

**Titel:**

**Zweckentfremdende Nutzung einer Wohnung zu Fremdenverkehrszwecken**

**Normenketten:**

BayZwEWG Art. 3 Abs. 2

BayVwVfG Art. 38 Abs. 1 S. 1

**Leitsätze:**

1. Eine allgemeine Zusage, wonach eine bestimmte Nutzung nicht den Tatbestand einer Zweckentfremdung erfüllt, wird regelmäßig unter der stillschweigenden Bedingung abgegeben, dass der andere Teil sich auch daran hält. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)

2. Wenn eine Wohneinheit nach ihrer Ausstattung mit Möbeln, Kochecke etc. dafür geeignet ist, dass die Benutzer in den jeweiligen Räumen ihren häuslichen Wirkungskreis unabhängig gestalten können, kommt es maßgeblich auf das zugrundeliegende Nutzungskonzept des Vermieters und sein konkretes Geschäftsmodell im Einzelfall (hier: Boardinghouse für Medizintouristen) dafür an, ob eine rechtswidrige Fremdenverkehrsnutzung vorliegt; die Länge des Aufenthalts kann dafür als Indiz berücksichtigt werden. (Rn. 47 – 48) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Zweckentfremdung, Wohnung, Boardinghouse, Zusage, Nutzungskonzept

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 28.10.2021 – 12 BV 20.1146

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 5110

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Berufung wird zugelassen

**Tatbestand**

**1**

Die Klägerin wendet sich mit ihrer Anfechtungsklage vom 5. November 2018 gegen den Bescheid der Beklagten vom 9. Oktober 2018, mit dem sie als Eigentümerin unter Androhung eines Zwangsgelds von 10.000 Euro zur Beendigung der Nutzung der Wohnung Nr. 9 zu Fremdenverkehrszwecken aufgefordert wurde.

**2**

In einem früheren Verfahren M 9 K 13.3185 wurde in der mündlichen Verhandlung vom 12. November 2014 eine Einigung erzielt. Die damalige und heutige Beklagte erklärte zu Protokoll zur Vermeidung künftiger Streitigkeiten über die Zulässigkeit der Nutzung der Einheiten 1, 2, 3, 9, 10 und 11 des Anwesens ...straße 16:

**3**

„Die Nutzung der vorgenannten Einheiten in Gestalt eines Boardinghouses im Rahmen der Einzelvermietung oder der Globalvermietung und / oder der Vermietung durch einen Dritten verstößt dann nicht gegen die Zweckentfremdungssatzung der Beklagten, wenn die Wohnräume so ausgestattet sind,

dass dem Mieter ein selbständiges Wohnen möglich ist. D.h. sie müssen auch ohne sonstige Serviceleistungen, insbesondere ohne für bei Beherbergungsbetrieben übliche Serviceleistungen wie Rezeption, Lobby, täglichen Zimmerservice, Speisen-, Getränke- und sonstigen Raum- und Hotelservice überlassen werden. Dies gilt nur, wenn der ununterbrochene Zeitraum der Einzelvermietung drei Monate nicht unterschreitet. Eine Unterschreitung des Dreimonatszeitraums ist dann hinnehmbar, wenn dies durch Ausübung eines Sonderkündigungsrechts bei medizinisch begründeten Fällen erfolgt und die Ausübung des Sonderkündigungsrechts nicht mehr als 10 Prozent der Vermietungen, gemittelt auf einen Zeitraum von 36 Monaten, betrifft.“

#### 4

Kläger war damals Herr B. R., später Geschäftsführer der ... GmbH, die seit Dezember 2017 Mieterin dieser und der anderen Wohnungen ist. Bereits während des Rechtsstreits schloss als neuer Eigentümer die ... Deutschland GmbH, mit der AL ... for consulting and management UG (im folgenden AI ...) als neuen Nutzer/Mieter am 23. April 2014 einen Gewerbemietvertrag über 6 Wohn- und 11 Gewerbeeinheiten, unter anderem die verfahrensgegenständlichen Wohnungen 1, 3, 9, 10 und 11, alle möbliert, Geltungsdauer 10 Jahre, Überlassung mit dem Zweck zur Nutzung als Objekt zur gewerblichen Weitervermietung als möblierter Wohnraum mit der Verpflichtung, nur kurzfristige Vermietungen im Sinne des Umsatzsteuergesetzes vorzunehmen und diese weiter auszuweisen und zu berechnen, damit der Vermieter zum Vorsteuerabzug berechtigt bleibt. Geschäftsführerin der Klägerin ist Frau Ute Sch., ebenfalls beteiligt an der späteren Mieterin ... GmbH.

#### 5

Nachdem keine Regelung über die vorzulegenden Nachweise im Protokoll vom 12. November 2014 (M 9 K 13.3185) getroffen worden war, forderte die Beklagte mit Schreiben vom 9. Mai 2016 den Mieter AL ... und am 21. Juli 2016 die Klägerin zur Vorlage entsprechender Mietverträge ab dem 1. Januar 2015 zur Prüfung der Einhaltung der im Verfahren M 9 K 13.3185 getroffenen Regelung auf.

