VG München, Urteil v. 07.04.2025 – M 8 K 23.6024, M 8 K 24.3777

Titel:

Untersagung der Zweckentfremdung bei dauerhafter Fremdenbeherbergung – Kein Genehmigungsanspruch bei ungeklärter Selbstnutzung und baurechtswidriger Wohneinheit

Normenketten:

ZwEWG Art. 1 S. 2 Nr. 3, Art. 2 Abs. 1 S.1 Nr. 1, Art. 2 Abs. 2, Art. 3 Abs. 2
ZeS § 1 Abs. 2, § 3 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 Nr. 4, § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 4, § 5 Abs. 2, § 12 Abs. 1, § 13 Abs. 1, Abs. 2
BayVwVfG Art. 26 Abs. 2
VwGO § 93, § 114 S. 1
VwZVG Art. 19 Abs. 1 Nr. 2, Art. 29 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, Art. 30, Art. 31, Art. 36, Art. 37 Abs. 1 S. 2, Art. 36 Abs. 6 S. 2
BayBO Art. 46, Art. 47 Abs. 1, Abs. 2, Art. 55 Abs. 1
BMG § 17 Abs. 1,§ 20, § 21

Leitsätze:

Die Nutzung einer Wohnung zur Fremdenbeherbergung für mehr als acht Wochen im Kalenderjahr stellt eine Zweckentfremdung dar, die untersagt werden kann. (Rn. 28) (Rn. 28)
1. Maßgeblich für die Beurteilung der Zweckentfremdung ist das Nutzungskonzept des Wohnraums zum Zeitpunkt des Erlasses des streitbefangenen Verwaltungsakts. Eine nur gelegentliche Eigennutzung steht einer Zweckentfremdung nicht entgegen, wenn die Wohnung vorrangig zur kurzfristigen Vermietung an wechselnde Gäste bereitgehalten wird. (Rn. 32 – 34) (red. LS Mendim Ukaj)
2. Ein überwiegendes privates Interesse an der Nutzung zur Fremdenbeherbergung ist nicht schon dann anzunehmen, wenn der Eigentümer behauptet, die Wohnung beruflich zu benötigen, ohne dies konkret nachzuweisen oder die Nutzung baurechtlich und melderechtlich abzusichern. (Rn. 35 – 39) (red. LS Mendim Ukaj)
3. Die baurechtswidrige Nutzung einer nicht genehmigten separaten Wohneinheit kann ein überwiegendes privates Interesse nicht begründen. Die Nutzung als Wohneinheit ist genehmigungspflichtig. Ein Verstoß gegen die Bauordnung steht der Zweckentfremdungsgenehmigung entgegen. (Rn. 36 – 37) (red. LS Mendim Ukaj)

Schlagworte:

Zweckentfremdung, Untersagung der Nutzung zur Fremdenbeherbergung, Maßgeblicher Zeitpunkt, Ermessen, Genehmigungsfähigkeit, Keine überwiegenden privaten Interessen bei ungeklärter Selbstnutzung, Zweckentfremdung von Wohnraum, Nutzung als Ferienwohnung, Fremdenbeherbergung, Wohnraumerhalt, Nutzungskonzept, Eigennutzung, Genehmigungspflicht, Zwangsgeld, Zwangsgeldandrohung, maßgeblicher Zeitpunkt

Weiterführende Hinweise:

In der Literatur werden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die landesrechtlichen Zweckentfremdungsgesetze geltend gemacht. Kritisiert werden insbesondere Verstöße gegen Art. 20 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 sowie Art. 19 Abs. 4 GG. Neben dem Fehlen einer Gesetzgebungskompetenz wird insbesondere ein Verstoß gegen das Übermaßverbot beanstandet. Siehe Heinemann, Patrick, Die Verfassungswidrigkeit der Zweckentfremdungsverbotsgesetze der Länder, NVwZ 2019, 1070-1076 veröffentlicht bei Beck.

Fundstelle:

FDMietR 2025, 013748

Tenor

I. Die Verfahren M 8 K 23.6024 und M 8 K 24.3777 werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.

II. Die Klagen werden abgewiesen.

III. Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

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

Tatbestand

1
Der Kläger ist Eigentümer einer Wohnung im Dachgeschoss des Anwesens K …straße 14 in … (im Folgenden: Wohnung).

2
Nach den Ermittlungen der Beklagten wurde die Wohnung in den Jahren 2021, 2022 und 2023 regelmäßig auf dem Portal „…“ als Ferienwohnung angeboten und vermietet. Nach den vom Kläger vorgelegten Reservierungslisten wurde die Wohnung im Jahr 2021 an 78 Tagen, im Jahr 2022 an 155 Tagen und in der Zeit vom 30. Dezember 2022 bis 25. August 2023 an 86 Tagen über „…“ an wechselnde Gäste mit einer Aufenthaltsdauer von einer Nacht bis zu sieben Nächten vermietet (vgl. Bl. 125 bis 127 der Behördenakte). Ausweislich einer Abfrage der Beklagten beim Einwohnermeldeamt ist der Kläger in … mit Hauptwohnsitz gemeldet. Einen Nebenwohnsitz in der streitgegenständlichen Wohnung hat er nicht angemeldet.

