

Titel:

Einstweiliger Rechtsschutz gegen Nutzungsuntersagung

Normenkette:

BayBO Art. 76 S. 2

VwGO § 80 Abs. 5 S. 1

VwVfG § 26

Leitsätze:

1. Für den Erlass einer Nutzungsuntersagung genügt grundsätzlich die formelle Rechtswidrigkeit der Nutzung. (Rn. 34) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die bloße formelle Rechtswidrigkeit kann eine Nutzungsuntersagung dann nicht rechtfertigen, wenn die ausgeübte Nutzung offensichtlich genehmigungsfähig ist. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Untersagung der Nutzung von Wohnraum ohne vorangegangene vergebliche Aufforderung, einen Bauantrag zu stellen, ist in der Regel nicht schon dann verhältnismäßig, wenn die Nutzung nur nicht offensichtlich genehmigungsfähig ist, sondern nur dann, wenn sie (auch) materiell rechtswidrig ist. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Eilantrag, Sofortvollzug, Nutzungsuntersagung, Wohnnutzung/Arbeitnehmerwohnheim/Monteur- und Arbeiterunterkunft, Wohnnutzung, Sachverhaltsermittlung, Ermessensentscheidung, Verhältnismäßigkeit

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage vom 12. September 2025 (Az. M 9 K 25.6112) gegen den Bescheid vom 14. August 2025 (Az.: ...*) wird hinsichtlich der in Nummer 1 verfügten Nutzungsuntersagung wiederhergestellt.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin begehrt im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen eine gegen sie gerichtete, mit Sofortvollzug versehene Nutzungsuntersagung bezogen auf die Nutzung des sich auf dem Grundstück FINr. ...6, Gemarkung ... befindlichen Einfamilienhauses (B* ...str. 37 a) als Monteurs- und Arbeiterunterkunft, Arbeitnehmerwohnheim sowie als Ferienhaus.

2

Die Antragstellerin ist Mieterin des sich auf FINr. ...6, Gemarkung ... befindlichen teilunterkellerten Wohngebäudes (E+D). Dieses wurde am 4. September 1979 als Einfamilienhaus mit Einliegerwohnung und einer Doppelgarage genehmigt und verfügt über ein Erdgeschoss (u.a. Wohn- und Essbereich, Küche, 3 Schlafzimmer, Sanitäreinrichtungen), ein Dachgeschoss (Wohnen, Sanitär, Küche, 1 Schlafzimmer, Speicher) sowie ein Kellergeschoss (Waschküche, Keller- und Technikräume). Die Eigentümer des Grundstücks haben dieses bzw. das Wohnhaus an die Antragstellerin mit Mietvertrag vom Juni 2024 für die Dauer von fünf Jahren, beginnend am 1. August 2024 bis 31. Juli 2029, vermietet (Mietgegenstand: Einfamilienhaus bestehend aus 7 Schlafzimmern, 1 Küche inkl. Einbauküche, 2 Bäder, 1 Gäste-WC, Keller; Bl. 27 ff. der Behördenakte – im Folgenden BA). Das Grundstück liegt im Geltungsbereich eines Bebauungs- und Baulinienplans aus dem Jahre 1957.

3

Im April 2025 erreichte die Antragsgegnerin eine entsprechende Nachbarbeschwerde, dass auf FINr. ...6, Gemarkung ..., erhebliche Ruhestörungen durch einen öfter wechselnden Bewohnerkreis – vermutlich Bauarbeiter oder Urlauber – erfolgen würden. Das sich in der B* ...str. 37a befindende Einfamilienhaus werde offenbar als Arbeiter-/Ferienunterkunft genutzt (Bl. 1 ff. BA). Nach Einholung eines entsprechenden Polizeiberichtes, welcher einen der beschriebenen Vorfälle am 8. März 2025 dokumentierte (Polizeibericht vom 15. April 2025, Bl. 6 ff. BA: Es wurden fünf Personen u.a. aus Bosnien, Slowenien, Kroatien angetroffen, die angaben, das Haus für einen Kurzurlaub gemietet zu haben), wurden die Eigentümer des Anwesens mit Schreiben vom 22. April 2025 durch die Antragsgegnerin über die Umstände in Kenntnis gesetzt und unter Fristsetzung aufgefordert, die Nutzung als Arbeiterunterkunft, Ferienhaus b.z.w. Beherbergungsstätte als gewerbliche Nutzung in dem hier vorliegenden reinen Wohngebiet einzustellen (Bl. 8 f. BA). Die Eigentümer gaben hierauf mit Schreiben vom 28. April 2025 unter Nennung der Antragstellerin als Mieterin bekannt, dass das Objekt zur Dauerwohnnutzung vermietet sei und über sieben Schlafzimmer verfüge. Eine Vermietung als Arbeiterunterkunft sei nicht gestattet worden. Hierauf teilte die Antragsgegnerin mit Schreiben vom 5. Mai 2025 den Eigentümern mit, dass entsprechend der vorhandenen Pläne das Gebäude (EG+DG) lediglich über insgesamt vier Schlafräume verfüge, das Einfamilienhaus in einem reinen Wohngebiet liege, eine gewerbliche Nutzung nicht zulässig sei und die Antragstellerin bereits aus anderweitigen bauaufsichtlichen Verfahren bekannt sei (Bl. 18 ff. BA). Die rechtlichen Anforderungen an eine Wohnnutzung seien im Falle einer Arbeiter-/Ferienunterkunft mit wechselndem Personenkreis nicht erfüllt.

