



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 5 CN 1.12  
VGH 3 S 2611/09

Verkündet  
am 18. April 2013  
Werner  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 5. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 18. April 2013  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Vormeier,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Stengelhofen und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Häußler, Dr. Fleuß und Hahn

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Antragstellerin zu 1 wird das Urteil des  
Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom  
14. Dezember 2011 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und  
Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof  
zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlus-  
scheidung vorbehalten.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Parteien streiten über die Zulässigkeit eines Normenkontrollantrags gegen eine Satzung zur Regelung der Miethöhe von öffentlich gefördertem Wohnraum.
- 2 Der baden-württembergische Gesetzgeber hat durch das Landesgesetz zur Förderung von Wohnraum und Stabilisierung von Quartierstrukturen (Landeswohnraumförderungsgesetz - LWoFG) vom 11. Dezember 2007 (GBl S. 581) die bisherige Kostenmiete für öffentlich geförderte Wohnungen abgeschafft und stattdessen die Gemeinden in § 32 Abs. 3 Satz 3 LWoFG ermächtigt, für die

nach früherem Recht geförderten Wohnräume (Altförderungsfälle) durch Satzung Höchstmieten für die Dauer der Wohnraumbindung festzulegen. Von dieser Ermächtigung hat die Antragsgegnerin mit Satzung über die Höhe der zulässigen Mieten für öffentlich geförderte Wohnungen und Personalfürsorgewohnungen (Miethöhesatzung - MHS) vom 18. Dezember 2008, geändert durch Satzung vom 2. Juli 2009, Gebrauch gemacht. Diese Satzung regelt in § 2 Höchstbeträge für die Jahre 2009 und 2010 sowie in § 3 die Frage der künftigen Erhöhung ab dem Jahr 2011. Im Einzelnen wird die zulässige Miethöhe durch drei Anlagen geregelt (Anlage A: Höchstmiethöhe für öffentlich geförderte Wohnungen und Personalfürsorgewohnungen, Anlage B: Höchstmiethöhe für nachsubventionierte Wohnungen, Anlage C: Höchstmiethöhe für sonstige Wohnungen). Dabei wird der Höchstbetrag für die Wohnungen nach Straßenzügen teils pro Quadratmeter Wohnfläche, teils als Prozentsatz der ortsüblichen Vergleichsmiete festgesetzt.

- 3 Die Antragstellerinnen sind gemeinnützige Wohnungsbaugenossenschaften, denen im Bereich der Antragsgegnerin mehrere tausend öffentlich geförderte Wohnungen gehören. Sie haben mit Schriftsatz vom 1. Dezember 2009 Normenkontrollanträge gegen die gesamte Satzung eingereicht und zur Begründung vor allem eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 3 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG geltend gemacht.
- 4 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Normenkontrollanträge als unzulässig abgewiesen. Nach § 47 Abs. 1 VwGO könne der Verwaltungsgerichtshof nur „im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit“ über die Gültigkeit von Satzungen entscheiden. Dies setze voraus, dass sich aus der Anwendung der angegriffenen Rechtsvorschrift Rechtsstreitigkeiten ergeben könnten, für die der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sei. Zwar handele es sich bei der angegriffenen Miethöhesatzung um eine dem öffentlichen Recht zuzuordnende Rechtsvorschrift. Sie habe jedoch ebenso wie der von den Kommunen erstellte Mietspiegel rein privatrechtliche Auswirkungen mit der Folge, dass für ihre Anwendung allein die ordentlichen Gerichte zuständig seien. Der Zuordnung zum Bereich der Zivilgerichtsbarkeit stehe nicht entgegen, dass die Miethöhesatzung öffentlich geförderten Wohnraum betreffe, weil das Landeswohnraumförderungsgesetz die öffentlich geför-

deren Wohnungen ausdrücklich dem Rechtsregime des Bürgerlichen Gesetzbuches unterstelle. Soweit in Anwendung des Landeswohnraumförderungsgesetzes - etwa nach § 26 Abs. 1 Satz 1 LWoFG - auch Verwaltungsakte bei überhöhten Mietpreisabreden ergehen könnten, sei die Miethöhesatzung lediglich inzident als Vorfrage zu prüfen. Dies genüge jedoch nicht.