3
Mit Bescheid vom 7. Dezember 2023 gab die Beklagte dem Kläger auf, die Nutzung der Wohnung zu anderen als Wohnzwecken bzw. zum Zwecke der Fremdenbeherbergung unverzüglich zu beenden (Nr. 1 des Bescheids). In Nr. 2 des Bescheids wurde dem Kläger aufgegeben, den Wohnraum unverzüglich nach Beendigung der zweckfremden Nutzung wieder Wohnzwecken zuzuführen. Für den Fall, dass der Kläger der Anordnung unter Nr. 1 des Bescheids nicht innerhalb von vier Wochen ab Zustellung des Bescheids Folge leistet, wurde in Nr. 3 ein Zwangsgeld in Höhe von 7.500 EUR angedroht. In Nr. 4 des Bescheids wurde ebenfalls ein Zwangsgeld in Höhe von 7.500 EUR angedroht, sofern der Kläger der Anordnung unter Nr. 2 des Bescheids nicht innerhalb von drei Monaten ab Zustellung des Bescheids Folge leistet.

4
Zur Begründung führte die Beklagte aus, dass die Nutzung der streitgegenständlichen Wohnung für Zwecke der Fremdenbeherbergung für mehr als 8 Wochen im Kalenderjahr eine Zweckentfremdung darstelle, die untersagt werden könne. Der Kläger stelle die streitgegenständliche Wohnung systematisch einem begrenzten Personenkreis, der sich aus beruflichen oder touristischen Gründen in … aufhalte, zur Verfügung.

5
Mit Schriftsatz vom 18. Dezember 2023 hat der Kläger Klage erhoben (Verfahren M 8 K 23.6024). Er beantragt,

6
Der Bescheid der Beklagten vom 7. Dezember 2023 wird aufgehoben.

7
Zur Begründung wurde mit Schriftsatz vom 11. April 2024 ausgeführt, es werde eingeräumt, dass der Kläger die streitgegenständliche Wohnung in unregelmäßigen Abständen für unregelmäßig lange Zeiträume selbst nutze und im Übrigen immer wieder befristet vermiete, beispielsweise als Handwerkerwohnung. Der Kläger habe die streitgegenständliche Wohnung geschaffen, um eine Übernachtungsmöglichkeit zu haben, wenn er dienstlich in … sei. Eine dauerhafte Gebrauchsüberlassung an Dritte sei nie beabsichtigt gewesen. Deshalb sei der Wohnraum zu keinem Zeitpunkt dauerhaft dem Wohnungsmarkt zur Verfügung gestanden. Der angegriffene Bescheid sei rechtsfehlerhaft, da er den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletze. Auch beim Unterliegen des Klägers im Klageverfahren werde der Wohnraum dem Markt nicht zur Verfügung stehen. Allenfalls könne dieser dem Mieter des übrigen Doppelhauses zur Verfügung gestellt werden. Die private Lebensführung des Klägers werde über die Maßen eingeschränkt, da dieser zukünftig gezwungen sei, in Hotels zu übernachten, obwohl er über eigenen Wohnraum in … verfüge. Darüber hinaus sei mit der Schwägerin des Klägers ein Mietvertrag vom 3. November 2023 abgeschlossen worden, der einen Bezug der streitgegenständlichen Wohnung durch diese ab dem 1. November 2024 vorsehe. Insofern werde von dem Kläger Unmögliches verlangt.

8
Bei einer Ortseinsicht durch Bedienstete der Beklagten am 7. Juni 2024 wurden in der Wohnung polnische Staatsangehörige angetroffen. Diese gaben an, dass die Wohnung durch ihren Arbeitgeber für die Zeit vom 4. Juni2024 bis 8. Juni2024 über „…“ angemietet worden sei (vgl. Ermittlungsbericht v. 7. Juni 2024, Bl. 271 der Behördenakte). Darüber hinaus wurden Hinweisschilder festgestellt, die sich an Kurzzeitmieter der Wohnung richten.

9
Mit Schreiben vom 10. Juni 2024 (Ziffer I) teilte die Beklagte dem Kläger mit, dass das mit Bescheid vom 7. Dezember 2023 in Ziffer 3 angedrohte Zwangsgeld in Höhe von 7.500 EUR fällig geworden sei, da der Kläger der Verpflichtung zur Beendigung der Zweckentfremdung nicht nachgekommen sei. Bei Ortsermittlungen am 11. März 2024, 15. April 2024, 22. April 2024, 4. Juni 2024 und 7. Juni 2024 habe sich ergeben, dass die Wohnung weiter zur kurzfristigen Vermietung über „…“ genutzt werde. Insbesondere seien am 7. Juni 2024 fünf Personen angetroffen worden, die angegeben hätten, dass sie für eine Handwerkerfirma auf einer Baustelle in … eingesetzt seien. Die betreffende Wohnung sei von ihrem Arbeitgeber über „…“ für den Zeitraum vom 4. Juni 2024 bis 8. Juni 2024 gebucht worden.

