**Titel:**

## Klage gegen Verpflichtung zur Vorlage eines Bauantrages

**Normenkette:**

BayBO Art. 55 Abs. 1, Art. 57 Abs. 1, Abs. 4, Art. 76 S. 3

**Leitsätze:**

**1. Da die Baugenehmigung ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt ist, muss die Behörde das Recht haben, die Vorlage eines Bauantrags zu verlangen. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)**
**2. Für die Verpflichtung des Bauherrn zur Vorlage eines Bauantrags ist ausreichend, dass die streitgegenständliche Maßnahme formell rechtswidrig ist, dh der Genehmigung bedarf, aber ungenehmigt ist. Auf die Genehmigungsfähigkeit kommt nicht an. (Rn. 34) (redaktioneller Leitsatz)**
**3. Die Umnutzung einer einheitlichen Wohnung zu einzelnen Appartements ist genehmigungspflichtig und nicht eine bloße (verfahrensfreie) Nutzungsintensivierung. (Rn. 51) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Verlangen zur Stellung eines Bauantrags, Genehmigungspflichtige Nutzungsänderung, Ermessensausübung bei bauaufsichtlicher Maßnahme, Voraussetzungen der Zwangsgeldandrohung, genehmigungspflichtige Nutzungsänderung

**Fundstelle:**

BeckRS 2022, 21108

## Tenor

Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Vollstreckungsschuldnerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht die Vollstreckungsgläubigerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

## Tatbestand

1
Die Klägerin begehrt die Aufhebung des Bescheides der Beklagten vom 15. April 2021, mit welchem ihr die Einreichung eines Bauantrags für die auf dem Grundstück FlNr. …, Gemarkung …, vorgenommenen Nutzungsänderungen und baulichen Änderungen aufgegeben wurde.

2
Auf dem streitgegenständlichen Grundstück T* …, … (FlNr. …, Gemarkung …*) befindet sich ein Gebäude mit Untergeschoss, Erdgeschoss, Obergeschoss und Dachgeschoss. Ausweislich der Behördenakten wurden folgende Nutzungen für das Gebäude genehmigt:

Untergeschoss

In der Behördenakte findet sich ein baubehördlich mit Bescheid vom 13. Dezember 1961 genehmigter Grundriss vom 15. Oktober 1961 (Behördenakte Seiten 88 und 442). Im Untergeschoss wurden demnach unter anderem die Nutzungen „Keller“, „Lagerkeller“ und „Waschküche“ genehmigt.

Erdgeschoss

In der Behördenakte findet sich ein baubehördlich mit Bescheid vom 6. März 1973 genehmigter Grundriss (Behördenakte Seite 443). Im Erdgeschoss wurde demnach unter anderem die Nutzung „Lager“ genehmigt.

Obergeschoss

In der Behördenakte findet sich ein baubehördlich mit Bescheid vom 13. Dezember 1961 genehmigter Grundriss (Behördenakte Seiten 88 und 444). Im Obergeschoss wurden demnach eine (einheitliche) Wohnung mit mehreren Räumen genehmigt.

Dachgeschoss

In der Behördenakte findet sich ein baubehördlich mit Bescheid vom 11. November 1963 genehmigter Grundriss (Behördenakte Seiten 104 und 445). Im Dachgeschoss wurden demnach unter anderem die Nutzungen „Personal“, „Büroraum“, „Kammer“ und „Verkäuferinnen“ genehmigt.

3
Aufgrund einer anonymen Beschwerde vom 17. Dezember 2019 (Seite 424 der Behördenakten) wurde durch die Bauordnungsbehörde der Beklagten am 8. Januar 2020 eine Baukontrolle durchgeführt. Eine weitere Baukontrolle erfolgte am 28. Januar 2020. Die vonseiten der Beklagten vorgefundenen tatsächlichen Nutzungen wurden in den genannten Grundrissen jeweils in grüner Schrift eingetragen (Seiten 442 ff. der Behördenakten).

4
Zudem wurde durch die Beklagte bei den Baukontrollen vom 8. und 28. Januar 2020 die Errichtung von ungenehmigten Überdachungen festgestellt (Seiten 444, 494 und 404-406 der Behördenakte). Vonseiten der Klägerin wurde in der mündlichen Verhandlung angezweifelt, dass es sich um Überdachungen handele, da aktuell nur Träger ohne Glasplatten am streitgegenständlichen Gebäude vorhanden seien. Vonseiten der Beklagten wurde in der mündlichen Verhandlung festgestellt, dass bei einer früheren Baukontrolle im Jahr 2009 auf den Trägern Glasplatten vorhanden gewesen seien. Bei den Baukontrollen im Jahr 2020 seien hingegen keine Platten mehr auf den Trägern befestigt gewesen. Verwiesen wurde hierbei für die Baukontrolle aus dem Jahr 2009 auf Seite 356 der Behördenakte und für die Baukontrollen aus dem Jahr 2020 auf Seite 457 der Behördenakte.

5
Ausweislich der Baukontrollen aus dem Jahr 2020 stellen sich die Nutzungen im streitgegenständlichen Gebäude wie folgt dar:

Untergeschoss

Für einen der genehmigten Räume „Keller“ sowie für den genehmigten Raum „Waschküche“ wurden im Grundriss Untergeschoss die Worte „Wohnen“ und „Appartement“ eingetragen.