- 5 Zur Begründung ihrer Revision trägt die Antragstellerin zu 1 im Wesentlichen vor, dass der Verwaltungsgerichtshof die Gerichtsbarkeitsklausel des § 47 Abs. 1 VwGO unrichtig ausgelegt habe. Danach sei nur zu prüfen, ob sich aus der Anwendung der angegriffenen Rechtsvorschrift Rechtsstreitigkeiten ergeben könnten, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben sei. Bei Überschreitung der in der Satzung festgelegten Miethöhe könnten nach § 26 Abs. 1 i.V.m. § 19 Abs. 2 LWoFG Geldleistungen erhoben oder nach § 33 Abs. 1 Satz 1 LWoFG ein Förderungswiderruf ausgesprochen werden. Bei Anfechtung solcher Bescheide sei von den Verwaltungsgerichten die Frage der Wirksamkeit der streitgegenständlichen Satzung zu prüfen. Es entspreche der Prozessökonomie, die Frage der Wirksamkeit der Miethöhesatzung in einem einzigen Normenkontrollverfahren anstatt in vielen Parallelprozessen zu klären. Es treffe nicht zu, dass Rechtsgrundlage der genannten belastenden Verwaltungsakte allein das Landeswohnraumförderungsgesetz sei. Im Rahmen der Widerrufs- und Sanktionsregelungen der §§ 26 Abs. 1, 33 Abs. 1 Satz 1 LWoFG sei die satzungsmäßige Miethöhe das für den Erlass der Verwaltungsakte allein entscheidende Tatbestandsmerkmal und keine lediglich inzident zu prüfende Vorfrage. Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 1 sei auch im Übrigen zulässig und begründet. Deswegen könne ohne Zurückverweisung entschieden werden.
- 6 Die Antragsgegnerin verteidigt das angegriffene Urteil und bezweifelt die Antragsbefugnis der Antragstellerin zu 1.

II

- 7 Die zulässige Revision der Antragstellerin zu 1 ist begründet. Das angefochtene Urteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), weil der Verwaltungsgerichtshof den Normenkontrollantrag unter Verstoß gegen § 47 Abs. 1 VwGO als unzulässig abgewiesen hat (1.). Da sich diese Entscheidung nicht aus anderen Gründen als richtig darstellt (2) und der Senat mangels ausreichender Tatsachenfeststellungen nicht selbst entscheiden kann, ist der Rechtsstreit nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen (3).
- 8 1. Der Normenkontrollantrag erfüllt die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 47 Abs. 1 VwGO. Die Normenkontrollgerichte sind nach § 47 Abs. 1 VwGO nur „im Rahmen ihrer Gerichtsbarkeit“ zur Kontrolle von untergesetzlichen Rechtsvorschriften berufen. Es muss sich also um Verfahren handeln, für die der Verwaltungsgerichtsweg im Sinne von § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet ist. Darüber hinaus ist im Rahmen dieser Gerichtsbarkeitsklausel zu prüfen, ob sich aus der Anwendung der angegriffenen Rechtsvorschrift Rechtsstreitigkeiten ergeben können, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist (Beschluss vom 27. Juli 1995 - BVerwG 7 NB 1.95 - BVerwGE 99, 88 <96> = Buchholz 451.22 § 3 Abfallbeseitigung Nr. 1 S. 8). Von diesem allgemein anerkannten Grundsatz ist der Verwaltungsgerichtshof zwar im Ansatz zutreffend ausgegangen (a). Er hat ihn jedoch zu Unrecht dahingehend eingeschränkt, dass eine rein inzidente Befassung der Verwaltungsgerichte nicht ausreicht (b).
- 9 a) Zutreffend hat der Verwaltungsgerichtshof angenommen, dass es sich bei dem Rechtsstreit um die Gültigkeit der Satzung der Antragsgegnerin über die Höhe der Mieten für öffentlich geförderte Wohnungen und Personalfürsorgewohnungen vom 18. Dezember 2008, geändert durch Satzung vom 2. Juli 2009 (Miethöhesatzung - MHS) um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit im Sinne des § 40 Abs. 1 VwGO handelt. Streitigkeiten um die Gültigkeit einer von der Verwaltung erlassenen Norm sind grundsätzlich öffentlich-rechtlicher Natur. Fehlt - wie hier - eine abdrängende Sonderzuweisung, ist unabhängig vom Inhalt der

Norm der Verwaltungsrechtsweg eröffnet (vgl. Urteil vom 3. November 1988 - BVerwG 7 C 115.86 - BVerwGE 80, 355 <358 f.> = Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 238 S. 12).