10
Mit Bescheid vom 10. Juni 2024 (Ziffer II des Schreibens vom 10. Juni 2024) drohte die Beklagte dem Kläger für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung in Ziffer 1 des Bescheids vom 7. Dezember 2023 innerhalb von vier Wochen ab Zustellung des Bescheids ein Zwangsgeld in Höhe von 15.000 EUR an. Da die Anordnung zur Beendigung der Nutzung zum Zwecke der Fremdenbeherbergung trotz angedrohtem Zwangsgeld nicht erfüllt worden sei, könne ein erneutes Zwangsgeld angedroht werden.

11
Mit Schriftsatz vom 25. Juni 2024 hat der Kläger Klage gegen die Beklagte erhoben (Verfahren M 8 K 24.3777). Er beantragt

12
den Bescheid der Beklagten vom 10. Juni 2024 aufzuheben.

13
Zur Klagebegründung wurde auf den Schriftsatz vom 11. April 2024 im Verfahren M 8 K 23.6024 verwiesen.

14
Einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den Bescheid vom 10. Juni 2024 hat das erkennende Gericht mit Beschluss vom 9. Oktober 2024 abgelehnt (Verfahren M 8 S 24.4056). Auf den den Parteien bekannten Beschluss wird Bezug genommen.

15
Die Beklagte beantragt in beiden Verfahren,

16
die Klage abzuweisen.

17
Die Beklagte verwies auf ihren Vortrag im Verfahren M 8 S 24.4056. Die Klagen könnten keinen Erfolg haben. Die rechtliche Würdigung des Klägers sei in Gänze unzutreffend. Sein Vortrag, dass die dauerhafte Gebrauchsüberlassung an Dritte nie beabsichtigt gewesen sei, sei unbeachtlich, da auch ein Leerstand zweckentfremdungsrechtlich relevant sei. Der Kläger bestätige mit seinem Vortrag, dass das derzeitige Nutzungskonzept nur die Fremdenbeherbergung vorsehe. Auch die gelegentliche Nutzung durch ihn selbst sei dabei unbeachtlich, zumal er einwohnermelderechtlich nur in Augsburg gemeldet sei. Er sei in der streitgegenständlichen Wohnung weder mit erstem noch zweitem Wohnsitz angemeldet. Der ab November 2024 gültige Mietvertrag mit einer Verwandten des Klägers ändere nichts an der Rechtmäßigkeit der Bescheide. Es sei nach dem Vortrag des Klägers nicht vorhersehbar, ob dieser Mietvertrag überhaupt vollzogen werde. Darüber hinaus sei auch in der Zwischenzeit eine Nutzung zu Fremdenbeherbergungszwecken nicht zulässig.

18
Im Rahmen der mündlichen Verhandlung führte der Kläger persönlich aus, dass die Wohnung derzeit befristet auf ein Jahr zur Dauernutzung vermietet sei. Er beabsichtige die Wohnung selbst zu beruflichen

Zwecken zu nutzen. Er benötige den Wohnraum zum Übernachten, wenn er sich im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit in … aufhalte. Eine Anreise von … nach … sei aufgrund der Verkehrsverhältnisse nicht zumutbar. Die berufliche Nutzung betrage bis zu sechs Monate im Jahr. Bisher habe er dort keinen Nebenwohnsitz angemeldet, könne dies aber nachholen.

19
Zum weiteren Vorbringen der Parteien und zu den übrigen Einzelheiten wird auf die beigezogenen Behördenakten, die Gerichtsakten im vorliegenden Verfahren sowie den Verfahren M 8 K 23.6024 und M 8 K 24.3777 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

20
Die beiden anhängigen Verfahren konnten gemäß § 93 VwGO zur gemeinsamen Entscheidung verbunden werden, da die beiden Streitgegenstände im Zusammenhang stehen (vgl. zu den Voraussetzungen des § 93 VwGO: Wöckel in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022, § 93 Rn. 2).

21
Die zulässigen Klagen sind unbegründet, da die angefochtenen Bescheide rechtmäßig sind und den Kläger daher nicht in seinen Rechten verletzen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

22
1. Streitgegenstand im Verfahren M 8 K 23.6024 ist der Bescheid der Beklagten vom 7. Dezember 2023, mit dem dem Kläger unter Androhung von Zwangsgeldern aufgegeben wurde, die Nutzung der Wohnung zur Fremdenbeherbergung zu beenden und diese wieder Wohnzwecken zuzuführen.