Erdgeschoss

Für den genehmigten Raum „Lager“ wurde im Grundriss Erdgeschoss das Wort „Lager“ gestrichen und die Worte „Wohnen“ und „Appartement“ eingetragen. Zudem wurden in grüner Schrift zwei Bereiche neben dem Gebäude kenntlich gemacht und mit „Überdachung“ überschrieben.

Obergeschoss

Für das Obergeschoss wurde im Grundriss das Wort „Einzelzimmervermietung“ eingetragen. Zudem wurde ein Bereich neben dem Gebäude kenntlich gemacht und mit „Überdachung“ überschrieben.

Dachgeschoss

Für das Dachgeschoss wurde im Grundriss das Wort „Einzelzimmervermietung“ eingetragen.

6
Die Beklagte stellte bei den Baukontrollen im Jahr 2020 zudem im Erdgeschoss des streitgegenständlichen Gebäudes gewerbliche Nutzungen (Büronutzung für Sicherheitsdienst, Pizza-Lieferservice) fest. Die gewerblichen Nutzungen seien nach Auffassung des Stadtplanungsamts der Beklagten planungsrechtlichen unzulässig. Im betreffenden Bereich werde durch den qualifizierten Bebauungsplan Nummer … als Art der baulichen Nutzung namentlich ein reines Wohngebiet nach § 3 BauNVO festgesetzt.

7
Mit Schreiben vom 6. Juli 2020 wurde die Klägerin durch die Beklagte unter Fristsetzung bis zum 31. August 2020 aufgefordert, einen Bauantrag für die Nutzungsänderungen der bestehenden Räume in Apartments/Einzelvermietungen sowie für die Errichtung der Überdachungen einzureichen. Hinsichtlich der

gewerblichen Nutzungen (Büronutzung für Sicherheitsdienst, Pizza-Lieferservice) wurde im selben Schreiben der Beklagten der Klägerin zu erkennen gegeben, dass nach Auffassung der Beklagten eine baurechtliche Genehmigung nicht erteilt werden könne. Im Hinblick auf diese Nutzungen wurde die Klägerin zur freiwilligen Aufgabe der Nutzungen aufgefordert (Seiten 474-476 der Behördenakten). Mit E-Mail vom 23. Juli 2020 reagierte die Klägerseite und bat um Fristverlängerung für die Einreichung des Bauantrages sowie für die Aufgabe der gewerblichen Nutzungen (Seite 478 der Behördenakten). Lediglich für die Einreichung des Bauantrages wurde eine Fristverlängerung bis zum 6. November 2020 durch die Beklagte gewährt.

8
Mit Schreiben vom 4. August 2020 zeigte der Bevollmächtigte der Klägerin deren Vertretung an und führte aus, dass die Wohnungen für Dauermieter genutzt würden und daher keine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung vorliege. Vonseiten der Beklagten wurde dem Bevollmächtigten der Klägerin mitgeteilt, dass die Beklagte auch bei einer längerfristigen, beispielsweise halbjährlichen Vermietung der Apartments im Obergeschoss von einer genehmigungspflichtigen Nutzungsänderung ausgehe. Zudem sei auch die Nutzung der Kellerräume als Apartment nicht von der bisherigen Genehmigung gedeckt. Mit Schreiben der Beklagten vom 16. Februar 2021 wurde die Klägerin erneut mit einer Frist von vier Wochen dazu aufgefordert den Bauantrag einzureichen (Seite 484 der Behördenakten). Ein Bauantrag wurde seitens der Klägerin nicht eingereicht. Sodann erließ die Beklagte am 15. April 2021 den streitgegenständlichen Bescheid, welcher ausweislich des Empfangsbekenntnisses am 23. April 2021 beim Bevollmächtigten der Klägerin eingegangen ist (Seite 491 der Behördenakten).

9
Der Bescheid der Beklagten vom 15. April 2021 enthält unter anderem folgende Anordnungen (Seiten 487 ff. der Behördenakten):

„1. Für die Nutzungsänderungen von Kellerräumen in Apartments, von Lagerraum im Erdgeschoss in Apartment, von einer genehmigten Wohnung im Obergeschoss in Apartments (Einzelzimmervermietung) sowie von Büroraum, Sozialraum, Verkäuferinnenzimmer und Kammer im Dachgeschoss in Apartments (Einzelzimmervermietung) und die Errichtung von einzelnen Überdachungen im oben genannten Anwesen liegt eine Baugenehmigung nicht vor.

Ein Bauantrag mit den erforderlichen Bauvorlagen (in doppelter Fertigung) ist innerhalb einer Frist von einem Monat ab Unanfechtbarkeit dieses Bescheides bei der Stadt …, Bauordnungsbehörde, …, einzureichen.

2. Für den Fall der Nichteinhaltung dieser Frist wird ein Zwangsgeld in Höhe von 1000,00 EUR angedroht.

Dieser Betrag wird nach ungenutztem Ablauf der Nummer 1 gestellten Frist zur Zahlung fällig, ohne dass es eines weiteren Verwaltungsakts bedarf.