4

Ebenfalls mit Schreiben vom 5. Mai 2025 wurde die Antragstellerin von den Umständen in Kenntnis gesetzt, angehört und um Einstellung einer etwaigen gewerblichen Nutzung bzw. um Stellungnahme bis Ende Mai 2025 gebeten (Bl. 22 f. BA).

5

Mit Schreiben vom 6. Mai 2025 teilten die Eigentümer mit, dass sie (eine) Abmahnung(en) gegenüber der Antragstellerin ausgesprochen hätten und auch sonst an einer Lösung des Problems interessiert seien (Bl. 24 f. BA). Weiter wurde erläutert, dass die Antragstellerin als GmbH die zu Wohnzwecken angemieteten Räume als Wohnungen für die Mitarbeiter nutze. Hierbei handele es sich nicht um Mitarbeiter, die nur wochenweise tätig seien, sondern Mitarbeiter, die auf Dauer hier seien (Bl. 26 BA).

6

Mit Schreiben vom 28. Mai 2025 teilte die Antragstellerin mit, dass die Bewohner in dem streitgegenständlichen Gebäude auf Dauer gewohnt hätten. Derzeit sei das Gebäude nicht vermietet. Jeder Bewohner verfüge jedoch grundsätzlich über einen eigenen Schlafplatz, Dusche, Waschgelegenheit. Soweit zwei Personen in einem Zimmer nächtigen würden, sei ein Verwandtschafts-/Näheverhältnis gegeben. Für den Fall einer zukünftigen Vermietung werde klargestellt, dass das Haus ausschließlich an einen festen Personenkreis zu Wohnzwecken und nicht als Arbeiter-/Ferienunterkunft vermietet werde. Ein aktueller Grundrissplan, der die Nutzungen abbildet, wurde vorgelegt. Auf die Ausführungen im Schreiben vom 28. Mai 2025 wird im Übrigen Bezug genommen (Bl. 29 f. BA).

7

Am 4. Juni 2025 teilte die Bevollmächtigte der Eigentümer mit, dass eine weitere Abmahnung ausgesprochen worden sei. Die Vermietung sei nur zu Wohnzwecken gestattet. Eine Festlegung der Personenanzahl sei im Mietvertrag nicht erfolgt, da dies mietrechtlich nicht zulässig sei.

8

Mit weiterem Schreiben vom 7. Juli 2025 wurde die Antragsgegnerin darüber in Kenntnis gesetzt, dass zwischenzeitlich 15 Namen auf dem zu dem maßgeblichen Gebäude gehörenden Briefkasten angebracht worden seien (Bl. 56, 63 BA). Lärmprotokolle über Ruhestörungen im Juni bzw. Juli 2025 wurden vorgelegt (Bl. 65 BA).

9

Ausweislich einer seitens der Antragsgegnerin erstellten Meldeliste waren im Juli 2025 13 Personen in der Brunnenstr. 37a gemeldet. Eine Ortseinsicht durch die Antragsgegnerin am 17. Juli 2025 ergab, dass die entsprechenden Namen sowie eine GbR auf dem zum Gebäude gehörenden Briefkasten angebracht worden waren (Bl. 72, 74 BA).

10

Weitere Nachbarbeschwerden wegen Ruhestörung erfolgten im August 2025 gegenüber der Antragsgegnerin (Bl. 80 f. BA).

11

Mit Bescheid vom 14. August 2025 ordnete die Antragsgegnerin die Nutzungsuntersagung des Anwesens B* ...str. 37a als Monteur- und Arbeiterunterkunft, Arbeitnehmerwohnheim sowie als Ferienhaus gegenüber der Antragstellerin an (Nr. I) und ordnete die sofortige Vollziehung an (Nummer II.). Weiter verfügte sie, dass wenn die Antragstellerin der Nutzungsuntersagung nicht, nicht vollständig, oder nicht rechtzeitig, bis spätestens 2 Monate nach Bestandskraft des Bescheides nachkomme, ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- € fällig werde (Nummer III.).