23
1.1 Die gegen den Bescheid vom 7. Dezember 2023 gerichtete Klage ist zulässig, insbesondere ist durch die vom Kläger behauptete Dauervermietung keine Erledigung von einzelnen Anordnungen des Bescheids durch Erfüllung derselben eingetreten. Der Kläger hat im Rahmen der mündlichen Verhandlung erklärt, dass er sein bereits früher ausgeübtes Nutzungskonzept für die Wohnung nach dem Ablauf des auf ein Jahr befristeten Mietvertrags fortsetzen wolle. Damit ist weder eine dauerhafte Unterlassung der Fremdenbeherbergung i.S.v. Nr. 1 des Bescheids vom 7. Dezember 2023 noch eine nachhaltige Zuführung zu Wohnzwecken i.S.v. Nr. 2 desselben festzustellen. Zudem ist die Zwangsgeldandrohung in Nr. 3 des Bescheids weiterhin Grundlage für die von der Beklagten behauptete Fälligkeit des Zwangsgeldes (vgl. Nr. I des Schreibens der Beklagten vom 10. Juni 2024).

24
1.2 Die Klage ist unbegründet, da die Anordnungen in Nr. 1 und 2 des Bescheids vom 7. Dezember 2023 und die Nebenentscheidungen in Nrn. 3 bis 5 nicht zu beanstanden sind.

25
Rechtsgrundlage für die Anordnungen in Nr. 1 und 2 ist Art. 3 Abs. 2 ZwEWG i.V.m. § 13 Abs. 1 und 2 ZeS. Hiernach kann die Beklagte anordnen, dass eine nicht genehmigungsfähige Zweckentfremdung (in angemessener Frist) beendet und der Wohnraum wieder Wohnzwecken zugeführt wird. Diese Voraussetzungen liegen vor.

26
1.2.1 Die Wohnung stellt Wohnraum i.S.v. § 3 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 1 Abs. 2 ZeS dar. Es handelt sich um Räume, die zu Wohnzwecken objektiv geeignet und subjektiv bestimmt sind (§ 3 Abs. 1 Satz 1 ZeS). Es kommt dabei nicht darauf an, dass eine Baugenehmigung für die Nutzung als separate Wohneinheit nicht vorliegt, da die bloße formelle Baurechtswidrigkeit die Wohneignung nicht entfallen lässt (BVerwG, U.v. 29.11.1985 – 8 C 105/83 – NJW 1986, 1120). Ausweislich der von der Beklagten vorgelegten Behördenakten wurde im streitgegenständlichen Dachgeschoss durch Baugenehmigung vom 13. August 2009 lediglich ein Ausbau desselben ohne Schaffung einer zusätzlichen Wohneinheit zugelassen (vgl. S. 2 des Baugenehmigungsbescheids und die Darstellung in den genehmigten Plänen). Die Eigenschaft als Wohnraum i.S.v. § 3 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 1 Abs. 2 ZeS entfällt jedoch nur, wenn die Wohnung baurechtlich nicht genehmigungsfähig wäre (vgl. § 3 Abs. 3 Nr. 4 ZeS). Hierfür bestehen derzeit keine Anhaltspunkte, nachdem der Kläger in der mündlichen Verhandlung die Auffassung vertreten hat, er könne die separate Wohneinheit baurechtlich genehmigen lassen. Die zu erwartende bauaufsichtliche Überprüfung der Nutzung

durch die Beklagte lässt die Eigenschaft als Wohnraum noch nicht entfallen, da eine im Raum stehende baurechtliche Nutzungsuntersagung bisher nicht erfolgt ist.

27
1.2.2 Der Kläger hat die streitgegenständliche Wohnung zu dem für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der zweckentfremdungsrechtlichen Grundverfügung nach § 13 Abs. 2 ZeS maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheidserlasses (vgl. hierzu: BayVGH, B.v. 20.11.2023 – 12 ZB 22.80 – juris Rn. 21; B.v. 28.10.2021 – 12 BV 20.1146 – juris Rn. 51, 55) im Sinne von Art. 1 Satz 2 Nr. 3 ZwEWG bzw. § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 ZeS zweckentfremdet.

28
Nach den genannten Vorschriften liegt eine Zweckentfremdung von Wohnraum dann vor, wenn Wohnraum insgesamt mehr als acht Wochen im Kalenderjahr für Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt wird. Maßgeblich dafür, ob eine Wohnung zweckentfremdungsrechtlich zur Fremdenbeherbergung genutzt wird oder ob sie Wohnzwecken dient, ist das zum maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses verfolgte Nutzungskonzept (BayVGH, B.v. 20.11.2023 – 12 ZB 22.80 – juris Rn. 21).