Zur Zahlung ist die Firma …GmbH, vertreten durch den Geschäftsführer …, verpflichtet.“

10
Auf Seite 3 des Bescheides wurden zudem die folgenden Ausführungen aufgenommen:

„Hinweis:

Mit Schreiben vom 06.07.2020 wurde die Eigentümerin aufgefordert die genehmigungsfähigen Nutzungsänderungen von Selbstbedienungsladen im Erdgeschoss in ein Büro (Sicherheitsdienst) sowie von Lagerraum und Fleischtheke im Erdgeschoss in einen Lieferdienst für Speisen (* …*) aufzulassen, da eine nachträgliche Genehmigung nicht durch die Bauordnungsbehörde erteilt werden kann. Hierfür wurde durch die Bauordnungsbehörde eine letztmalige Frist bis zum 31.05.2021 gesetzt.“

11
Der Bescheid wurde damit begründet, dass die vorgenommenen Nutzungsänderungen sowie die errichteten Überdachungen nach Art. 55 i.V.m. Art. 57 BayBO genehmigungspflichtig seien. Eine Genehmigung für die Nutzungsänderungen und die Errichtung der Überdachungen liege der Bauordnungsbehörde der Beklagten jedoch nicht vor. Die Klägerin wäre mehrfach zur Vorlage eines Bauantrags aufgefordert worden, sei ihrer Verpflichtung aber trotz mehrfacher Fristverlängerung nicht nachgekommen. Die Berechtigung der Bauordnungsbehörde der Beklagten, die Vorlage eines Bauantrags zu verlangen, ergebe sich aus Art. 76

Satz 3 BayBO. Es handele sich zwar um eine Ermessensentscheidung. Es entspräche jedoch regelmäßiger Ermessensausübung die Bauherrin zur Einreichung eines Bauantrags zu verpflichten. Dies gelte insbesondere dann, wenn - wie im vorliegenden Fall - keine Gründe, die gegen eine Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens sprächen, vorliegen würden und nur durch eine entsprechende Genehmigung rechtmäßige Zustände hergestellt werden könnten. Die Aufforderung zur Vorlage eines Bauantrags stelle das mildeste Mittel zur Behebung der formellen Rechtswidrigkeit dar. Zudem habe die Beklagte nach den Art. 18, 29, 36 und 37 VwZVG von ihrer Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Aufforderung zur Vorlage eines Bauantrags durch die Androhung von Zwangsmitteln durchzusetzen. Das angedrohte Zwangsmittel stehe in angemessenem Verhältnis zu seinem Zweck. Werde die Anordnung bis zum Ablauf der gestellten Frist nicht erfüllt, so werde die Zwangsgeldforderung fällig (Art. 23 Abs. 1 Nr. 2 VwZVG).

12
Die Klägerin hat mit Schreiben vom 25. Mai 2021, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach am selben Tag, Klage gegen den Bescheid erhoben mit dem Ziel den Bescheid aufzuheben.

13
Der Bescheid sei rechtswidrig, da er nicht eindeutig ausweise, welche Räume konkret und detailliert von der Anordnung betroffen seien. Die Zimmer würden durch die Klägerin einzeln zu Wohnzwecken vermietet werden. Dies sei im hier geltenden Bebauungsplan, welcher ein reines Wohngebiet vorsehe, zulässig, da die Räume ausschließlich Wohnzwecken dienten. Im ersten und zweiten Obergeschoss seien neun Zimmer vermietet, zuzüglich zu einer Gemeinschaftsnutzung von Küche und Bad sowie einer Putzkammer. Es handele sich nicht um einen Großbetrieb des Beherbergungsgewerbes. Die Nutzung sei erheblich geringer als bei Beherbergungsbetrieben und sei aufgrund der geringen Anzahl an Zimmern bauplanungsrechtlich zulässig. Dies gelte auch unter Einbeziehung der Apartments im Untergeschoss, Erdgeschoss und Dachgeschoss. Gerade die Räume im Dachgeschoss seien auch schon bisher zum Aufenthalt und zur Unterbringung von Verkäuferrinnen und weiterem Personal genutzt worden. Die Vermietung erfolge jeweils auf längere Zeit, meist auf ein Jahr oder länger. Relevant sei zudem, dass sich das gegenständliche Gebäude mit der Einzelzimmernutzung am Rande des Wohngebiets befände. Die anderen Bewohner der Umgebung würden in keiner Weise durch die Nutzung in ihrer Wohnruhe gestört oder müssten eine Störung befürchten. Soweit die Beklagte hinsichtlich des Dachgeschosses von einer Nutzung als Büroraum, Sozialraum, Zimmer für Verkäuferinnen und Kammer ausgehe, so sei der Klägerin nicht bewusst, um welche Nutzungen es sich hier handeln sollte. Dasselbe gelte für die Lagerräume im Keller und Erdgeschoss. Der Klägerin sei nur bekannt, dass die Nutzung als Wohnraum schon seit Jahrzehnten erfolge und sie das Gebäude bereits mit dieser Nutzung erworben habe. Da keine Nutzungsänderung erfolgt wäre, sei auch keine Änderungsgenehmigung erforderlich.

14
Daher sei auch die Androhung eines Zwangsgelds nicht gerechtfertigt. Die Androhung sei zudem rechtswidrig, da sich dieses auch auf den “Hinweis“ der Beklagten im Bescheid vom 15. April 2021 beziehe, dass der Betrieb des Sicherheitsdiensts sowie des Pizza-Lieferservices materiell rechtswidrig seien und diesbezüglich die Nutzung aufzugeben sei. Hinsichtlich dieses „Hinweises“ hätte die Beklagte mit Schreiben vom 6. Juli 2021 selbst erklärt, dass es sich nicht um einen Verwaltungsakt handele. Ein Verwaltungsakt, welcher der Klägerin die gewerblichen Nutzungen untersagen würde, sei bis heute nicht erlassen worden. Insoweit fehle es bereits am Vorliegen eines Verwaltungsakts. Dies sei jedoch Voraussetzung für die Androhung eines Zwangsgelds.