#### 6

Die Klägerin teilte mit Schreiben vom 26. Juli 2016 mit, dass sie einen Rechtsstreit wegen Räumung der Wohnungen mit dem Mieter AI ... führe; eine Liste der Mieter und deren Aufenthaltszeiten müsse von dieser erstellt und vorgelegt werden (statt aller: Bl. 21 Behördenakte - BA zu Whg. 1). Ausweislich eines Gesprächsvermerks vom 12. Oktober 2016 lag nach Angaben der Klägerin ein Räumungsurteil vor (Bl. 36 f. BA zu Whg. 1). Die Zwangsräumung fand ausweislich eines Vollstreckungsprotokolls in der Behördenakte vom 21. Dezember 2017 (Bl. 59 f. BA zu Whg. 1) nach einem früheren, vergeblichen Vollstreckungsversuch erst im Dezember 2017 statt.

#### 7

Die damalige Mieterin AI ... übersandte der Beklagten am 23. Januar 2017 für die verfahrensgegenständlichen Wohnungen eine Aufstellung der Nutzer im Jahr 2016 samt Mietverträgen (Bl.22a BA zu Whg.3). Danach war die Wohnung 9 im Jahre 2016 zweimal an Personen vermietet, die sich mit einem Kurzzeitvisum zur medizinischen Behandlung im Bundesgebiet aufhielten; der letzte Mieter zog am 15.Oktober 2016 aus.

#### 8

Unterlagen über die Nutzer der Wohnungen im Jahre 2017 wurden nicht vorgelegt.

#### 9

Vorgelegt wurde mit Schreiben des Bevollmächtigten vom 15. Juli 2018 (Bl.73ff BA zu Whg. 1) ein Gewerbemietvertrag vom 21. Dezember 2017. Danach hat die Klägerin mit Wirkung ab 21. Dezember 2017 die Wohnungen 1, 3, 9, 10 und 11 des Anwesens an die ... GmbH (Mieterin) vermietet. Nutzungszweck war ausweislich des Gewerbemietvertrags die Nutzung der Einheiten als möblierter Wohnraum zur kurzzeitigen Vermietung. Ausdrücklich ist im Gewerbemietvertrag geregelt, dass die gerichtliche Vereinbarung vom 12. November 2014 beim Bayerischen Verwaltungsgericht München im Verfahren M 9 K 13.3185 zu beachten und unbedingt einzuhalten ist. Ferner ist im Mietvertrag geregelt, dass die in der gerichtlichen Vereinbarung vorgeschlagene Auflistung über die Vermietung jährlich bis spätestens 15. Januar des Jahres der Klägerin als Vermieterin unaufgefordert zuzustellen sei, um die Einhaltung der Vereinbarung prüfen zu können, Ziffer 1 und 2 des Mietvertrags (Bl. 73c ff. BA zu Whg.1). Die Mieterin sicherte außerdem zu, dass 95% des Mietgegenstands zur Verwendung für umsatzsteuerpflichtige Umsätze verwendet wird.

## 10

Die Klägerin wurde erneut mit Schreiben vom Februar 2018 und 27. Juni 2018 von der Beklagten aufgefordert, Auskunft über die Mietverträge und die Nutzungen der Wohnungen zu erteilen und eine Auflistung für 2017 vorzulegen; eine Reaktion erfolgte nicht. Vorgelegt wurden lediglich 16 Wohnungsgeberbestätigungen für 2018, erteilt durch die Mieterin (...).

## 11

Der Bevollmächtigte der Klägerin übersandte der Beklagten mit Schriftsatz vom 13. August 2018 (Bl. 81 f. BA zu Whg. 1) die Untermietverträge und Mietaufhebungsverträge der Untermieter der Einheiten 1, 3, 9, 10 und 11; die ursprünglich verfahrensgegenständliche Wohnung Nr. 2 war zu bereits seit den 80er Jahren langfristig vermietet. Ausweislich dieser Aufstellung waren alle Wohnungen ab Januar 2018 für Zeiträume unter einem halben Jahr vermietet, nachdem zuvor kleinere Reparaturarbeiten durchgeführt worden waren. Aufenthaltsrechtlich hatten die Untermieter befristete Aufenthaltstitel, u.a. zur medizinischen Behandlung. In der Wohnung 9 hielt sich danach vom 14.1.2018 - 20.6.2018 Herr S. ... auf und ab dem 21. Juni 2018 Herr H. ..., beide mit Visa zum vorübergehenden Aufenthalt.

## 12

Die Mieterin kündigte zwar am 14. September 2018 den Mietvertrag mit der Klägerin und gab als Grund an, dies erfolge wegen der zweckentfremdungsrechtlichen Maßnahmen der Beklagten trotz Einhaltung des gerichtlichen Vergleichs durch die Mieterin (Bl. 95 BA zu Whg.1). Die Kündigung wurde allerdings nie umgesetzt, sondern mit Datum vom 18./19. Oktober 2018 vereinbart, dass bis zur Klärung der Rechtstreitigkeit keine Vermietung an Personen erfolgt, die sich zur medizinischen Behandlung in München aufhalten; die Beklagte erhielt davon erst mit Schreiben vom 8. April 2019 Kenntnis (Bl.172 ff. BA zu Whg.1).

## 13

Die Beklagte führte am 28. Juli 2016, 14. Mai 2018, 22. Juni 2018, 13. September 2018 und 20. September 2018 Ortseinsichten in dem Anwesen durch.