29
Fremdenbeherbergung im Sinne des Zweckentfremdungsrechts stellt dabei die Überlassung von Wohnraum an Personen dar, die am Beherbergungsort nur vorübergehend unterkommen und die ihre (eigentliche) Wohnung typischerweise an einem anderen Ort haben (vgl. VG Berlin, U.v. 16.8.2005 – 10 A 119.00 – juris Rn. 30). Prägend hierfür ist ein lediglich beherbergungsartiges Unterkommen ohne Verlegung des Lebensmittelpunktes. In inhaltlicher Hinsicht ist für den Nachweis einer Nutzung für Zwecke der Fremdbeherbergung entscheidend auf das Nutzungskonzept abzustellen. Auf Dauer angelegt ist die Nutzung von Wohnraum, wenn sie entweder zeitlich unbefristet beabsichtigt wird oder wenn die Beendigung zwar von vornherein zeitlich oder in Abhängigkeit von bestimmten Umständen absehbar ist, jedoch eine gewisse Mindestdauer vorgesehen ist. An der beabsichtigten Dauerhaftigkeit fehlt es jedenfalls, wenn eine Überlassung tage- oder wochenweise erfolgt (BayVGH, B.v. 4.9.2013 – 14 ZB 13.6 – juris Rn. 16).

30
Bei Berücksichtigung dieser Vorgaben zielte das Nutzungskonzept des Klägers im maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheidserlasses am 7. Dezember 2023 auf eine dauerhafte Nutzung der streitgegenständlichen Wohnung zur Fremdenbeherbergung ab. Dies belegen die Ermittlungen der Beklagten. Die für die Jahre 2021, 2022 und 2023 festgestellte Belegung dokumentiert eine kurzfristige Vermietung durch wechselnde Gäste (vgl. Bl. 124 ff. der Behördenakte), die deutlich über acht Wochen betrug. Das Nutzungskonzept des Klägers ist daher augenscheinlich auf eine kurzzeitige und flexible Überlassung des Wohnraums gerichtet und nicht auf die Begründung einer auf Dauer angelegten Häuslichkeit. Der Kläger ist dieser Feststellung auch nicht entgegengetreten – vielmehr trägt auch er selbst vor, dass er die Wohnung zu Zeiten, in denen er sie nicht selbst nutzt, zur Fremdenbeherbergung anbietet und hat die vorstehend genannten Belegungsdaten mitgeteilt.

31
1.2.3 Im maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung kann auch nicht von einer nachträglichen Genehmigungsfähigkeit i.S.v. § 13 Abs. 2 ZeS i.V.m. § 3 Abs. 2 ZwEWG ausgegangen werden.

32
Nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichthofs kann bei einem überwiegenden privaten Interesse i.S.v. § 5 Abs. 2 ZeS ein Genehmigungsanspruch im Fall einer Überschreitung der zeitlichen Schranke des § 4 Abs. 1 Nr. 3 ZeS für eine regelmäßige Fremdenbeherbergung bestehen (B. v. 24.3.2021 – 12 ZB 19.369 – juris).

33
Nach Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ZwEWG, § 5 Abs. 2 ZeS ist eine Genehmigung zu erteilen, wenn vorrangige öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums überwiegen. Zum maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheidserlasses lagen keine Umstände oder gar Belege für überwiegende schutzwürdige private Belange des Klägers vor, die die Erteilung einer zweckentfremdungsrechtlichen Genehmigung gebieten und damit die Untersagung der Nutzung ausschließen würden.

34
Der Kläger hat im Rahmen seiner Anhörung zwar behauptet, er brauche die Wohnung für sich selbst und nutze diese für beruflich veranlasste Aufenthalte in … Neben dieser Behauptung fehlt es aber an überprüfbaren Angaben, die das behauptete Nutzungskonzept bei Bescheidserlass als ein überwiegendes privates Interesse i.S.v. § 5 Abs. 2 ZeS erscheinen lassen könnten. Eine mögliche, sporadische und vom Kläger in keiner Form nachgewiesene Eigennutzung ist nicht geeignet, ein überwiegendes privates Interesse des Klägers an dem festgestellten Nutzungskonzept zu begründen. Grundsätzlich ist eine Genehmigung nur auf entsprechenden Antrag zu erteilen (Art. 2 Abs. 2 ZwEWG). In diesem Rahmen hätte der Antragsteller die überwiegenden schutzwürdigen privaten Interessen darzulegen und durch ausreichende Nachweise zu belegen. Mit der Berücksichtigung der Genehmigungsfähigkeit im Rahmen einer Anordnung gem. Art. 3 Abs. 2 ZwEWG i.V.m. § 13 Abs. 2 ZeS entfallen diese Darlegungs- und Beweispflichten nicht. Es besteht eine Mitwirkungspflicht zur Aufklärung der in der Sphäre des Klägers liegenden Umstände gem. § 12 Abs. 1 ZeS und der allgemeinen verfahrensrechtlichen Mitwirkungspflicht gem. Art. 26 Abs. 2 BayVwVfG (vgl. BayVGH, B.v. 28.10.2021 – 12 BV 20.1153 – juris Rn. 40). Eine Prüfung aller in die Sphäre des Klägers fallenden Genehmigungsvoraussetzungen von Amts wegen ist weder möglich noch geboten. Nur bei einer Genehmigungsfähigkeit, die sich ohne ins Einzelne gehende Prüfung feststellen lässt muss eine Nutzungsuntersagung unterbleiben (vgl. zum Baurecht: BayVGH, B.v. 4.1.2023 – 1 CS 22.1971 – juris Rn. 9; U.v. 19.5.2011 – 2 B 11.353 – juris Rn. 45). Die bloße Behauptung, die Wohnung werde für eigene Zwecke benötigt, reicht hierzu nicht.