15
Hinsichtlich der Räume im Erdgeschoss hätte von Anfang an eine gewerbliche Nutzung, namentlich der Verkauf und die Zubereitung von Fleischerzeugnissen, bestanden. Der jetzige Pizza-Lieferdienst unterscheide sich nicht wesentlich von der damaligen Tätigkeit und müsse gleichbehandelt werden, da auch hier zunächst eine Herstellung der Pizzen in den Räumen notwendig sei. Erst danach könne deren Auslieferung erfolgen. Die Auslieferung erfolge auch nur im näheren Umkreis. Die Produktion und Auslieferung der Pizza sei bereits seit 1987 unbeanstandet. Es handele sich um einen nicht störenden Betrieb zur Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner des Gebiets. Auch durch die Änderung der Nutzung eines Verkaufsraums der Firma … in die Büronutzung der Firma „…“ sei keine Störung der Bewohner eingetreten. Auch diese Büronutzung diene der Deckung des täglichen Bedarfs der Umgebung und sei sozialadäquat.

16
Die Klägerin beantragt der Anordnungsbescheid vom 15. April 2021 wird aufgehoben.

17
Die Beklagte beantragt

Klageabweisung.

18
Sie führt aus, dass die Klage keine Aussicht auf Erfolg habe. Der angefochtene Bescheid sei rechtmäßig und verletze die Klägerin nicht in ihren Rechten. Die Beklagte verweist für Ihre rechtliche Begründung auf die Ausführungen im angefochtenen Bescheid.

19
Mit Beschluss vom 11. Januar 2022 wurde der Rechtsstreit auf den Berichterstatter zur Entscheidung als Einzelrichter übertragen.

20
Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die vorliegenden Behördenakten sowie auf die Gerichtsakte; wegen des Verlaufs der mündlichen Verhandlung wird auf das Sitzungsprotokoll verwiesen.

## Entscheidungsgründe

A.

21
Streitgegenständlich ist der Bescheid der Beklagten vom 15. April 2021, mit welchem der Klägerin die Einreichung eines Bauantrags für die auf dem Vorhabensgrundstück vorgenommenen Nutzungsänderungen und baulichen Änderungen aufgegeben wurde.

22
Streitgegenständlich ist hingegen nicht die Aufforderung der Beklagten an die Klägerin die gewerblichen Nutzungen (Sicherheitsdienst sowie Pizza-Lieferdienst) im Erdgeschoss des streitgegenständlichen Gebäudes aufzulassen. Der diesbezügliche Vortrag des Klägervertreters ist daher nicht entscheidungserheblich.

23
Den Streitgegenstand des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens bilden namentlich der Antrag des Klägers sowie der zugrundeliegende Lebenssachverhalt (§ 88 VwGO; vgl. beispielsweise BVerwG, U.v. 12.01.2022 - 5 C 6.20; Eyermann/Rennert § 88 VwGO Rn. 7; BeckOK VwGO/Fertig, VwGO § 88 Rn. 16).

24
Die Klägerin hat vorliegend lediglich die Aufhebung des Bescheides vom 15. April 2021 beantragt.

25
Im Tenor dieses Bescheides wird die Auflassung der gewerblichen Nutzungen jedoch nicht aufgeführt. Dort wird unter Ziffer 1 lediglich festgestellt, dass für die Nutzungsänderung in Appartements im Untergeschoss, Erdgeschoss, Obergeschoss und Dachgeschoss sowie Überdachungen keine Baugenehmigung vorliegt. Zudem wird die Klägerin dazu aufgefordert, für diese Nutzungsänderungen einen entsprechenden Bauantrag einzureichen. Lediglich auf Seite 3 in den Gründen des Bescheides findet sich ein Hinweis auf ein Schreiben der Beklagten vom 6. Juli 2020. Die Beklagte hatte die Klägerin mit diesem Schreiben zu der Auflassung der gewerblichen Nutzungen aufgefordert.

26
Der Regelungsgehalt des streitgegenständlichen Bescheides erstreckt sich daher nicht auf die Auflassung der gewerblichen Nutzungen. Da mit der Klage allein die Aufhebung des Bescheids und daher die Aufhebung der Anordnung zur Vorlage eines Bauantrags begehrt wird, geht das Gericht davon aus, dass die gewerblichen Nutzungen nicht streitgegenständlich sind.

B.

27

Die zulässige, insbesondere nach § 74 Abs. 1 VwGO fristgerecht erhobene, Klage ist unbegründet.

28
Der streitgegenständliche Bescheid der Beklagten vom 15. April 2021 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

29
Weder die Aufforderung zur Vorlage eines Bauantrags (siehe hierzu Ziffer I.), noch die Zwangsgeldandrohung (siehe hierzu Ziffer II.) sind zu beanstanden.

30
I. Die Aufforderung der Beklagten an die Klägerin innerhalb einer Frist von einem Monat ab Unanfechtbarkeit des Bescheides einen Bauantrag einzureichen, ist rechtmäßig.

31
Nach Art. 76 Satz 3, 53 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BayBO können die unteren Bauaufsichtsbehörden verlangen, dass ein Bauantrag gestellt wird.