## 14

In der Wohnung 9 wurde am 22. Juni 2018 ein Staatsangehöriger Kuweits angetroffen, der am 21. Juni 2018 mit einem drei Monate gültigem Visum zur medizinischen Behandlung eingereist war und täglich 110 Euro bezahlte. Ausweislich der Ortsermittlung am 20. September 2018 hielt sich in der Wohnung Herr Al ... auf, ebenfalls mit Kurzeitvisum.

## 15

Mit Bescheid vom 9. Oktober 2018 verpflichtete die Beklagte die Klägerin, die Nutzung der Wohnung zum Zwecke der Fremdenbeherbergung unverzüglich zu beenden (Ziff. 1) sowie dazu, den Wohnraum unverzüglich nach Beendigung der Überlassung für Zwecke der Fremdenbeherbergung wieder Wohnzwecken zuzuführen (Ziff. 2). Für den Fall, dass die Anordnung in Ziffer 1 des Bescheids nicht binnen vier Wochen ab Zustellung Folge geleistet werde wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 Euro angedroht (Ziff. 3). Für den Fall, dass der Anordnung in Ziffer 2 des Bescheids nicht binnen von drei Monaten ab Zustellung des Bescheids Folge geleistet werde, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 Euro angedroht. Der Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit sei erfüllt, Art. 4 Zweckentfremdungsgesetz (ZwEWG) i.V.m. § 14 Zweckentfremdungssatzung (ZeS), da die Wohnung seit mindestens Januar 2015 wiederholt und regelmäßig zur Weitervermietung an Personen, die sich lediglich vorübergehend zum Zwecke der medizinischen Behandlung in München aufhielten überlassen werde; dies sei eine Zweckentfremdung im Sinne von Art. 1 Satz 1 Nr. 3 ZwEWG i.V.m. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 ZeS. Eine reguläre Wohnnutzung läge nicht vor. Die Nutzer hätten befristete Visa. Die Einlassung, dass die Nutzung im Einklang mit der gerichtlichen Vereinbarung vom 12. November 2014 erfolge, werde durch die Feststellung einer durchgehend kurzen Aufenthaltsdauer bereits widerlegt. Die Vereinbarung sei ausweislich der Auflistungen der Mieterin Al ... für das Jahr 2016 bereits damals nicht eingehalten worden, da die jeweilige Überlassung nur kurzfristig gewesen sei. Im Übrigen habe die Klägerin mit Gewerbemietverträgen zum Zwecke der kurzzeitigen gewerblichen Weitervermietung als möblierter Wohnraum zunächst an die Al ... am 28. April 2014 und dann an die ... GmbH am 21. Dezember 2017 vermietet.

## 16

Der Bevollmächtigte der Klägerin erhob mit am 5. November 2018 beim Verwaltungsgericht München eingegangenen Schriftsatzklage Klage und beantragte,

**17**

Aufhebung des Bescheids der Beklagten vom 9. Oktober 2018.

**18**

Die Beklagte ignoriere den vor dem Verwaltungsgericht München am 12. November 2014 geschlossenen Vergleich. Die Klägerin habe nach erstmaliger Wiedererlangung der Verfügungsgewalt im Anschluss an die Räumung des Mieters AI ... am 21. Dezember 2017 ihr Nutzungskonzept sofort und ausschließlich an den Vorgaben der Vereinbarung ausgerichtet und diese zum wesentlichen Vertragsgegenstand bei der Vermietung an die ... GmbH gemacht. Auch die tatsächliche Nutzung durch die ... GmbH seit 21. Dezember 2017 orientiere sich ausschließlich an den Vorgaben dieser Vereinbarung. Die Wohnung 9 sei am 14. Januar 2018 unbefristet an Herrn S. ... vermietet und das Mietverhältnis mit Mietaufhebungsvereinbarung nach 5 Monaten und 6 Tagen zum 20. Juni 2018 beendet worden. Ab dem 21. Juni 2018 sei die Wohnung unbefristet an Herrn H. ... vermietet worden, dieser habe sie ohne Kündigung wegen der ständigen Hausbesuche der Antragsgegnerin am 24. September 2018 nach mehr als 3 Monaten verlassen. Ab dem 19. Dezember 2018 sei die Wohnung an Herrn C. ... vermietet und das Mietverhältnis durch Aufhebungsvereinbarung zum 31. Juli 2019 beendet worden, da Herr C. ... in Frankreich einen Arbeitsunfall gehabt habe und dort operiert worden sei. Im Anschluss sei die Wohnung ab dem 1. August 2019 an die Familie ... möbliert für 1.400 Euro monatlich vermietet worden. Der entsprechende Mietvertrag mit Frau ... sei beigelegt. Der Mietvertrag mit Herrn ... sei kurzfristig nicht zustande gekommen, sein Name sei jedoch bereits an der Wohnung angebracht gewesen.

