wird die streitgegenständliche Satzung vom ... November 2020 entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin nicht getragen, weil die vom Normgeber zugrunde gelegte Ausschöpfung der maximal möglichen Geltungsdauer von 5 Jahren ab der Veröffentlichung der ersten Satzung vom ... Juni 2019 und der zweiten Satzung vom ... November 2020 am *. Dezember 2020 einander nicht entsprechen. Die am ... November 2020 ausgefertigte Satzung wäre rd. 1

½ Jahre länger in Kraft als die vom Stadtrat am ... Juli 2019 beschlossene und am ... Juli 2019 bekanntgemachte erste Satzung, ohne dass dem ein dokumentierter Rechtssetzungswille des Stadtrats in der Form einer erneuten Beschlussfassung korrespondieren würde. In der Sitzungsvorlage zur Stadtratssitzung am ... Juli 2019, Seite 2, ist zwar ausdrücklich erwähnt, dass eine Laufzeitverlängerung der Satzung möglich ist. Dies bedeutet indes nur, dass hierüber der Stadtrat erneut zu befinden hätte.

Eines erneuten Gemeinderatsbeschlusses für einen wiederholten Vollzug bedarf es zwar nicht immer (vgl. auch BVerwG, B.v. 24.05.1989 – 4 NB 10.89 –, juris Rn. 5 f., zum BauGB). Geht es „allein um die Inkraftsetzung eines einmal gefassten, unbeeinflusst feststehenden und inhaltlich unveränderten Willensentschlusses der Gemeindevertretung“ (BVerwG, B.v. 24.05.1989 – 4 NB 10.89 – juris Rn. 6), so ist ein erneuter Beschluss grundsätzlich entbehrlich. Davon kann aber im vorliegenden Fall nicht ausgegangen werden, denn die derzeit allein bestehende und streitgegenständliche Satzung der Antragsgegnerin vom ... November 2020 über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZwEWS), in Kraft getreten am *. Dezember 2020, ist im Hinblick auf ihre viel weitergehende zeitliche Geltungsdauer eine andere Satzung als die im Juli 2019 beschlossene und bekanntgemachte, zwischenzeitlich mit Urteil des Senats vom 27. September 2021 – 12 N 20.1726 – für unwirksam erklärt (erste) Satzung. Eine lediglich erneute Ausfertigung des Textes der Zweckentfremdungssatzung vom ... Juli 2019 unter dem ... November 2020 und die erneute Bekanntmachung im Rathausjournal vom *. Dezember 2020 waren nicht geeignet, den zwingend erforderlichen (erneuten) Stadtratsbeschluss über die Satzung vom ... November 2020 überflüssig zu machen (vgl. bereits BayVGH, U.v. 27.09.2021 – 12 N 20.1726 – juris Rn. 18), da die beiden in den Akten vorliegenden Satzungstexte in ihrer Geltungsdauer (Satzung vom ... November 2020 mit erneut fünf Jahre währender Geltungsdauer ab *. Dezember 2020) erheblich differieren. Die Stadtverwaltung selbst besaß insoweit nicht die erforderliche Organkompetenz, da die gemeindliche Rechtssetzung keine Angelegenheit der laufenden Verwaltung darstellt (Art. 37 Abs. 1 BayGO).