- 10 Für die Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle kommt es - wie der Verwaltungsgerichtshof zutreffend erkannt hat - des Weiteren darauf an, ob die Verwaltungsgerichte auch im Einzelfall mit der Anwendung der Norm befasst sein können. Der Gesetzgeber wollte die Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte für abstrakte Normenkontrollen durch die Formel „im Rahmen ihrer Gerichtsbarkeit“ begrenzen (vgl. BTDrucks 7/4324 S. 8). Im Regierungsentwurf (BTDrucks 3/55 S. 33) zur Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl I S. 17) heißt es:

„Die Zuständigkeit der allgemeinen Verwaltungsgerichte für die Normenkontrolle muss aber noch eine weitere Einschränkung erfahren: Es ist sachlich nicht vertretbar, dass die Oberverwaltungsgerichte für Landesrecht andere Gerichte für Streitigkeiten präjudizieren, zu deren Entscheidung im Einzelfall letztere ausschließlich zuständig sind. Eine derartige Überordnung der Oberverwaltungsgerichte liefe dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der einzelnen Zweige der Gerichtsbarkeit zuwider und störe das gegenseitige Verhältnis. Eine solche Position kann nur der Verfassungsgerichtsbarkeit kraft des ihr eigenen Ausnahmeharakters zukommen. ‚Im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit‘ bedeutet daher, dass die Verwaltungsgerichte für Normenkontrolle soweit zuständig sind, als sie Streitigkeiten um die zu kontrollierende Norm im Einzelfall zu entscheiden haben.

Für § 25 südd. VGG ist es streitig, ob die Normenkontrolle auch beantragt werden kann, wenn im Einzelfall die Anfechtungsklage (Verpflichtungsklage) gegeben ist. Dies wird hier eindeutig für zulässig erklärt, da nur auf diese Weise der prozessökonomische Zweck, durch eine einzige Entscheidung eine Mehrzahl von Streitigkeiten zu vermeiden und dadurch die Gerichte zu entlasten, erreicht werden kann.“

- 11 Die Gerichtsbarkeitsklausel dient damit der Abgrenzung gegenüber anderen gleichrangigen Gerichtsbarkeiten. Sie verknüpft die sachliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte mit der sachlichen Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte. Nur wenn die Verwaltungsgerichte Streitigkeiten um die zu kontrollierende Norm im konkreten Einzelfall zu entscheiden haben, ist auch die sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts für die abstrakte Normenkontrolle

gegeben. Nur dann kann die abstrakte Normenkontrolle die ihr zgedachte Entlastungsfunktion für eine Mehrzahl verwaltungsgerichtlicher Streitigkeiten erfüllen.

- 12 b) Zu Unrecht nimmt der Verwaltungsgerichtshof an, dass für die Zulässigkeit der abstrakten Normenkontrolle die Möglichkeit einer rein inzidenten Befassung der Verwaltungsgerichte mit der angegriffenen Norm nicht ausreicht. Eine Anwendung der angegriffenen Rechtsvorschrift ist zum einen zu bejahen, wenn die von den Verwaltungsgerichten zu prüfenden Verwaltungsakte ihre Ermächtigungsgrundlage in der angegriffenen Rechtsvorschrift finden. Zum anderen liegt sie vor, wenn die angegriffene Rechtsvorschrift im Zusammenhang mit den tatbestandlichen Voraussetzungen einer Ermächtigungsnorm, die ihren Standort nicht in der angegriffenen Rechtsvorschrift hat, (inzidenter) zu prüfen ist. Die gegenteilige Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs findet bereits im Wortlauf des § 47 Abs. 1 VwGO keine Stütze. Ebenso wenig macht der Zweck der Gerichtsbarkeitsklausel, einen Übergriff der Verwaltungsgerichte in ausschließlich anderen Gerichtsbarkeiten zugewiesene Rechtsbereiche zu verhindern, die vom Verwaltungsgerichtshof vorgenommene Einschränkung erforderlich. Sobald feststeht, dass die angegriffene Norm in verschiedenen verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten geprüft und ggf. angewandt werden muss, besteht keine ausschließliche Zuständigkeit anderer Gerichtsbarkeiten mehr. Umgekehrt entsteht ein Bedürfnis, die vorgreifliche Frage nach der Rechtswirksamkeit der Norm nicht in einer Mehrzahl von erstinstanzlichen Verwaltungsprozessen jeweils inzident zu prüfen, sondern in einem abstrakten Normenkontrollverfahren gleichsam zu konzentrieren. Daher widerspräche es dem Entlastungszweck der Normenkontrolle, deren Zulässigkeit von der Frage abhängig zu machen, ob die angegriffene Norm selbst Ermächtigungsgrundlage eines Verwaltungsakts sein kann oder nur tatbestandliche Voraussetzung einer anderen Befugnisnorm darstellt.
- 13 Gegen die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs spricht ferner der systematische Vergleich mit § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO. Die danach der abstrakten Normenkontrolle unterliegenden Satzungen nach dem Baugesetzbuch - BauGB -, insbesondere die Bebauungspläne nach § 10 BauGB, enthalten ebenfalls re-