**19**

In der Zeit vor dem 21. Dezember 2017 könnten Verstöße gegen die gerichtliche Vereinbarung der Klägerin nicht entgegeng gehalten werden, da diese beim Abschluss des Mietvertrags vom 23. April / 28. April 2014 mit AI ... noch nicht vorlag; die Vereinbarung stamme vom 12. November 2014. Da eine kurzfristige Vermietung im Sinne des Umsatzsteuerrechts auch Mietverhältnisse mit einer Dauer von 3 bis 6 Monaten erfasse, entspräche der Vertrag mit AI ... auch der späteren gerichtlichen Vereinbarung. Bereits am 17. Oktober 2014 sei der Mieter AI ... zur Herausgabe aufgrund der Kündigung und der Räumungsklagen verpflichtet gewesen und dazu auch am 30. Juni 2016 durch das Landgericht München I verurteilt worden. Die Räumung habe bis Ende 2017 gedauert. Damit sei der Bescheid der Beklagten rechtswidrig und inhaltlich unrichtig, da die Klägerin die von der Beklagten geforderte Aufstellung der Nutzer und Vorlage der Mietverträge ab 2016 mangels Verfügungsgewalt über die Einheiten nicht vorlegen konnte. Die Ermittlungen der Beklagten hätten außerdem bestätigt, dass seit Ende 2015 die einzelnen Einheiten nur noch für eine Dauer von mindestens 3 Monaten vermietet worden seien. Wegen der Einzelheiten wird auf den Klageschriftsatz und die weiteren Schriftsätze Bezug genommen.

**20**

Über einen am 15.4.2019 gestellten Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO (M 9 S.19.2408) hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss von heute entschieden.

**21**

Die Beklagte beantragte,

**22**

Klageabweisung.

**23**

Die Klägerin betreibe als Eigentümerin im Zusammenspiel mit der Mieterin die Zweckentfremdung professionell als Geschäftsmodell. Alle Wohnungen seien nur kurzzeitig vermietet worden. Der unbefristete Abschluss von Mietverträgen erfolgte offensichtlich nur zum Schein, wie die Aussagen der angetroffenen Personen, die regelmäßig nur ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt hatten, bestätigten. Die Unterschriften auf den Mietverträgen und auf den Mietaufhebungsverträgen hätten nie übereingestimmt. Die gerichtliche Vereinbarung vom 12. November 2014 zwischen dem damaligen Eigentümer der Wohneinheiten und der Beklagten sei zwischen der Klägerin und der Beklagten nie wirksam geworden, weil diese sich seit dem Abschluss der gerichtlichen Vereinbarung bis zum Abschluss des Mietvertrags mit der ... GmbH zum 21. Dezember 2017 nachweislich nicht an die Vereinbarung gehalten habe. Die AI ... habe

ausweislich der Akten die Wohnungen 1, 3, 9, 10 und 11 unter 3 Monaten vermietet und sei durch die Klägerin auch nicht auf die gerichtliche Vereinbarung hingewiesen worden. Im Übrigen sei mittlerweile die Geschäftsgrundlage der gerichtlichen Vereinbarung aufgrund der aktuellen Rechtsprechung entfallen, da die damals bestehende Rechtsunsicherheit nicht mehr vorliege.

#### **24**

Ausweislich der Behördenakten in nachfolgenden Gerichtsverfahren gegen die Fälligkeitstellung sowie die Androhung eines weiteren Zwangsgelds haben weitere angemeldete und unangemeldete Ortseinsichten am 26. November 2018, 22. Februar 2019, 3. März 2019, 24. Juli 2019 und 17. Januar 2020 stattgefunden.

#### **25**

Die Wohnung 9 stand zunächst leer und wurde renoviert, Ortseinsicht am 26. November 2018. Am 22. Februar 2019 sei kein Zutritt möglich gewesen. Bei der angemeldeten Ortseinsicht am 3. März 2019 fand aufgrund einer Verwechslung der Wohnungen keine Besichtigung der Wohnung 9 von innen statt, angebracht war der Name ... Bei der Ortseinsicht am 24. Juli 2019 wurden weder Herr C. ... noch jemand anderes angetroffen. Am 17. Januar 2020 war bei einer unangemeldeten Ortseinsicht die Familie ... anwesend; Herr ... gab an, dass sie nach einer anderen, günstigeren Wohnung suchten.

#### **26**

Mit Bescheid/Schreiben vom 1. April 2019 erklärte die Beklagte das mit Bescheid vom 9. Oktober 2018 angedrohte Zwangsgeld von 10.000 Euro für fällig (Ziff. I) und drohte ein weiteres Zwangsgeld in Höhe von 20.000 Euro unter Fristsetzung von drei Wochen an. Die Ortseinsichten hätten ergeben, dass die Klägerin dem Bescheid vom 9. Oktober 2018 nicht Folge geleistet habe. Die Klägerin hat dagegen Klage erhoben und Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO gestellt (M 9 K 19.2198, M 9 S 19.2199). auf die Entscheidungen darüber vom heutigen Tag wird verwiesen.

#### **27**

Ergänzend zum Gewerbemietvertrag zwischen der Klägerin und ihrer Mieterin ... vom 21. Dezember 2017 wurden zwei Änderungsvereinbarungen geschlossen. Mit Vereinbarung vom 18. August 2018 (Vereinbarung 1) wurde vorübergehend als Abänderung bis zur rechtskräftigen Klärung der Rechtmäßigkeit der Bescheide vom 2. Oktober 2018 und 9. Oktober 2018 (Nutzungsuntersagung) vereinbart, dass keine Vermietung an Medizintouristen aus dem arabischen Raum erfolge (Ziff. 2.b); die Abänderung erfolge lediglich vorübergehend zur Meidung der sofort vollziehbaren Zwangsgelder aus den Bescheiden bis zu deren rechtskräftigen Klärung (Ziff. 2.c). Mit Vereinbarung vom 19. April 2019 (Vereinbarung 2) wurden die verfahrensgegenständlichen Wohnungen aus dem Gewerbemietvertrag herausgenommen; in der Mündlichen Verhandlung stellten die Bevollmächtigten klar, dass dies vorübergehend bis zum Abschluss der Gerichtsverfahren gelte und bis dahin die Klägerin als Eigentümerin die Wohnungen vermiete.