32
Die Bauaufsichtsbehörden sind verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden, wenn bauliche Anlagen errichtet, geändert oder in ihrer Nutzung geändert werden (Art. 54 Abs. 2, Art. 3 BayBO). Dazu gehört, neben den materiell-rechtlichen Vorschriften auch, dass die nach Art. 55 Abs. 1, Art. 57 BayBO vorgeschriebene Baugenehmigungspflicht beachtet wird. Da die Baugenehmigung ein mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt ist, muss die Behörde das Recht haben, die Vorlage eines Bauantrags zu verlangen. Dazu ermächtigt Art. 76 Satz 3 BayBO die Bauaufsichtsbehörden ausdrücklich (Busse/Kraus/Decker, BayBO Art. 76 Rn. 312).

33
Vorliegend sind die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 76 Satz 3 BayBO gegeben (siehe hierzu Ziffer 1) und Ermessensfehler dem Gericht nicht ersichtlich (siehe hierzu Ziffer 2).

34
1. Für die aus Art. 76 Satz 3 BayBO folgende Verpflichtung des Bauherrn zur Vorlage eines Bauantrags ist ausreichend, dass die streitgegenständliche Maßnahme formell rechtswidrig ist, das heißt der Genehmigung bedarf, aber ungenehmigt ist (BayVGH, U.v. 28.1.1999 - 2 ZB 99.234; BayVGH, B.v. 19.6.1995 - 15 B 94.1156). Auf die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens kommt es für das Verlangen der Bauaufsichtsbehörde zur Vorlage eines Bauantrags hingegen nicht an. Ob das Vorhaben den materiell-rechtlichen Anforderungen des Genehmigungsmaßstabes entspricht, wird erst in dem mit dem Bauantrag eingeleiteten Genehmigungsverfahren geprüft (Schwarzer/König, BayBO Art. 76 Rn. 38). Tatbestandsvoraussetzung des Art. 76 Satz 3 BayBO ist daher allein, ob das Bauvorhaben, welches ohne Baugenehmigung durchgeführt wurde, sowohl im Zeitpunkt der Ausführung, als auch nach der nunmehr gegebenen Rechtslage baugenehmigungspflichtig ist (Busse/Kraus/Decker, BayBO Art. 76 Rn. 317).

35
Der Vortrag des Klägervertreters zur Genehmigungsfähigkeit des streitgegenständlichen Vorhabens ist daher nicht entscheidungserheblich.

36
Nach Art. 55 Abs. 1 BayBO bedarf die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von baulichen Anlagen grundsätzlich der Baugenehmigung, soweit in den Art. 56 bis 58, 72 und 73 BayBO nichts anderes bestimmt ist.

37
Der streitgegenständliche Bescheid erstreckt sich sowohl auf bauliche Änderungen (Errichtung von Überdachungen), als auch auf Nutzungsänderungen (Untergeschoss: Kellerräume zu Appartements; Erdgeschoss: Lagerraum zu Appartement; Obergeschoss: einheitliche Wohnung zu Appartements; Dachgeschoss: Büroraum und Sozialraum zu Appartements).

38
a) Maßgeblich für die vorliegende Entscheidung ist, dass bei einer baugenehmigungspflichtigen Nutzungsänderung alle Bauarbeiten, die der Verwirklichung der neuen Nutzung dienen, auch wenn die von

der Bauarbeit betroffenen Maßnahmen für sich betrachtet genehmigungsfrei sind, solange unzulässig sind, als nicht die Baugenehmigung erteilt worden ist (Busse/Kraus, BayBO Art. 57 Rn. 412).

39
Gegenstand der bauaufsichtlichen Beurteilung ist mithin nicht allein die Nutzungsänderung einzelner Räume als solche, sondern die bauliche Anlage in ihrer geänderten Funktion (BVerwG, U.v. 11.11.1988 - 8 C 71/87). Dem gesetzlichen Ziel wird nur eine einheitliche Beurteilung der baulichen Anlage und der ihr zugedachten Funktion gerecht. Das Bauvorhaben „Nutzungsänderung“ umfasst die bauliche Anlage und die darin ausgeübte Funktion. Das öffentliche Baurecht sieht die bauliche Anlage - und daher auch die mit der Nutzungsänderung einhergehenden baulichen Änderungen - mit der ihm zugedachten neuen Funktion als Einheit (BVerwG, U.v. 11.11.1988 - 8 C 71/87; Busse/Kraus, BayBO Art. 57 Rn. 412).

40
Schon deshalb kann die Argumentation des Klägervertreters nicht verfangen, der Bescheid sei rechtswidrig, da er nicht eindeutig ausweise, welche Räume konkret und detailliert von der Anordnung betroffen seien. Darüber hinaus werden die Räume, welche nunmehr zur Einzelvermietung genutzt werden und für welche keine Baugenehmigung vorliegt, in Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheides auch explizit genannt.

41
b) Die vorliegenden Nutzungsänderungen (Untergeschoss: Kellerräume zu Appartements; Erdgeschoss: Lagerraum zu Appartement; Obergeschoss: einheitliche Wohnung zu Appartements; Dachgeschoss: Büroraum und Sozialraum zu Appartements) unterliegen der Baugenehmigungspflicht.