3.3 Ein weiterer maßgeblicher Grund für die Notwendigkeit einer erneuten Beschlussfassung des Stadtrates liegt zudem darin, dass die Satzung kraft vorrangigen Landesrechts nur eine Geltungshöchstdauer von fünf Jahren haben darf (Art. 1 Satz 1 ZwEWG), die aber vorliegend durch die Verzögerung um rd. 1 ½ Jahre im Vergleich zum Stadtratsbeschluss vom ... Juli 2019 massiv prolongiert würde (Geltungsende Dezember 2025 statt Juli 2024). Der Normgeber einer Zweckentfremdungssatzung muss indes stets eine Prognoseentscheidung zur Wohnraummangellage treffen. Er hat also mit anderen Worten nicht nur festzustellen, dass im Zeitpunkt der Beschlussfassung im Stadtrat eine Wohnraummangellage herrscht, sondern er muss sich zugleich auch im Rahmen der ihm gesetzlich eingeräumten Möglichkeit, diese für höchstens fünf Jahre festzustellen, dazu verhalten, für wie lange bzw. bis zu welchem Zeitpunkt diese Wohnraummangellage seiner Auffassung nach konkret besteht. Vorliegend indes ist völlig offen, ob der Stadtrat fast 1 ½ Jahre nach dem Beschluss vom ... Juli 2019 die volle Geltungsdauer von fünf Jahren in Anspruch genommen hätte oder ob sich nicht vielmehr die Prognose im Beschluss vom ... Juli 2019 – vom Zeitpunkt der Bekanntmachung bzw. des Inkrafttretens im Juli 2019 ab gerechnet fünf Jahre – bestätigt hätte, sodass der Stadtrat vor Erlass der Satzung vom ... November 2020 für weitere fünf Jahre ab dem *. Dezember 2020 erneut hätte Beschluss fassen müssen. Insofern ist die Satzung vom ... November 2020 eine inhaltlich andere – weitergehende – Satzung als diejenige vom ... Juli 2019, die seitens des Senats bereits aus anderen Gründen für unwirksam erklärt worden ist. Auch dies setzte eine erneute Beschlussfassung des Stadtrats voraus.

3.4 Hinzu kommt, dass der Senat nach der 2. Bekanntmachung (am *. Dezember 2020) die Unwirksamkeit der 1. Satzung ausgesprochen hat (mit Urteil vom 27. September 2021) und die Unwirksamkeitsfeststellung ex tunc wirkt (vgl. Schenke, in Kopp/Schenke, VwGO, 27. Auflage 2021, Rn 144 zu § 47) mit der Folge, dass der Ausspruch im Verfahren 12 N 20.1726 das gesamte Satzungsfestaufstellungsverfahren bis hin zur Bekanntmachung am ... Juli 2019 unwirksam macht (BayVGH, U.v. 19.2.2003 – 23 B 02.1109 – juris Rn. 26) und damit auch den Stadtratsbeschluss vom ... Juli 2019, der untrennbar mit dessen misslungenem Vollzug eine Einheit bildet, von Anfang an obsolet werden lässt (fehlerhafter, nicht heilbarer Vollzug, s. BayVGH, U.v. 27.9.2021 – 12 N 20.1726 – juris Rn. 18). Auch insoweit ist eine erneute Willensbetätigung des Stadtrates erforderlich.

Die Satzung vom ... November 2020 ist deshalb ausdrücklich für unwirksam zu erklären (§ 47 Abs. 5 Satz 2, 1. Halbs. VwGO).

4. Ungeachtet dessen könnte die streitgegenständliche Norm – ohne dass es hierauf vorliegend allerdings noch entscheidungserheblich ankommt – auch den an eine Zweckentfremdungssatzung zu stellenden Begründungsanforderungen nicht genügen.

4.1 Gemäß Art. 1 Satz 1 ZwEWG können Gemeinden für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren bestimmen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf, sofern sie dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abhelfen können.

Die grundgesetzlich geschützte Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) setzt insoweit eine sorgsame Prüfung der Verhältnismäßigkeit staatlicher Eingriffe anhand der Kriterien der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit voraus, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen Rechnung zu tragen. Zur sachgerechten Wahrnehmung der durch Art. 1 Satz 1 ZwEWG eingeräumten Rechtssetzungskompetenz ist es deshalb – jedenfalls bei erstmaliger Ausübung der insoweit eröffneten Befugnis – von Verfassungs wegen geboten, das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage bereits zum Zeitpunkt des Satzungserlasses in nachvollziehbarer Weise öffentlich darzulegen und zu begründen.

Dabei sind zugleich auch gegenläufige Interessen zu berücksichtigen und mit den für den Satzungserlass sprechenden Gründen abzuwegen und gegebenenfalls zu einem verhältnismäßigen Ausgleich zu führen. Die Grund- und Wohnungseigentümer, in deren Rechte aus Art. 14 Abs. 1 GG durch den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung eingegriffen wird, haben Anspruch darauf, die Gründe zu erfahren, die aus der Sicht des Satzungsgebers den Normerlass tragen (sollen); denn nur so sind sie in der Lage, ihre Rechte sach- und interessengerecht wahrzunehmen (vgl. hierzu grundlegend BVerfG, U.v. 16.1.1957 – 1 BvR 253/56 –, BVerfGE 6, 32 [44] juris, Rn. 41 „Elfes“).