35
Aufgrund sämtlicher im Zeitpunkt der Behördenentscheidung vorliegender objektiv nachprüfbarer und belegter Umstände war davon auszugehen, dass ein überwiegendes privates Interesse an der Vorhaltung der Wohnung für Aufenthalte des Klägers bei gleichzeitiger Vermietung derselben für wechselnde Nutzer nicht gegeben ist. Dies folgt vor allem daraus, dass der Kläger schon nicht die für die behauptete Selbstnutzung erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen geschaffen hat.

36
Der Kläger hat insbesondere nicht die baurechtlichen Voraussetzungen für die von ihm behauptete Nutzung geschaffen, da eine erforderliche Baugenehmigung für die Nutzung des Dachgeschosses als separate Wohneinheit fehlt. Wie bereits ausgeführt, ist die tatsächlich vorhandene separate Wohneinheit mit eigener Kochzeile und Bad sowie getrenntem Eingang baurechtlich nicht genehmigt. Vielmehr enthält die zuletzt erteilte Baugenehmigung vom 13. August 2009 den ausdrücklichen Hinweis, dass keine neue Einheit geschaffen werde, weshalb keine zusätzlichen Stellplätze erforderlich seien (vgl. S. 2 oben). Inhalt der Baugenehmigung ist der Anbau eines Balkons mit Außentreppe sowie einer Gaube. Im Dachgeschoss wird lediglich ein „Lesezimmer“ sowie ein Schlafzimmer als Nutzung zugelassen (vgl. genehmigter Bauplan vom 13.8.2009 (Plan-Nr. 2009-014295)). Die Änderungen durch den Einbau von Bad und Küche sowie die Nutzung als getrennte Wohneinheit waren im Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Bescheids gem. Art. 55 Abs. 1 BayBO (in der Fassung der Änderung vom 24.7.2023; hier: „BayBO“) baugenehmigungsbedürftig. Eine Verfahrensfreiheit gem. Art. 57 Abs. 1 Nr. 11 Buchst. c) BayBO kommt nicht in Betracht, da diese nur einzelne Aufenthaltsräume (Art. 2 Abs. 5 BayBO), nicht aber eine ganze Wohneinheit (Art. 46 BayBO) erfasst. Eine Verfahrensfreiheit gem. Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO scheidet schon deshalb aus, da die Schaffung einer zusätzlichen Wohneinheit andere öffentlich-rechtliche Anforderungen in Form höherer Stellplatzanforderungen nach Art. 47 Abs. 1 und 2 BayBO i.V.m. der Stellplatzsatzung der Beklagten vom 19.12.2007 hervorruft.

37
Ein schutzwürdiges Interesse an einer baurechtswidrigen Nutzung ist nicht anzuerkennen. Damit scheidet erst recht ein das Interesse am Wohnraumerhalt überwiegendes persönliches Interesse i.S.v. § 5 Abs. 2 ZeS aus. Die Annahme, eine Nutzung der Wohneinheit sei für die Lebensführung des Klägers von zentraler Bedeutung, lässt sich nicht rechtfertigen, wenn dieser bisher keine Veranlassung gesehen hat, diese Nutzung und damit sein vorgegebenes Nutzungskonzept zu legalisieren. Es ist nicht nachvollziehbar, dass der Kläger auf die Selbstnutzung unter zeitgleicher Ferienvermietung angewiesen sein könnte, wenn er stets Gefahr laufen musste, dass die Nutzung bauaufsichtlich untersagt wird.

38
Zum anderen spricht gegen ein überwiegendes privates Interesse an der Nutzung der Wohnung in der vom Kläger behaupteten Form, dass dieser dort weder einen Haupt- noch einen Nebenwohnsitz angemeldet hat.