#### **28**

Wegen der Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogene Behördenakte Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe**

#### **29**

Die zulässige Klage hat keinen Erfolg.

#### **30**

Der verfahrensgegenständliche Bescheid vom 9. Oktober 2018 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt für die hier angefochtene Nutzungsuntersagung ist die Behördenentscheidung. Die im Protokoll des Erörterungstermins vom 12. November 2014 getroffene Regelung hat keine Bindungswirkung mehr (1.). Die Nutzung als Boardinghouse verstößt gegen Zweckentfremdungsrecht (2.). Eine dauerhafte Änderung der Nutzung ist nicht erfolgt (3.). Die Klägerin ist richtiger Adressat der Maßnahme (4.).

#### **31**

Rechtsgrundlage der für die Wohnung 9 angeordneten Untersagung der Nutzung zu Fremdenverkehrszwecken ist Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsgesetz - ZEWG) in Verbindung mit § 13 der Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) vom 11. Dezember 2017. Der zweckentfremdungsrechtliche Tatbestand ist erfüllt.

**32**

Wohnraum im Sinne des § 3 ZeS legt vor. Die Wohnung 3 ist ebenso wie die übrigen Wohnungen ausweislich der bei den Behördenakten befindlichen genehmigten Bauvorlagen als Wohnraum genehmigt und bis zur Nutzungsänderung als Boardinghouse auch so genutzt worden.

**33**

1. Eine Nutzung der Wohnungen als Boardinghouse ist nicht nach der im Verfahren M 9 K 13.3185 im Protokoll der Niederschrift vom 12. November 2014 enthaltenen Regelung zulässig. Die Zusage in der Niederschrift bindet die Beklagte nicht mehr, da die tatsächliche Nutzung der Wohnung über Jahre hinweg nachprüfbar nicht der vereinbarten Nutzungsweise entsprach.

**34**

Grundlegend für die damalige Regelung war, dass die Nutzung als Boardinghouse durch Vermietung ohne Serviceleistungen dann nicht gegen die Zweckentfremdungssatzung der Beklagten (damals Stand 2009) verstößt, wenn regelmäßig der ununterbrochene Zeitraum der Einzelvermietung drei Monate nicht unterschreitet und dieser nur in 10% der Vermietungen, gemittelt auf einen Zeitraum von 36 Monaten, in medizinisch begründeten Fällen durch Ausübung eines Sonderkündigungsrechts unterschritten wird.

**35**

a) Die entsprechende Erklärung der Beklagten im damaligen Verfahren zu Protokoll des Gerichts ist eine schriftliche Zusage, mit der sich die zuständige Behörde einseitig zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen selbst verpflichtet (mit weiteren Nachweisen: Sachs in Stelkens/Bonk, Kommentar, § 38 VwVfG, Rn.2, 9. Aufl.2018). Anders als bei einer Zusicherung nach Art.38 Abs. 1 S.1 BayVwVfG, die einen Unterfall der allgemeinen Zusage darstellt, besteht das zugesagte Tun oder Unterlassen nicht im Erlass oder dem Unterlassen eines bestimmten Verwaltungsakts. Vielmehr wurde nur erklärt, dass die mit der Zusage geregelte bestimmte Nutzung nicht den Tatbestand einer Zweckentfremdung erfüllt.

**36**

Aus diesem Grund handelt es sich nicht um ein Negativattest i.S. des § 10 ZES in der damals gültigen Fassung vom 2. Januar 2009 oder um die Zusicherung, ein Negativattest als Verwaltungsakt zu erlassen. Die Satzung sah 2009 kein Negativattest für ein bestimmtes Nutzungskonzept, hier als Boardinghouse vor, weshalb ein solches auch nicht zugesichert wurde oder werden konnte; eine entsprechende Auslegung kommt nicht in Betracht.

**37**

b) Die Klägerin hat ihre Verpflichtung aus der durch die Zusage getroffenen Regelung über mehrere Jahre nicht erfüllt. Allgemeine Zusagen der hier vorliegenden Art werden regelmäßig aufgrund ihres verwaltungsaktähnlichen Regelungsgehalts unter der stillschweigenden Bedingung abgegeben, dass der andere Teil sich auch daran hält (VGH Mannheim, B.v. 9.7.2002 - 8 S 1340/02; Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9.Aufl.2018, § 38 Rn.26).

**38**

Eine Auslegung der Zusage vom 12. November 2014 nach dem Empfängerhorizont entsprechend §§ 133,157 BGB ergibt deshalb, dass diese unter der Bedingung erfolgte, dass die tatsächliche Vermietung und Nutzung nicht entgegen der Vereinbarung erfolgt. Dies folgt bereits aus dem Wortlaut „dies gilt nur“, der den erkennbaren Willen der Beklagten zeigt, nur unter dieser Bedingung eine Zusage abzugeben die bezweckt, durch die Festlegung eines drei Monats Zeitraums eine dauerhafte und wohnähnliche Nutzung der Wohneinheiten zu erreichen.