Der Normgeber hat deshalb bereits zum Zeitpunkt des Satzungserlasses allgemein zugänglich und in der Sache nachvollziehbar darzulegen, dass die entsprechende Rechtssetzung aus Gründen des Allgemeinwohls (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG) unabweisbar geboten ist. Ob Letzteres der Fall ist, kann nur auf der Grundlage einer von Anfang an begründeten Ausübung des Rechtssetzungsermessens durch den Normgeber selbst, nicht aber anhand lediglich seitens der Verwaltung des Rechtsträgers nachgeschobener Erklärungen beurteilt werden. Die Rechtssetzung ist keine Aufgabe der laufenden Verwaltung, sondern sedes materiae des allein zur Normsetzung berufenen Kollegialorgans. Nicht die nachgeschobenen Erläuterungen der Verwaltung des Rechtsträgers, sondern ausschließlich die im Zeitpunkt der Rechtssetzung tatsächlich angestellten und zugleich auch dokumentierten Erwägungen des Kollegialorgans tragen den Satzungserlass.

Der daraus resultierende Begründungzwang folgt des Weiteren auch aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und der Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG). Der von Verfassungs wegen zu gewährende Schutz gegenüber unberechtigten staatlichen Eingriffen setzt voraus, dass Intention und Zweck aller hoheitlichen Anordnungen klar erkennbar sind, gleichviel ob sie als Verwaltungsakt, Rechtsverordnung oder Satzung ergehen. Die Begründungspflicht untergesetzlicher staatlicher Normen ist damit nicht nur notwendige Konsequenz, sondern zugleich auch denknotwendige Bedingung des grundgesetzlich verbürgten Rechtsschutzes (siehe hierzu näher Ossenbühl NJW 1986, 2805 [2809]; von Danwitz, Die Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers, 1989, S. 213; Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: August 2020, Art. 19 Rn. 254). Damit kommt der Begründungspflicht staatlicher Entscheidungen nicht nur verfahrensrechtliche Bedeutung zu; sie hat vielmehr zugleich auch materiell-rechtlichen Gehalt, indem sie den Satzungsgeber zwingt, eine (vorherige) Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht nur intern durchzuführen, sondern auch zeitgleich mit dem Normerlass unter Offenlegung der zugrundeliegenden Bewertungsmaßstäbe allgemein zugänglich darzulegen.

Im Lichte der Freiheitsverbürgung des Grundgesetzes ist jegliches staatliches Handeln rechtfertigungs- und damit zugleich auch begründungsbedürftiges Handeln (vgl. Schmidt-Aßmann, a.a.O., Rn. 253). Staatliche Akte, gleichgültig ob Verwaltungsakt, Rechtsverordnung oder Satzung, die in den Anwendungs- und Schutzbereich des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG fallen und damit potentiell zu rechtlichen Auseinandersetzungen führen können, müssen ausnahmslos mit einer Begründung versehen werden, die spätestens mit dem Erlass des betreffenden Rechtsaktes vorliegen und allgemein zugänglich sein muss (vgl. Schmidt-Aßmann, a.a.O., Rn. 254).

Der Normgeber hat sich deshalb über die tatsächlichen Grundlagen seines Handelns auf der Basis verlässlicher Quellen ein eigenes Bild zu verschaffen (vgl. BVerfG, B.v. 12.5.1992 – 2 BvR 470/90 u.a. –, BVerfGE 86, 90 [112] juris, Rn. 57). Hierzu muss er den maßgeblichen Sachverhalt ermitteln und hinreichend sichere Feststellungen, insbesondere über Art, Ausmaß und Gewicht des beabsichtigten Eingriffs in die Rechte des Einzelnen einschließlich etwaiger Folgewirkungen treffen und der Betätigung seines Rechtssetzungsermessens zugrunde legen (vgl. BVerfGE, 86, 90 [112] – juris, Rn. 57). Darüber hinaus hat er – wie bereits erwähnt – auch gegenläufige Interessen mit zu berücksichtigen und zeitgleich mit dem Normerlass in öffentlich allgemein zugänglicher, sinnvollerweise mit dem Normtext verbundener Art und Weise deutlich zu machen, aufgrund welcher Tatsachen er die Voraussetzungen des Art. 1 Satz 1 ZwEWG „ausreichende Versorgung ... mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet“ für gegeben erachtet und weshalb „dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abgeholfen werden kann“. Nur die tragfähige Begründung und empirische Darlegung des Vorliegens der Normerlassvoraussetzungen (vgl. insoweit auch BVerfGE 125, 175 [239] Rn. 177) sichert den durch das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und die Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) gewährleisteten Freiheitsanspruch des Einzelnen.