Obwohl er vorträgt, die Wohnung regelmäßig selbst zu nutzen und deshalb nach §§ 17 Abs. 1, 20, 21 BMG verpflichtet wäre, eine Nutzung als Nebenwohnung anzumelden, hat er dies unterlassen und damit nicht dokumentiert, dass die behauptete Selbstnutzung stattgefunden hat. Die Beklagte hätte dem Kläger einen Verstoß gegen das Melderecht unterstellen müssen, um ein überwiegendes privates Interesse und eine Genehmigungsfähigkeit anzunehmen. Sie musste demgegenüber selbstverständlich von einem rechtmäßigen Verhalten des Klägers ausgehen. Demzufolge konnte sie auch nicht unterstellen, der Kläger entziehe sich durch die Vermeidung der Anmeldung des Nebenwohnsitzes der Zweitwohnungssteuer (vgl. § 2 Abs. 2 Zweitwohnungssteuersatzung der Beklagten).

39
Soweit der Kläger in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, er beabsichtige die Wohnung selbst zu beruflichen Zwecken zu nutzen und dies bis zu sechs Monaten im Jahr zu tun, hat er lediglich die bereits im Verwaltungsverfahren vorgebrachte Behauptung wiederholt. Es kommt nicht darauf an, ob er im Zeitpunkt der Verhandlung eine Intensivierung der Selbstnutzung vorgenommen hat oder eine solche plant. Nach der letzten Behördenentscheidung eintretende Entwicklungen spielen angesichts des Beurteilungszeitpunkts für die Rechtmäßigkeit des Bescheids keine Rolle.

40
1.2.4 Die Anordnungen in Nr. 1 und 2 des Bescheids vom 7. Dezember 2023 Bescheid weisen auch keine Ermessensfehler auf, die im Rahmen der eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung (vgl. § 114 Satz 1 VwGO) zur Rechtswidrigkeit der Anordnungen führen.

41
Es ist nicht von Belang, ob der Kläger seine Wohnung aufgrund des Einschreitens der Beklagten künftig separat oder zusammen mit der übrigen Doppelhaushälfte vermieten wird. Das Zweckentfremdungsrecht dient dem Erhalt von Wohnraum zur Nutzung als Dauerwohnung. Solange dies sichergestellt ist, schadet eine Zusammenlegung von Wohnungen nicht (vgl. § 4 Abs. 2 Nr. 4 ZeS). Ob die Wohnung seit deren Schaffung dem allgemeinen Mietmarkt zur Verfügung stand und es damit zu einem „Wohnraumverlust“ kam, ist keine Voraussetzung für die Anwendung des Zweckentfremdungsrechts (VG München, U.v. 17.1.2018 – M 9 K 17.3111 – juris). Ratio legis der zweckentfremdungsrechtlichen Vorschriften ist die Bestandserhaltung von tatsächlich und rechtlich geeignetem Wohnraum (BayVGH, B.v. 30.6.2020 – 12 CS 20.1327 – juris Rn. 18).

42
Gleichwohl wird die Beklagte im weiteren Verlauf zu prüfen haben, ob das Vorgehen im Rahmen des Zweckentfremdungsrechts weiterhin geboten ist, wenn sich eine baurechtliche Legalisierung nicht in absehbarer Zeit herbeiführen lässt.

43
1.2.5 Die Zwangsgeldandrohungen in Ziffern 3. und 4. des angefochtenen Bescheids sind ebenfalls rechtmäßig. Sie stützen sich auf Art. 29 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, Art. 30, 31 und 36 VwZVG. Die allgemeinen und besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen sind erfüllt. Insbesondere wurde dem Kläger für die ihm auferlegten Verpflichtungen in Ziffern 1. und 2. des streitgegenständlichen Bescheides jeweils ein bestimmtes Zwangsgeld angedroht. Die Höhe der Zwangsgelder bewegt sich innerhalb des gesetzlichen Rahmens (Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG); die gesetzten Fristen (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG) sind jeweils angemessen.

44
2. Die Klage im Verfahren M 8 K 24.3777 bleibt ebenfalls ohne Erfolg.

45
2.1 Streitgegenstand im Verfahren M 8 K 24.3777 ist nur die erneute Zwangsgeldandrohung in Ziff. II des Bescheids der Beklagten vom 10. Juni 2024, nicht die Feststellung der Fälligkeit des Zwangsgeldes in Ziff. I.

46
Mit dem Klageantrag begehrt der Kläger die Aufhebung des „Bescheids der Beklagten vom 10. Juni 2024“. Die damit erhobene Anfechtungsklage kann sich nur auf einen Verwaltungsakt beziehen (§ 42 Abs. 1 VwGO). Ein solcher Rechtsbehelf steht für die erneute Zwangsgeldandrohung in Ziff. II zur Verfügung (Art. 38 Abs. 1 VwZVG), nicht aber für die Fälligkeitsmitteilung in Ziff. I, die kein Verwaltungsakt ist. Auf Letzteres hat das Gericht auch im Rahmen der mündlichen Verhandlung hingewiesen. Einen Feststellungsantrag, mit

dem allein die Fälligkeit des Zwangsgeldes i.H.v. 7.500 € aufgrund der Zwangsgeldandrohung in Ziff. 3 des Bescheids vom 7. Dezember 2023 gerichtlich überprüft werden könnte, hat der anwaltlich vertretene Kläger nicht gestellt.