gelmäßig keine Befugnisnormen, sondern ermächtigen die Verwaltung nur im Zusammenspiel mit höherrangigen Normen zur Erteilung einer Baugenehmigung oder zu einem anderen Verwaltungshandeln.

- 14 Das Auslegungsergebnis steht im Einklang mit der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte, die im Rahmen des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO die Möglichkeit einer rein inzidenten Prüfung als ausreichend angesehen und insbesondere Normenkontrollanträge gegen Sperrbezirksverordnungen zugelassen haben, auch wenn den Sperrbezirksverordnungen selbst keine Ermächtigungsnorm zu entnehmen ist und die damit verbundenen Verbote auf der Grundlage von Befugnisnormen des allgemeinen Polizeirechts durchgesetzt werden (vgl. VGH Kassel, Urteil vom 31. Oktober 2003 - 11 N 2952/00 - NVwZ-RR 2004, 470; OVG Lüneburg, Urteil vom 24. Oktober 2002 - 11 KN 4073/01 - NdsVBI 2003, 154; OVG Bautzen, Beschluss vom 15. Dezember 1998 - 3 S 428/94 -, SächsVBI 1999, 159; VGH Mannheim, Urteil vom 16. August 1978 - I 2576/77 - DÖV 1978, 848).
- 15 Dementsprechend reicht es auch im vorliegenden Fall aus, dass sich bei den Verwaltungsgerichten Rechtsstreitigkeiten ergeben können, in denen die Rechtswirksamkeit der Miethöhesatzung inzident zu prüfen ist. Verlangt der Vermieter einer nach altem Recht geförderten Sozialwohnung ein über die satzungsmäßige Höchstmiete hinausgehendes Entgelt, dann sieht das Landeswohnraumförderungsgesetz ein behördliches Einschreiten durch die Erhebung einer Geldleistung nach § 26 Abs. 1 i.V.m. § 19 Abs. 2 LWoFG oder in Form eines Förderungswiderrufs nach § 33 Abs. 1 LWoFG vor. Die Rechtswirksamkeit der in der Satzung festgesetzten Höchstmiete ist in diesen Fällen bei der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung der entsprechenden Verwaltungsakte inzident zu prüfen. Ist die satzungsmäßige Festsetzung der höchstzulässigen Miete rechtswirksam, dann ist die Erhebung einer Geldleistung nach § 26 Abs. 1 i.V.m. § 19 Abs. 2 LWoFG oder ein Förderungswiderruf nach § 33 Abs. 1 LWoFG grundsätzlich möglich. Ist sie unwirksam, dann sind auch die entsprechenden Sanktionsbescheide rechtsfehlerhaft. Aus diesen Gründen entspricht es auch dem von § 47 Abs. 1 VwGO verfolgten Prinzip der Prozessökonomie, die abstrakte Normenkontrolle in Bezug auf die Miethöhesatzung zuzulassen.