Das Begründungserfordernis staatlicher (hoheitlicher) Entscheidungen zwingt den entscheidungsbefugten Rechtsträger darüber hinaus auch zu einer normativen Selbstvergewisserung sowohl über die Intensität der mit der Rechtssetzung verbundenen Eingriffe als auch der rationalen Grundlagen seiner Entschlüsse und gewährleistet damit zugleich Transparenz und Klarheit der allgemein verbindlichen Rechtssetzung, frei jeder vermeidbaren Irrationalität (so zutreffend Ossenbühl NJW 1986, 2805 [2810]).

Der Normgeber ist deshalb gehalten, seiner Begründungspflicht bereits während des Normerlassverfahrens zu genügen. Eine bloße (nachträgliche) Begründbarkeit entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen einer im Lichte des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) und der Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) gebotenen Prozeduralisierung. Letztere genügt dem verfassungsrechtlichen Effektivitätsgebot nur dann, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und in der Begründung des Rechtssetzungsachts dokumentiert werden, denn die verfassungsrechtlich gebotene Prozeduralisierung zielt auf eine interessengerechte Herstellung von Entscheidungen, nicht lediglich auf ihre nachträgliche Begründbarkeit (vgl. Schmidt-Aßmann in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/ Voßkuhle [Hrsg.], Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl. 2012, § 27 Rn. 61) oder – zufällige – Vertretbarkeit.

4.2 Diesen Anforderungen genügt die streitgegenständliche Satzung derzeit nicht. Die Antragsgegnerin hat den maßgeblichen Sachverhalt, namentlich die die Tatbestandsmerkmale des Art. 1 Satz 1 ZwEWG ausfüllenden Tatsachen, weder (selbst) ausreichend ermittelt, noch hinreichend sichere Feststellungen, insbesondere über Art, Ausmaß und Gewicht der mit dem Eingriff in das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 Abs. 1 GG) der betroffenen Wohnungseigentümer verbundenen Belastungen, einschließlich etwaiger Folgewirkungen getroffen, geschweige denn in der Form einer tragfähigen, evidenzbasierten Begründung für ein nachfolgendes gerichtliches (Normen-) Kontrollverfahren dokumentiert.

Einzig in der öffentlich nicht allgemein zugänglichen Sitzungsvorlage des ursprünglichen Satzungsentwurfs vom ... Mai 2019 wird ohne nähere Angaben entsprechender Tatsachen die Behauptung aufgestellt, die Situation auf dem ... Wohnungsmarkt sei seit einigen Jahren sehr angespannt; die Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum übersteige regelmäßig das auf dem Markt zu findende Angebot. Ursachen hierfür seien u.a. im Wachstum der ... Bevölkerung und der steigenden Zahl der Haushalte zu suchen. Ergänzend wird auf ein vom Freistaat Bayern im Zuge des Neuerlasses der Mieterschutzverordnung beauftragtes Gutachten des Instituts für Wohnen und Umwelt vom Februar 2019 verwiesen, welches für ... ebenfalls einen „angespannten Wohnungsmarkt“ feststelle.

Diese Ausführungen lassen, ungeachtet des Umstandes, dass es an einer allgemein zugänglichen Veröffentlichung dieser Angaben im Zusammenhang mit dem Satzungserlass fehlt, nicht erkennen, dass sich die Antragsgegnerin aufgrund verlässlicher Quellen ein eigenes Bild von den tatsächlichen Verhältnissen verschafft (vgl. BVerfGE 86, 90 [112] juris, Rn. 57) und die insoweit gewonnenen Erkenntnisse entsprechend den Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 GG mit gegenläufigen Interessen abgewogen und das Abwägungsergebnis zeitgleich mit dem Satzungserlass in nachvollziehbarer Weise öffentlich zugänglich dokumentiert hätte. Es fehlen nachvollziehbare Feststellungen vor allem zum aktuellen Wohnungsbestand, zur Anzahl der Haushalte, zum Leerstand, zur Zahl der als wohnungssuchend

Gemeldeten, zum Zubau neuer Wohnungen, zur Nachfrage- und Versorgungssituation im Umland usw. Die Ausführungen besitzen deshalb keine hinreichende Aussagekraft.