42
Bei Nutzungsänderungen ist nach Art. 55 Abs. 1, Art. 57 Abs. 4 BayBO zu unterscheiden zwischen (a) Änderungen, die schon deshalb nicht als Nutzungsänderung zu qualifizieren sind, weil sie innerhalb der „Variationsbreite“ liegen, die jeder Nutzung innewohnt, (b) Änderungen, die zwar über die Grenzen der „Variationsbreite“ hinausgehen, für die aber keine anderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen in Betracht kommen als für die bisherige Nutzung oder zwar andere öffentlich-rechtliche Anforderungen in Betracht kommen, diese aber außerhalb von Art. 60 Satz 1 bzw. Art. 62- 62b BayBO liegen (hieraus folgt die Verfahrensfreiheit), und (c) Änderungen, die öffentlich-rechtliche Anforderungen in Art. 60 Satz 1 bzw. Art. 62 -62b BayBO berühren können und deshalb genehmigungspflichtige Vorhaben sind (vgl. zu alledem BayVGH, B.v. 10.06.2010 - 1 ZB 09.1971; Schwarzer/König/Weber, BayBO Art. 57 Rn. 109).

43
(1) Ausweislich der Behördenakten wurden Teile des Untergeschosses, Teile des Erdgeschosses und Teile des Dachgeschosses als Lager-, Personal- und Büroräume genehmigt. Anhaltspunkte dafür, von einer abweichenden Genehmigungslage auszugehen, sind dem Einzelrichter nicht ersichtlich. Die Inhalte der einschlägigen baubehördlichen Genehmigungen wurden vonseiten der Klägerin auch nicht bestritten. Der Klägervertreter legte nur dar, dass die Vermietung von Einzelzimmern bereits bestand, als die Klägerin das Gebäude erworben hat.

44
Die im Rahmen der Baukontrollen aus dem Jahr 2020 vorgenommenen Eintragungen in grüner Schrift in den jeweiligen Grundrissen der Geschosse sprechen dafür, dass im streitgegenständlichen Gebäude statt der genehmigten Nutzungen nunmehr eine Vermietung von Einzelzimmern stattfindet.

45
In der Behördenakte findet sich zudem ein Lichtbild des Briefkastens des streitgegenständlichen Gebäudes vom 8. Januar 2020 (Behördenakte Seite 426), welcher zumindest die Namen von sechs Personen aufweist. Auch weitere Lichtbilder vom 8. Januar 2020 aus dem Inneren des Gebäudes legen eine Einzelvermietung nahe. So befinden sich vor mehreren Türen Fußabtreter und vereinzelt an den Türen auch Namensschilder (Behördenakte Seiten 436 bis 440).

46
Die Einzelvermietung wird vonseiten der Klägerin auch nicht bestritten. Vielmehr trug der Klägervertreter im Schriftsatz vom 25. Mai 2021 selbst vor, dass acht Zimmer vermietet werden. Mit Schreiben des Klägervertreters vom 4. August 2020 an die Beklagte legte dieser dar, dass im ersten und zweiten Stock möblierte Zimmer als Wohnung für Dauermieter vermietet würden. Die Anmietung beliefe sich im Regelfall auf ein halbes Jahr oder länger.

47
Es steht damit zur Überzeugung des zur Entscheidung berufenen Einzelrichters fest, dass Teile des Untergeschosses, Teile des Erdgeschosses und Teile des Dachgeschosses als Lager-, Personal- und Büroräume genehmigt wurden und sodann eine ungenehmigte Umnutzung in die Vermietung von Einzelzimmern stattfand.

48
(2) In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung findet sich jedoch eine Vielzahl von Entscheidungen, in denen festgestellt wird, dass für eine Wohnnutzung andere öffentlich-rechtliche Anforderungen im Sinne des Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO gelten, als für Lager-, Personal- und Büronutzungen und die entsprechenden Nutzungsänderungen daher genehmigungspflichtig sind.

49
Aus der einschlägigen Rechtsprechung wird beispielhaft zitiert:

„Immerhin läßt sich festhalten, daß die Einrichtung von Wohnräumen in bisher anderweitig genutzten Gebäuden regelmäßig eine Änderung des bisherigen Gepräges bewirkt. So stellt auch die Einrichtung von Wohnräumen in einem Lagerschuppen eine wesentliche Änderung dar.“ (OVG Lüneburg, U.v. 10.06.1977 - I OVG A 88/76)

„Der Senat ist mit dem VG der Meinung, daß die Wohnnutzung nach Lage der Dinge andersartige und nachteiligere Auswirkungen auf das Wohnhaus des Antragstellers hat, als dies bei einer Lager- oder Büronutzung der Fall wäre. Was die zuletzt wohl praktizierte Büronutzung angeht, so handelt es sich in der Regel um ruhige Schreibtischarbeit in geschlossenen Räumen, und zwar lediglich während der üblichen Arbeitszeit. Demgegenüber wird in einer Wohnung rund um die Uhr „gewohnt“. Die damit verbundenen Lebensäußerungen treten in der Umgebung deutlicher und auf Dauer in Erscheinung.“ (OVG Münster, B.v. 13.7.1995 - 11 B 1543/95)

„Die Nutzung der als Büro genehmigten „Gewerbeeinheit 5” als Wohnung ist zwar gem. Art. 62, 63 IV Nr. 1 BayBauO genehmigungspflichtig, weil für die Wohnnutzung andere bauordnungsrechtliche (z.B. Art. 46 BayBauO) und bauplanungsrechtliche Anforderungen (z.B. im Hinblick auf das Einfügen hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung gem. § 34 I 1 BauGB) gelten als für die gewerbliche Büronutzung.“ (BayVGH, U.v. 05.12.2005 - 1 B 03.2608)