**39**

Im Jahr 2015/2016 blieben alle Mietverhältnisse, für die AI ... als damaliger Mieter Nachweise vorgelegt hat, regelmäßig unter drei Monaten, so dass in jeden Fall mehr als 10% der Vermietungen betroffen sind. Die Vermietung erfolgte durchgehend an Personen, die sich mit einem zweckgebundenen Kurzzeitvisum zur medizinischen Behandlung im Bundesgebiet aufhielten und im Ausland ihren Lebensmittelpunkt haben.

**40**

Für das Jahr 2017 wurden trotz entsprechender Aufforderung durch die Beklagte keinerlei Nachweise über die Nutzung und die Mieter der Wohnung vorgelegt.

**41**

Für das Jahr 2018 haben zunächst weder die Klägerin noch die Mieterin die von der Beklagten verlangten lückenlosen und nachprüfbaren Nachweise über die Mietverhältnisse und ihre Dauer vorgelegt. Die Klägerin hat lediglich eine Reihe von Wohnungsgeberbestätigungen vorgelegt, aus denen sich ergibt, dass die hier verfahrensgegenständliche Wohnung wiederholt durch die Mieterin ... kurzfristig (unter) vermietet wurde. Die durch den Bevollmächtigten vorgelegten Mietverträge und Mietaufhebungsverträge bestätigen, dass im Jahr 2018 nur eine kurzzeitige Vermietung an Personen erfolgte, die die Wohnung zu einem vorübergehenden Zweck nutzten. Soweit die Klägerin vorträgt, dass die hier verfahrensgegenständliche Wohnung durch unbefristete Mietverträge immer länger als drei Monate vermietet wurde und jeweils erst durch Mietaufhebungsvereinbarung das Mietverhältnis vorzeitig beendet worden sei, führt dies zu keinem anderen Ergebnis. Es entspricht nicht der Lebenswirklichkeit, dass Mieter unbefristete Mietverträge abschließen und nach vier oder fünf Monaten das Mietverhältnis einvernehmlich aufgehoben wird, wenn die Betroffenen tatsächlich auf Dauer in München wohnen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass diese Konstruktion gewählt wurde um das Geschäftsmodell der Fremdenbeherbergung durch ein flexibles und zeitlich hotelähnliches Konzept fortzuführen. Anhaltspunkte für eine entsprechende Verschleierung ist auch der Umstand, dass Mietvertrag und Mietaufhebungsvertrag jeweils von unterschiedlichen Personen geschlossen wurden und dass dieses Konzept nicht nur bei der hier verfahrensgegenständlichen Wohnung, sondern auch bei anderen Wohnungen angewandt wurde. Die Mieter haben dabei auch regelmäßig die Miethöhe als Tagesmiete angegeben. Die in den Verträgen festgelegte monatliche Zahlung erfolgt zur Überzeugung des Gerichts nur zum Schein. Der Vermutung der Prozessbevollmächtigten der Klägerin, dass die Mieter eventuell aufgrund der Zahlungsmodalitäten in ihren Herkunftsländern die Monatsmiete in eine Tagesmiete umgerechnet haben könnten, ist nicht zu folgen. Für das Gericht steht aufgrund der Tatsachen fest, dass die dauerhaften Mietverträge nicht ernstlich gewollt waren, sondern täglich flexibel beendet werden konnten. Aufgrund dieser Tatsachen ist davon auszugehen, dass auch noch in 2018 die Mietverhältnisse nur auf dem Papier länger als drei Monate liefen. Fest steht nach Aktenlage auch, dass im maßgeblichen Zeitraum bei Ermittlungen durch Ortseinsichten keine Dauermieter, sondern entweder niemand oder Touristen angetroffen wurden.

#### 42

c) Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Klägerin als Grund für die fehlenden Nachweise das Verhalten der früheren Mieterin AI ... genannt hat. Es ist unbeachtlich, ob die Klägerin tatsächlich Einfluss auf die Vermietung 2015 und 2016 hatte, da die Weitervermietung an Dritte ausdrücklich von der Vereinbarung erfasst war und eine Zurechnung i.S. eines Verschuldens nicht erforderlich ist. Die Klägerin hat einen entsprechenden Gewerbemietvertrag über die Nutzung zur kurzzeitigen Vermietung mit AI ... zeitlich zwar bereits vor der gerichtlichen Vereinbarung abgeschlossen. Es ist nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung und nach Aktenlage aber kein Nachweis erbracht worden, dass die Klägerin im Anschluss an den Erörterungstermin bei Gericht ihre Mieterin AI ... zur Einhaltung der gerichtlichen Vereinbarung mit der Beklagten verpflichtet oder darüber informiert hat. AI ... hat der Beklagten die für 2016 angeforderten Nachweise vorgelegt. Auch nach Abschluss des neuen Gewerbemietvertrags mit der ... GmbH im Dezember 2017 wurde eine aktuelle Aufstellung für 2017 weder von der Antragstellerin noch von ihrer alten bzw. neuen Mieterin vorgelegt.