Des Weiteren setzt Art. 1 Satz 1 ZwEWG eine „besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Wohnbevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen“ voraus und nicht lediglich einen „angespannten Wohnungsmarkt“, wie im Gutachten des Instituts für Wohnen und Umwelt vom Februar 2019 in anderem Zusammenhang festgestellt. Die Bestimmung der Antragsgegnerin in der Anlage zu § 1 der Mieterschutzverordnung (MiSchuV) vom 14. Dezember 2021 (GVBl., S. 674) als Gebiet, in dem die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen im Sinne von § 556d Abs. 2 Satz 2, § 558 Abs. 3 Satz 2 oder § 577a Abs. 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) besonders gefährdet ist, begründet lediglich ein Indiz dafür, dass diese nach Art. 1 Satz 1 ZwEWG auch zum Erlass einer Zweckentfremdungssatzung berechtigt ist (vgl. Bayer. Landtag vom 7. März 2017, LT-Drucks. 17/15781, S. 5), ersetzt jedoch nicht die Feststellung des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 1 Satz 1 ZwEWG. Ebenso wenig steht der Antragsgegnerin bei der Feststellung einer Wohnraummangellage im Sinne von Art. 1 Satz 1 ZwEWG ein „nur sehr eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum“ zu, wie in der Sitzungsvorlage vom ... Mai 2019 rechtsirrig ausgeführt wird. Das Vorliegen der in Art. 1 Satz 1 ZwEWG aufgeführten Tatbestandsvoraussetzungen unterliegt vielmehr vollständiger verwaltungsgerichtlicher Kontrolle. Die Antragsgegnerin hat daher nicht nur die Erforderlichkeit eines erneuten Stadtratsbeschlusses, sondern zugleich auch Bedeutung und Tragweite des von Verfassungs wegen – insbesondere bei erstmaligem (wirksamen) Satzungserlass – zu beachtenden Begründungzwangs verkannt. Dies wird bei einem etwaigen erneuten Satzungserlass zu berücksichtigen sein. Dabei wird die Antragsgegnerin zugleich auch zu erwägen haben, dass die sie offenbar leitende Intention, eine hotelähnliche Nutzung von Privatwohnungen als Ferienwohnungen zu unterbinden, selbst dann, wenn die Voraussetzungen des Art. 1 Satz 1 ZwEWG nachgewiesen werden sollten, aus Gründen des Eigentumsschutzes (Art. 14 Abs. 1 GG) nur in sehr eingeschränktem Umfang überhaupt zu verwirklichen ist; denn der materielle Regelungszweck des Zweckentfremdungsrechts ist von vornherein nicht berührt, wenn es an einer dauerhaften Umwandlung von eigengenutztem Wohn- und Mietwohnraum in eine gewerbliche Fremdenbeherbergung fehlt. Dem allgemeinen Wohnungsmarkt geht in diesem Fall nämlich kein Wohnraum verloren, der ansonsten zum Dauerwohnen zur Verfügung gestanden hätte (vgl. BayVGH, B.v. 26.07.2021 – 12 B 21.913 –, BayVBl. 2022, 193 – juris, Rn. 19).

So erweist sich beispielsweise die zeitweise Verlagerung des Wohnsitzes über das Winterhalbjahr in südliche Gefilde und die damit einhergehende tage- oder wochenweise Zwischenvermietung der eigenen, in den Sommermonaten selbstgenutzten Wohnung (auch) über einen Zeitraum von mehr als acht Wochen (vgl. Art. 1 Satz 2 Nr. 4 ZwEWG) hinweg als zweckentfremdungsrechtlich vollkommen unbedenklich, weil diese Wohnung dem allgemeinen Wohnungsmarkt niemals zur Verfügung steht; sie stünde allenfalls vorübergehend zeitweise unbewohnt leer und wird dem „Dauerwohnen“ damit nicht entzogen.