- 16 2. Die Entscheidung, den Normenkontrollantrag als unzulässig anzusehen, stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Dieser genügt vielmehr auch im Übrigen den Zulässigkeitsanforderungen des § 47 VwGO. Insbesondere besitzt die Antragstellerin zu 1 die erforderliche Antragsbefugnis. An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind keine höheren Anforderungen zu stellen als nach § 42 Abs. 2 VwGO. Die Antragsbefugnis fehlt daher nur dann, wenn unter Zugrundelegung des Antragsvorbringens Rechte des Antragstellers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können (stRspr, vgl. Beschluss vom 29. Dezember 2011 - BVerwG 3 BN 1.11 - Buchholz 310 § 47 Nr. 183 Rn. 3; Urteil vom 24. September 1998 - BVerwG 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215 <217> = Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 127 S. 112 f.).
- 17 Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs ist die Antragstellerin zu 1 als Wohnungsbaugenossenschaft Eigentümerin zahlreicher öffentlich geförderter Wohnungen im Bereich der Antragsgegnerin. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass sie durch die Satzung in ihren Gleichbehandlungs- und Eigentumsrechten verletzt ist. Soweit die Antragsgegnerin ausführt, die Antragstellerin zu 1 könne sich auf Grund der erhaltenen Subventionen nicht auf den Grundrechtsschutz berufen, geht dies fehl. Das Bundesverfassungsgericht hat Eigentümern von Sozialwohnungen ausdrücklich die Berufung auf Art. 14 GG gestattet (Beschluss vom 15. Oktober 1996 - 1 BvL 44, 48/92 - BVerfGE 95, 64 <82 f.>). Der Rechtsgedanke des Verzichts auf die Grundrechtsausübung mag zwar insoweit greifen, als die Antragstellerin zu 1 gegen Erhalt der Wohnungsbauförderung auf eine Vermietung zu Marktbedingungen verzichtet und sich stattdessen für einen bestimmten Zeitraum mit einer Vermietung nach dem damals geltenden Prinzip der Kostenmiete einverstanden erklärt hat. Von einem entsprechenden Verzicht ist jedoch nicht auszugehen, wenn - wie von der Antragstellerin zu 1 vorgetragen - die nunmehr festgesetzte Höchstmiete das Niveau der Kostenmiete nach altem Recht unterschreitet. In diesem Fall könnte die Mietpreisbindung die von Art. 14 GG gezogenen Grenzen jedenfalls dann überschreiten, wenn sie auf Dauer zu Verlusten für den Vermieter und zur Sub-

stanzgefährdung der Mietsache führen würde (BVerfG, Beschluss vom 22. November 1994 - 1 BvR 351/91 - BVerfGE 91, 294 <310>).

- 18 3. Das Bundesverwaltungsgericht kann über den zulässigen Normenkontrollantrag nicht selbst nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO in der Sache entscheiden. Zum einen bedarf die Frage, ob die festgesetzten Höchstmieten gleichheitswidrig sind oder zu unverhältnismäßigen Beschränkungen des Eigentums der Antragstellerin zu 1 führen, tatrichterlicher Feststellungen. Ob die festgesetzten Miethöhen das Niveau der nach früherem Recht maßgeblichen Kostenmieten unterschreitet und zu dauerhaften Verlusten führt, kann ohne entsprechende Tatsachenfeststellungen nicht beantwortet werden. Zum anderen obliegt die Überprüfung der Vereinbarkeit der Satzung mit den Vorgaben des nicht revisiblen Landeswohnraumförderungsgesetzes dem für die Auslegung des Landesrechts in erster Linie berufenen Normenkontrollgericht (vgl. Urteil vom 16. Januar 2003 - BVerwG 4 CN 8.01 - BVerwGE 117, 313 <322> = Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 160 S. 100). Die Sache ist daher gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung über die Begründetheit des Normenkontrollantrags an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen.
- 19 Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

Vormeier

Stengelhofen

Dr. Häußler

Dr. Fleuß

Hahn

Sachgebiet: BVerwGE: ja

Verwaltungsprozessrecht Fachpresse: ja

#### Rechtsquellen:

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1  
VwGO § 40 Abs. 1, § 47 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 § 144 Abs. 3 Satz 1  
LWoFG § 19 Abs. 2, § 26 Abs. 1, § 32 Abs. 3 Satz 3, § 33 Abs. 1 Satz 1

#### Stichworte:

Antragsbefugnis; abstrakte Normenkontrolle; Eigentumsgarantie und Sozialwohnungen; Gerichtsbarkeitsklausel; inzidente Prüfung; Landesrecht; Miethöhesatzung; Normenkontrolle, abstrakte -; Normenkontrolle, verwaltungsgerichtliche -; Normenkontrolle, inzidente -; Verwaltungsrechtsweg; Wohnungsbauförderung; Wohnraumförderung.

#### Leitsatz:

Ein Oberverwaltungsgericht entscheidet bei einer abstrakten Normenkontrolle schon dann „im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit“ im Sinne von § 47 Abs. 1 VwGO, wenn sich im Einzelfall verwaltungsgerichtliche Streitigkeiten ergeben können, für die der Verwaltungsrechtsweg gegeben und in denen die angegriffene Norm inzident zu prüfen ist.

Urteil des 5. Senats vom 18. April 2013 - BVerwG 5 CN 1.12

I. VGH Mannheim vom 14.12.2011 - Az. VGH 3 S 2611/09 -