#### 43

d) Da die Bedingung der Zusage nicht erfüllt wurde, ist diese hinfällig bzw. bindet die Beklagte nicht mehr. Dies hat zur Folge, dass mangels einer wirksamen Zusage eine Zweckentfremdung in Form eines Boardinghouse vorliegt. Offenbleiben kann damit, ob die Beklagte entsprechend Art. 38 Abs. 3 BayVwVfG aufgrund einer geänderten Sachlage nach den Grundsätzen des Wegfalls der Geschäftsgrundlage nicht mehr an die Zustimmung gebunden ist. Entgegen der Ansicht der Beklagten kann allerdings nicht aufgrund einer geänderten Rechtslage die Bindungswirkung entfallen sein. Eine Änderung der Rechtslage kann durch eine spätere Rechtsprechung grundsätzlich nicht herbeigeführt werden. Notwendig ist eine Änderung der Norm selbst, nicht aber ihrer Auslegung (st. Rspr. z.B. BVerwG, U.v. 11.9.2013 - 8 C 4/12 - juris Rn. 21 m.w.N.).

#### 44

e) Da die Klägerin ihre Verpflichtung aus der gerichtlichen Vereinbarung nicht erfüllt hat gilt mangels einer gültigen anderen Regelung das Zweckentfremdungsrecht. Die Beklagte ist nicht an die Vereinbarung gebunden, da Bedingung der Zusage die Einhaltung der Vereinbarung war. Dies hat zur Folge, dass die Vereinbarung auch nicht für die Nutzung durch die Mieterin Geltung hat, da eine für die Beklagte nicht

bindende Regelung auch nicht für diese verpflichtend von der Klägerin als Eigentümerin weitergegeben werden kann.

#### 45

2. Die Nutzung als Boardinghouse ist eine rechtswidrige Nutzung zu Fremdenverkehrszwecken und wurde zu Recht durch die Beklagte untersagt. Die Nutzungsänderung in ein Boardinghouse ist eine ungenehmigte Zweckentfremdung von Wohnraum.

#### 46

Zwar ist umstritten und im Zweckentfremdungsrecht noch nicht höchstrichterlich geklärt, wann ein Nutzungskonzept wie hier eine zeitlich begrenzte Wohnnutzung darstellt und wann ein gewerblicher Beherbergungsbetrieb in Gestalt eines Boardinghouse und damit Fremdenbeherbergung vorliegt. Nach Ansicht der Kammer ist bei der verfahrensgegenständlichen Wohnung die Grenze zur Fremdenbeherbergung überschritten.

#### 47

a) Eine Fremdenbeherbergung im Sinne des Zweckentfremdungsrechts liegt immer dann vor, wenn ein lediglich beherbergungsartiges Unterkommen ohne Verlegung des Lebensmittelpunktes vorliegt. Dies ist immer dann anzunehmen, wenn eine Wohnung für die Dauer eines bestimmten Zwecks, aber einen vorübergehenden Aufenthalt zur Verfügung gestellt wird (BayVGH, B.v. 01.08.2016 - 12 CS 16.969; VG München U.v. 15.11.2017 - M 9 K 17.557). Maßgeblich ist grundsätzlich nicht die Länge des Aufenthalts, sondern der Umstand, dass es sich um ein übergangsweises, nicht alltägliches, einem begrenzten Zweck dienendes Unterkommen für Personen handelt, die ihre eigentliche Wohnung typischerweise an einen anderen Ort haben. Schwierig ist die Abgrenzung, wenn keine fremdenverkehrstypischen Serviceleistungen angeboten werden und die vollständig eingerichtete Unterkunft länger genutzt wird, ohne dass der Lebensmittelpunkt des Bewohners dorthin verlagert wird. Ausschlaggebend ist für die Abgrenzung einer Wohnnutzung von einem Boardinghouse als gewerblichen Fremdenverkehrsbetrieb deshalb nicht die Möglichkeit einer uneingeschränkten eigenen Haushaltsführung in Abgrenzung zu einer Unterkunft mit fremdenverkehrstypischen Dienstleistungen, wie sie in Hotels oder Pensionen angeboten werden. Die dazu vorliegende baurechtliche Rechtsprechung zur Einstufung eines Boardinghouse je nach Schwerpunkt der Nutzung und Einrichtung als Wohnen oder als Beherbergungsbetrieb/Ferienhaus (z.B. VGH Mannheim, B.v.17.01.2017 - 8 S 16.41/16) kann für das Zweckentfremdungsrecht nicht übernommen werden (VG München, U. v. 15.11.2017 - M 9 K 17.557). Wenn wie hier eine Wohneinheit nach ihrer Ausstattung mit Möbeln, Kochecke etc. dafür geeignet ist, dass die Benutzer in den jeweiligen Räumen ihren häuslichen Wirkungskreis unabhängig gestalten können, kommt es deshalb maßgeblich auf das zugrundeliegende Nutzungskonzept des Vermieters und sein konkretes Geschäftsmodell im Einzelfall dafür an, ob eine Fremdenverkehrsnutzung vorliegt.