Infolgedessen besteht kein Grund, sie der uneingeschränkten Verfügungsbefugnis ihres Eigentümers zu entziehen. Die private Lebensführung in den eigenen vier Wänden ist nicht Gegenstand zweckentfremdungsrechtlicher Anknüpfungen. Das Zweckentfremdungsrecht erlaubt insoweit gerade keine Wohnraumbewirtschaftung (vgl. BayVGH, B.v. 20.01.2021 – 12 N 20.1706 –, BayVBl. 2021, 378 – juris, Rn. 42 m.w.N.).

Nicht anders verhält es sich, wenn etwa eine für den Fall der eigenen Pflegebedürftigkeit als Wohnraum für Dritte oder für den Besuch der eigenen (erwachsenen) Kinder vorgehaltene, ansonsten als Zweitwohnung mitbenutzte (Einlieger-) Wohnung eines selbstgenutzten Ein- oder Mehrfamilienwohnhauses für mehr als acht Wochen im Jahr zwischenvermietet wird. Auch eine solche Wohnung stünde allenfalls vorübergehend zeitweilig unbewohnt leer; sie wird jedoch dem „Dauerwohnen“ nicht entzogen. In all diesen Fällen ist daher auf Antrag eine entsprechende Zweckentfremdungsgenehmigung zu erteilen (vgl. BayVGH, B.v. 26.07.2021 – 12 B 21.913 –, BayVBl. 2022, 193 – juris, Rn. 28) mit der Folge, dass die mit dem Erlass einer solchen Satzung verfolgten Ziele letztlich faktisch weithin leerlaufen. Lediglich die völlige Umwandlung von nicht (zumindest auch) selbst genutztem Wohnraum in Ferienwohnraum für einen Zeitraum für mehr als acht Wochen im Jahr lässt sich, sofern die Tatbestandsvoraussetzungen für den Satzungserlass vorliegen, wirksam unterbinden (vgl. BayVGH, B.v. 26.07.2021 – 12 B 21.913 –, BayVBl. 2022, 193 – juris, Rn. 29).

Sollte die Antragsgegnerin es nicht mit einem generellen Wohnraummangel, sondern „lediglich“ mit einem Fehlen besonders günstiger – „bezahlbarer“ – Wohnungen zu tun haben, die der Markt – aus welchen Gründen auch immer – nicht (mehr) bereit ist, zur Verfügung zu stellen, so erhebt sich die von der

Antragsgegnerin zu beantwortende weitere Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit eine Zweckentfremdungssatzung im Lichte der von Verfassungs wegen gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung überhaupt geeignet ist, dem spezifischen Wohnraummangel entgegenzuwirken. Eine bestimmte Art von Wohnungen, namentlich solche mit niedrigen Mieten in ausreichender Zahl kann wohl kaum dadurch bereitgestellt werden, dass die Verfügungsbefugnis über Wohnungen, die ihrer Art nach in mehr als ausreichender Anzahl vorhanden sind, aber von der zur versorgenden Klientel gar nicht nachgefragt werden können, Beschränkungen unterworfen wird. Jedenfalls hätte die Antragsgegnerin, sollte sie von ihrer Rechtssetzungsbefugnis erneut Gebrauch machen wollen, bereits im Zeitpunkt des Satzungserlasses in der Sache nachvollziehbar aufzuzeigen und zu begründen, weshalb durch den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung gleichwohl ein signifikanter Beitrag zur Verbesserung der Wohnraumsituation im unteren Angebotsbereich zu erwarten ist.“

27

2.2.2 Auch die Berücksichtigung der in der Begründung der Beschwerde wegen der Nichtzulassung der Revision durch die Beklagte vorgebrachten Punkte führt zu keinem anderen Ergebnis. Dies gilt insbesondere für die im o.g. Beschluss dargelegte Anforderung, die erneute Bekanntmachung auf einen neuen Stadtratsbeschluss zu stützen, die darauf gründet, dass Art. 1 ZwEWG eine Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren für die Zweckentfremdungssatzung vorsieht.

28

Aufgrund der stets veränderlichen und schwer prognostizierbaren Entwicklung auf dem Wohnungsmarkt kann nach Ansicht der Kammer der ursprüngliche Willensentschluss des Kollegialorgans die Normsetzung nicht mehr tragen, wenn eine erhebliche Zeitspanne zwischen Willensentschluss und Ausfertigung der Satzung besteht. Ausweislich der Begründung des Gesetzesentwurfes (LT-Drs. 17/15781, S.8) soll die Frist gerade die regelmäßige Bewertung der Wohnraumsituation innerhalb der Gemeinde sicherstellen. Im streitgegenständlichen Fall ist die Erheblichkeit bei Betrachtung der Zeitspanne zwischen Stadtratsbeschluss am ...07.2019 und Ausfertigung der neuen Satzung am ...11.2020 im Vergleich zur Prognosedauer von fünf Jahren zu bejahen.