„Nun will die Klägerin im Untergeschoss insgesamt drei Mitarbeiter-Wohnungen unterbringen. Für die neue Nutzung sind andere öffentlich-rechtliche Anforderungen als für die bisherige Nutzung maßgeblich, da schon bauplanungsrechtlich die Wohnnutzung im Industriegebiet nach § 9 BauNVO engen Begrenzungen unterliegt.“ (VG Würzburg, U.v. 14.7.2015 - 4 K 15.38)

50
(3) Hinsichtlich der Umnutzung von einer einheitlichen Wohnung im Obergeschoss zu einzelnen Appartements ist auf die folgende Rechtsprechung zu verweisen: BVerwG; U.v. 28.10.1983 - 4 C 70/78; OVG Münster, U.v. 23.10.2006 - 7 A 4947/05; BVerwG, U.v. 27.5.1983 - 4 C 67.78; VG Würzburg, U.v. 08.07.2021 - W 5 K 19.818).

51
Demnach sind die Umnutzung eines Wochenendhauses in ein Wohnhaus, die Umnutzung einer Betriebsleiterwohnung in Wohnraum und die Aufstockung von 17 auf 51 Wohneinheiten in einem Bestandsgebäude durch Teilung der bestehenden Wohnungen genehmigungspflichtig. Die Beispiele zeigen, dass das öffentliche Baurecht von unterschiedlichen Arten des Wohnens ausgeht. Es spricht damit vieles dafür, dass auch die Umnutzung der vorliegenden einheitlichen Wohnung zu einzelnen Appartements genehmigungspflichtig ist und es sich nicht um eine bloße (verfahrensfreie) Nutzungsintensivierung handelt.

52
Die Genehmigungspflicht ergibt sich zudem daraus, dass die Umnutzung im Obergeschoss Teil der neuen Nutzung „Vermietung Einzelappartements“ ist, welche genehmigungspflichtig und als Einheit anzusehen ist (s. unter Ziffer I. Buchst. a)).

53
c) Auch die im streitgegenständlichen Bescheid in Bezug genommene Errichtung der Überdachungen stellt sich als genehmigungspflichtig dar.

54
Anders als vonseiten der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vom 5. August 2022 angenommen, verfügten die Metallträger am Gebäude auch bei den Baukontrollen im Jahr 2020 noch (zumindest vereinzelt) über Glasplatten. Hierfür sprechen die auf den 30. Juni 2020 datierenden Bilder auf den Seiten 458 und 459 der Behördenakte. Diese zeigen Metallträger im Erdgeschoss, welche im hinteren rechten Eck über dem Hauseingang mit Glasplatten versehen sind sowie Metallträger im ersten Obergeschoss, welche auf der gesamten Länge Glasplatten aufweisen. Die Kommentarliteratur geht auch zu Recht davon aus, dass eine allseitige Umschließung der tragenden Struktur für die Annahme einer Überdachung nicht notwendig ist (Busse/Kraus, BayBO Art. 57 Rn. 138).

55
Die Genehmigungspflicht der Überdachungen ergibt sich zunächst daraus, dass diese (zumindest teilweise) der neuen Nutzung „Vermietung von Einzelzimmern“ dienen. Die baulichen Änderungen, welche der Nutzungsänderungen dienen, sind aber gemeinsam mit Letzterer als Einheit anzusehen und daher ebenfalls genehmigungspflichtig, wenn - wie vorliegend - die Nutzungsänderung als solche genehmigungspflichtig ist (s. unter Ziffer I. Buchst. a)). Die Überdachung im Obergeschoss kann bereits nur der Vermietung von Einzelzimmern dienen, da im Obergeschoss ausweislich der Eintragungen aus den Baukontrollen aus dem Jahr 2020 nur Einzelzimmervermietungen bestehen. Die Überdachung im Erdgeschoss über dem Hauseingang dient zudem ebenfalls den Mietern beim Betreten des Gebäudes.

56
Die Überdachungen wären aber auch dann genehmigungspflichtig, wenn sie - entgegen der hiesigen Ansicht - als selbstständige Vorhaben begriffen werden würden. Beispielsweise würde die nordwestliche Überdachung, bei der es sich ausweislich der Lichtbilder um eine Terrassenüberdachung mit einer Länge von 7,8 m und einer Breite von 4 m handelt (Behördenakte Seite 279 und 339) auch als selbstständiges Bauvorhaben nicht unter die Verfahrensfreiheit des Art. 57 Abs. 1 Nr. 1g) BayBO fallen. Art. 57 Abs. 1 Nr. 1g) BayBO erfasst namentlich nur Terrassenüberdachung mit einer Fläche bis zu 30 qm und einer Tiefe bis 3 m. Auch die nordöstliche Überdachung (Breite 4 m, Tiefe 5 m; Behördenakte Seiten 278 und 339) würde als selbstständiges Bauvorhaben die dargelegte, zulässige Tiefe von verfahrensfreien Terrassenüberdachungen überschreiten.

57
2. Ermessensfehler sind dem Gericht bei der Anordnung zur Vorlage eines Bauantrags nicht ersichtlich.

58
Soweit die Verwaltungsbehörde ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, prüft das Gericht, ob der Verwaltungsakt oder die Ablehnung oder Unterlassung des Verwaltungsakts rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht wurde, § 114 Satz 1 VwGO, Art. 40 BayVwVfG.