47
2.2 Die erneute Zwangsgeldandrohung kann sich in nicht zu beanstandender Weise auf Art. 37 Abs. 1 Satz 2 VwZVG, Art. 36 Abs. 6 Satz 2 VwZVG stützen. Danach können Zwangsmittel so lange und so oft angewendet werden, bis die Verpflichtung erfüllt ist und die vorausgegangene Zwangsgeldandrohung erfolgslos geblieben ist. Die Voraussetzungen für die Fortführung der Vollstreckung sind gegeben.

48
2.2.1 Die allgemeinen Vollstreckungsvoraussetzungen liegen vor.

49
Der Grundverwaltungsakt vom 7. Dezember 2023, mit dem dem Kläger in Nr. 1 aufgegeben wurde, die zweckentfremdende Nutzung aufzugeben, ist sofort vollziehbar (vgl. Art. 19 Abs. 1 Nr. 2 VwZVG). Die Klage des Klägers hatte hinsichtlich Nr. 1 des Bescheids vom 7. Dezember 2023 gem. Art. 3 Abs. 3 ZwEWG, § 13 Abs. 4 ZeS keine aufschiebende Wirkung.

50
Die Verpflichtung zur Einstellung der Zweckentfremdung in Form der Fremdenbeherbergung wurde bis zum Ablauf der gesetzten Frist nicht erfüllt, sodass das diesbezüglich angedrohte Zwangsgeld fällig geworden ist und die erneute Zwangsgeldandrohung zulässig ist (vgl. Art. 36 Abs. 6 Satz 2 VwZVG). Ein Zwangsgeld wird nach Art. 31 Abs. 3 Satz 3 VwZVG fällig, wenn die Handlung, Duldung oder Unterlassung bis zum Ablauf der Frist des Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG nicht erfüllt wird.

51
Dies ist hier der Fall, da der Kläger ausweislich der Feststellungen der Beklagte die Wohnung weiterhin zum Zwecke der Fremdenbeherbergung genutzt hat. Aus den Feststellungen der Beklagten, insbesondere die Befragung der am 6. Juni 2024 angetroffenen polnischen Staatsangehörigen ergibt sich, dass der Kläger die Wohnung weiterhin auf dem Vermietungsportal „…“ angeboten und vermietet hat. Die Vorkehrungen vor Ort zum Empfang der kurzfristigen Mieter wurden beibehalten (vgl. Bl. 251 der Behördenakte). Der Kläger hat dies auch nicht bestritten. Er hat das bisher ausgeübte Nutzungskonzept damit entgegen seiner Verpflichtung auch nach Ablauf der in der Zwangsgeldandrohung in Nr. 3 des Bescheids vom 7. Dezember 2023 genannten Frist nicht aufgegeben. Die bereits in den Jahren 2021, 2022 und 2023 ausgeübte kurzfristige Vermietung wurde fortgesetzt (vgl. Bl. 124 ff. der Behördenakte).

52
2.2.2 Zudem liegen auch die besonderen Vollstreckungsvoraussetzungen vor.

53
Die Beklagte hat für die Erfüllung der Verpflichtung eine angemessene Frist bestimmt, Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG. Sie hat für die Verpflichtung ein Zwangsgeld in bestimmter Höhe angedroht, vgl. Art. 36 Abs. 5 VwZVG. Das Zwangsgeld ist in seiner Höhe nicht zu beanstanden, Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG. Nach Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG beträgt das Zwangsgeld mindestens 15 Euro und höchstens 50.000 Euro. Das Zwangsgeld soll das wirtschaftliche Interesse, das der Pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, erreichen, vgl. Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VwZVG. Eine Begründung für die geschätzte Höhe des wirtschaftlichen Interesses ist regelmäßig nicht erforderlich (BayVGH, B.v. 16.9.2010 – 1 CS 10.1803 – juris). Gemessen an diesen Vorgaben ist die Zwangsgeldandrohung in Höhe von 15.000 Euro nicht zu beanstanden. Das Zwangsgeld ist, insbesondere im Hinblick auf die vorangegangene ergebnislose Androhung, nicht unangemessen. Eine Verdoppelung des Betrags ist in der Verwaltungspraxis nicht unüblich (VG München, U.v. 13.5.2013 – M 8 K 12.2500 – juris).

54
Der vom Kläger vorgelegte Mietvertrag mit Wirkung ab 1. November 2024 führt entgegen seinem Vorbringen nicht zur Unmöglichkeit der Erfüllung der Anordnung. Vielmehr wäre die dauerhafte Vermietung gerade die Erfüllung des Bescheids, sofern sie tatsächlich auf Dauer erfolgt.

55

3. Die Kostenentscheidung folgt in beiden Verfahren aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. Zivilprozessordnung – ZPO.