29

Die Erforderlichkeit eines neuen Beschlusses des Stadtrates widerspricht entgegen dem Vortrag der Beklagten auch nicht der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur grundsätzlichen Fortwirkung der Gemeinderatsbeschlüsse im Beschluss 24.05.1989 – 4 NB 10.89 – (NVwZ 1990, 258, 259), denn dort ist ausdrücklich das Fortbestehen des Willensentschlusses als Voraussetzung für die Fortwirkung wie folgt beschrieben:

„Daß ein Zeitraum von mehr als zwei Jahren zwischen dem Beschluss des Gemeinderats und der Inkraftsetzung des Bebauungsplans durch die erneute Bekanntmachung der Genehmigung nach Nachholung der Ausfertigung grundsätzlich nicht schon für sich allein [H.d.V.] die Haltbarkeit des Abwägungsergebnisses in Zweifel ziehen kann, entspricht der vom Senat in der Entscheidung BVerwGE 56, 283 (288 f.) = NJW 1979, 1516 vertretenen Auffassung. [...] Durch die nachträgliche Ausfertigung des Bebauungsplans und die erneute Bekanntmachung seiner Genehmigung wird kein auf die inhaltliche Ausgestaltung von Rechtsnormen gerichteter Teil des Satzungsverfahrens nachgeholt. Vielmehr geht es allein um die Inkraftsetzung eines einmal gefaßten, unbeeinflußt feststehenden und inhaltlich unveränderten Willensentschlusses [H.d.V.] der Gemeindevertretung.“

30

Demgegenüber ist der Wille des Kollegialorgans kraft Gesetzes durch Art. 1 ZwEWG von vornherein nicht auf Dauer unbeeinflusst feststehend und inhaltlich unveränderbar.

31

Auch die Ziehung einer Parallele zur Veränderungssperre nach § 14 BauGB als ebenfalls zeitlich begrenzte Satzung und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts überzeugt nicht.

32

Im zitierten Beschluss vom 06.08.1992 – 4 N 1/92 – (NVwZ 1993, 471) liegt schon ein deutlich geringerer zeitlicher Versatz vor. Die erste Bekanntmachung erfolgte am 13.02.1991 und die zweite schon am 25.06.1991.

33

Darüber hinaus vernachlässigt die Argumentation der Beklagten die immanenten Unterschiede zwischen Zweckentfremdungssatzung und Veränderungssperre. So ist bei der Veränderungssperre ein eigenes Institut zur Anpassung an weggefallene tatsächliche Voraussetzungen in § 17 Abs. 4 BauGB vorgesehen, wodurch eine laufende Korrektur Pflicht für die Gemeinde ist. Zudem ist zu berücksichtigen, dass beide Satzungen stark voneinander abweichen in Bezug auf die Frage, welche Voraussetzungen für den Erlass gegeben sein müssen. Beim Wegfall der tatsächlichen Voraussetzungen für die Veränderungssperre handelt es sich typischerweise um einen Wegfall der zu sichernden Bebauungsplanung (vgl. Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 147. EL August 2022, § 17 Rn. 63) oder einen Wegfall der Möglichkeit, die Planungen zu verwirklichen (Stock in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 147. EL August 2022, § 17 Rn. 64). Diese Voraussetzungen sind im direkten Einflussbereichs bzw. dem unmittelbaren Erkenntnisbereich der Gemeinde selbst. Demgegenüber ist die besondere Gefährdung der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen eine prognostische Voraussetzung, die anhand statistischer Untersuchungen zum Wohnungsmarkt ermittelt werden muss und durch die Determinierung beispielsweise durch Schwankungen von Leitzinsen, Förderprogramme des Bundes oder der Länder sowie internationale Zuzugsbewegungen dem Einflussbereich und Erkenntnisbereich der Gemeinde stärker entzogen ist.

34

3. Die Beklagte trägt als unterlegene Partei gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens.

35

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. § 708 ff. i.V.m. § 711 ZPO.