59
Die Beklagte hat im streitgegenständlichen Bescheid erkannt, dass es sich bei der Ermächtigungsgrundlage des Art. 76 Satz 3 BayBO um eine Ermessensvorschrift handelt. Hierfür sprechen die Formulierungen auf Seite 3 des streitgegenständlichen Bescheides „es entspricht regelmäßiger Ermessensausübung…“ sowie „sie stellt das mildeste Mittel zur Behebung der formellen Rechtswidrigkeit dar“.

60
Auch die diesbezüglichen Einwände des Klägervertreters gehen fehl. So kann das schlichte Unterlassen bauaufsichtlichen Einschreitens (sog. passive Duldung) den Erlass bauaufsichtlicher Maßnahmen (hier das Verlangen eines Bauantrags) ohne Hinzutreten besonderer, einzelfallbedingter Umstände nicht hindern (BayVGH, B.v. 18.07.2008 - 9 ZB 05.365; BayVGH, B.v. 16.09.2006 - 15 ZB 06.2065; BayVGH, B.v. 02.09.2002 - 2 ZB 02.1700).

61
Auch das Vorbringen, die Klägerin hätte das Grundstück bereits in baurechtswidrigem Zustand im Wege der Zwangsversteigerung erworben, kann der Klage nicht zum Erfolg verhelfen. Ob ein Verschulden des Adressaten einer bauaufsichtlichen Maßnahme vorliegt, ist für die Rechtmäßigkeit der Maßnahme nicht relevant. Dies gilt grundsätzlich auch im Rahmen der Ermessensausübung. Die baurechtlichen

Befugnisnormen sind grundstücksbezogen. Ob sich der Betroffene vorwerfbar über geltendes öffentliches Recht hinwegsetzt, ist damit nicht Voraussetzung für den Erlass einer bauaufsichtlichen Maßnahme (BayVGH, B.v. 12.01.2015 - 15 ZB 13.1874; BeckOK BauordnungsR Bayern/Manssen, BayBO Art. 76 Rn. 49).

62
Es stand der Beklagten hierbei auch frei, die Klägerin als Adressatin der Verfügung in Anspruch zu nehmen. Die Klägerin hat als Handlungsstörerin die bereits aufgenommene Nutzungsänderung zu verantworten. Ermessensfehler hinsichtlich der Störerauswahl sind weder vorgetragen, noch dem Gericht sonst wie ersichtlich.

63
II. Auch die Zwangsgeldandrohung erfolgte rechtmäßig.

64
Verwaltungsakte können vollstreckt werden, wenn die allgemeinen und besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen (letztere betreffen das jeweils gewählte Zwangsmittel) gegeben sind und keine Vollstreckungshindernisse vorliegen (VG München, B.v. 16.12.2021 - M 8 S 21.4615).

65
Die vorliegende Zwangsgeldandrohung stützt sich rechtmäßigerweise auf Art. 37 Abs. 1, Art. 36, Art. 31 und Art. 19 VwZVG.

66
Bei der Anordnung einen Bauantrag einzureichen, handelt es sich um einen Verwaltungsakt, mit welchem die Klägerin zu einem Handeln angehalten werden soll (Art. 18 Abs. 1, Art. 19, Art. 29 Abs. 1 VwZVG). Hierbei kann auch die Argumentation des Klägervertreters nicht verfangen, dass die Zwangsgeldandrohung sich auf den „Hinweis“ zur gewerblichen Nutzung erstrecke und daher rechtswidrig sei. Die Zwangsgeldandrohung beschränkt sich gerade nur auf die Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheides und damit auf die Aufforderung an die Klägerin einen Bauantrag einzureichen. Auch die Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 VwZVG sind gegeben, da das Zwangsgeld nur für den Fall der Nichteinhaltung einer Frist angedroht wurde und die Frist die Unanfechtbarkeit des Bescheides voraussetzt.

67
Überdies sind weder die Höhe des Zwangsgeldes noch die der Klägerin gesetzte Frist zu beanstanden. Nach Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG beträgt das Zwangsgeld mindestens 15 EUR und höchstens 50.000 EUR. Nach Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VwZVG soll das Zwangsgeld das wirtschaftliche Interesse, das der Pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, erreichen, wobei nach Art. 31 Abs. 2 Satz 4 VwZVG das wirtschaftliche Interesse des Pflichtigen nach pflichtgemäßem Ermessen zu schätzen ist.

68
Angesichts des legitimen Ziels der Beklagten, die Klägerin zur Einhaltung des Bauordnungsrechts anzuhalten und formell baurechtswidrige Zustände zu beseitigen, ist das angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 1.000,00 EUR nicht zu beanstanden. Gleiches gilt - insbesondere angesichts des seit dem ersten Kontakt der Beteiligten verstrichenen Zeitraums und des vergleichsweise geringen Aufwands zur Erfüllung des Auferlegten - für die gesetzte Frist von einem Monat für die Erfüllung der Verpflichtung zur Vorlage des Bauantrags (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG).

69
Ermessensfehler sind dem Gericht auch bei der Androhung des Zwangsgeldes nicht ersichtlich.

70
Die Zwangsgeldandrohung wurde auch entsprechend Art. 36 Abs. 7 Satz 1 und 2 VwZVG zugestellt.

C.

71
Nach alledem war die Klage abzuweisen.

72

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

73
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.