#### 48

b) Die Länge des Aufenthalts kann dafür als Indiz berücksichtigt werden (OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 26.4.2019 - OVG 5 S 24.18). Dabei muss aber nach Ansicht der Kammer bereits das Nutzungskonzept erkennbar und nachprüfbar auf eine längere Aufenthaltsdauer ausgelegt sein und diese auch sicherstellen. Vorliegend ist schon aufgrund des Gewerbemietvertrages zwischen der Klägerin und der ... GmbH ein starkes Indiz dafür vorhanden, dass eine kurzfristige Fremdenbeherbergung beabsichtigt ist. Denn nach dem Vertrag verpflichtet sich die Klägerin, den Mietgegenstand zu 95% zu umsatzsteuerpflichtigen Umsätzen zu verwenden. Langfristige Vermietungen zu Wohnzwecken sind allerdings umsatzsteuerfrei nach § 4 Nr. 12 Buchst a) UStG. Nicht befreit ist nach § 4 Nr. 12 Satz 2 UStG die Vermietung von Wohn- und Schlafräumen, die ein Unternehmer zur kurzfristigen Beherbergung von Fremden bereithält. Die zeitliche Grenze zwischen kurzfristiger und langfristiger Vermietung wird nach der steuerrechtlichen Rechtsprechung bei sechs Monaten gezogen (BFH, U.v. 27.10.1993 - XI R 69/90 - juris Rn. 13). Dabei ist nicht die tatsächliche Dauer der Vermietung entscheidend, sondern die aus den äußeren Umständen ableitbare diesbezügliche Absicht des Vermieters (BFH, B.v. 23.9.2014 - V B 37/14 - juris Rn. 7). Nach dem Gewerbemietvertrag zwischen der Klägerin und der ... GmbH liegt es damit nahe, dass auch bezüglich der verfahrensgegenständlichen Wohnung nur Mietverhältnisse unter sechs Monaten angestrebt wurden. Bei einer derartigen vertraglichen Gestaltung eines Boardinghouses und bei Übernahme der zeitlichen Grenze von sechs Monaten für die Zweckentfremdung (VG München; U.v. 29.7.2015 - M 9 K 14.5596 - juris) kann ein Boardinghouse keine Wohnnutzung darstellen.

**49**

b) Die Klägerin bietet nach ihrer eigenen Einlassung, nach Aktenlage und nach dem Ergebnis der Ortseinsichten durch die Beklagte eine flexible, vorübergehende Unterkunft zum vorübergehenden Aufenthalt an und keine Wohnung im Sinne einer auf Dauer angelegte Häuslichkeit. Die Vermietung durch die Antragstellerin erfolgte ausweislich des vorgelegten Mietvertrags mit der ... GmbH als Gewerbemiete mit dem Nutzungszweck, die Einheiten als möblierten Wohnraum unter Einhaltung der gerichtlichen Vereinbarung unter zu vermieten. Die Untervermietung selbst erfolgte ausweislich der bei den Ortseinsichten gegebenen Auskünften der Untermieter regelmäßig tage- und wochenweise an Personen, die sich alle befristet zu einem bestimmten Zweck, zum hier maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlass zur medizinischen Behandlung, vorübergehend im Bundesgebiet aufhielten und die die jeweilige Wohneinheit dementsprechend kurzzeitig und flexibel nutzten.

**50**

3. Die Klägerin hat ihr Nutzungskonzept bis heute nicht auf Dauer geändert und will auch zukünftig grundsätzlich daran festhalten. Ihre Bevollmächtigten haben in der mündlichen Verhandlung erläutert, dass die Klägerin grundsätzlich an ihrem Konzept eines Boardinghouse Betriebs, bevorzugt für Medizintouristen festhalten will und dass die Vermietung an Studenten und sonstige Mieter vorerst nur vorübergehend bis zur verwaltungsgerichtlichen Entscheidung erfolgt sowie um weitere Zwangsgelder zu vermeiden. Dem entspricht es und ist konsequent, dass die Wohnung 9 möbliert und zu einem Pauschalpreis an eine Familie vermietet wird, die die Wohnung nach eigenen glaubwürdigen Angaben nicht auf Dauer behalten will; Herr ... ist nach Aktenlage Tunesier und hat erst seit 12. September 2019 eine Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug zu seiner deutschen Ehefrau.

**51**

Eine Nutzungsänderung nach Bescheiderlass ist im Übrigen für die Klage gegen den zweckentfremdungsrechtlichen Grundbescheid unbeachtlich, da maßgeblich das Nutzungskonzept zum Zeitpunkt des Bescheiderlass ist.

**52**

4. Bedenken dagegen, dass die Klägerin die richtige Adressatin der Nutzungsuntersagung ist, bestehen keine, Art. 9 Abs. 1 LStVG. Die Beklagte hat der ... GmbH als Mieterin ebenfalls mit Bescheid die Nutzung untersagt und damit die Klägerin und ihre Mieterin als (Mit) Störer in Anspruch genommen. Unter Berücksichtigung dessen, dass ausweislich des Schriftverkehrs sowohl die Klägerin als auch ihre Mieterin gemeinsam gehandelt und sich in mehreren Vereinbarungen abgesprochen haben bestehen gegen die Inanspruchnahme der Mieterin und der Eigentümerin als gemeinsame Störer keine rechtlichen Bedenken (BayVGH B.v. 20.11.2019 - 12 ZB 19.1996). Die diesbezügliche Einschätzung der Beklagten ist nach Aktenlage nachvollziehbar und hat sich in der mündlichen Verhandlung bestätigt. Die Störerauswahl ist damit nachvollziehbar, erforderlich, geeignet und ermessensgerecht.

**53**

Gegen die Zwangsgeldandrohung, die sich richtigerweise auf Art. 29, 31 und 36 VwZVG stützt, bestehen keine rechtlichen Bedenken.

**54**

Die Klage war daher mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

**55**

Die Berufung war wegen grundsätzlicher Bedeutung zuzulassen, § 124 Abs. 2 Nr.3 VwGO.

**56**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. §§ 708 ff ZPO.