12

Zur Begründung wird im Wesentlichen angeführt, dass die Nutzung des Wohngebäudes auf dem streitgegenständlichen Grundstück als Monteur-/Arbeiterunterkunft, Arbeiterwohnheim sowie Ferienhaus formell baurechtswidrig sei. Angesichts des Umstandes, dass in dem Gebäude 13 Personen und eine GbR wohnhaft seien, kämen für das Vorhaben andere bauordnungsrechtliche Anforderungen als für die bisher ausgeübte und genehmigte Nutzung (Einfamilienhaus mit Einliegerwohnung und Doppelgarage) in Betracht. So löse ein Arbeiterwohnheim etwa einen höheren Stellplatzbedarf aus. Auch brandschutzrechtliche Anforderungen oder die Geeignetheit von Aufenthaltsräumen seien möglicherweise bei einer intensivierten Nutzung wie vorliegend zu prüfen. Die neue Nutzung sei zudem auch nicht gebietstypisch im vorliegenden reinen Wohngebiet. Eine intensive Nutzung für bis zu 13 Personen/Arbeitnehmer als Arbeitnehmerwohnheim/Monteurs-/Ferienunterkunft stünde in Widerspruch zur Eigenart des reinen Wohngebietes. Das Vorhaben sei in einem reinen Wohngebiet nicht genehmigungsfähig. Eine Ausnahme könne nicht erteilt werden. Auf die Begründung des Bescheides unter I. bzw. II. wird im Übrigen Bezug genommen.

13

Weiterhin wurde mit Bescheid vom 14. August 2025 eine Duldungsanordnung gegenüber den Eigentümern des Anwesens sowie den gemeldeten Bewohnern erlassen (Bl. 92 f., 102 f. BA). Klagen gegen die Duldungsanordnungen wurden nicht erhoben.

14

Gegen den an sie gerichteten Bescheid vom 14. August 2025 ließ die Antragstellerin durch ihren Bevollmächtigten mit Schriftsatz vom 12. September 2025 Klage erheben mit dem Antrag, den Bescheid aufzuheben (Az. M 9 K 25.6112) und beantragt zugleich:

15

Die aufschiebende Wirkung des Bescheides [sic!] wird wiederhergestellt, § 80 Abs. 5 VwGO.

16

Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass eine baurechtswidrige Nutzung nicht vorliege. Eine Kurzzeitvermietung habe zu keinem Zeitpunkt vorgelegen. Sämtliche Bewohner seien gemeldet gewesen. Dies ergebe sich auch aus der Meldeliste der Antragsgegnerin. Das Haus werde an einen festen Personenkreis, auch in Zukunft, zu Wohnzwecken vermietet. Eine Nutzung als Ferienunterkunft oder vergleichbare Beherbergungseinrichtung erfolge nicht. Auch werde die Unterkunft nicht über Plattformen wie Airbnb, Booking oder ähnliche angeboten. Das Haus verfüge über sechs bis sieben Schlafzimmer. Jeder Bewohner verfüge über ausreichend Privatsphäre. Soweit zwei Personen in einem Zimmer nächtigen würden, bestehe ein Verwandtschafts-/Näheverhältnis. Die zukünftigen Mieter würden verpflichtet, sämtliche hauswirtschaftlichen Aufgaben eigenständig zu erledigen. Über das zulässige Maß hinausgehende Lärmbelästigungen würden bestritten. Die Antragsgegnerin werde aufgefordert, entsprechende Protokolle mit Datum, Ausführungen zur Art und Dauer der Messung und Kennzeichnung des Messortes sowie Messergebnisse vorzulegen. Die Situation entspreche der einer Großfamilie mit mehreren Kindern (3 Generationen unter einem Dach). Im Übrigen handele es sich vorliegend nicht um eine ruhige Wohngegend. Lärmintensive Nutzungen seien in der maßgeblichen Umgebung (zB. Brunnenstraße 47, 48, Andreas-Herz Straße 1 und 2, Brunnenstraße 28) vorhanden, welche das Gebiet mitprägten. Ein kleiner Beherbergungsbetrieb wäre daher zulässig. Ein Arbeiterwohnheim liege nicht vor, weshalb auch keine anderen Anforderungen an die Stellplatzpflicht zu stellen seien. Ein Flächenmaß von 260 m² Wohnfläche lasse das Wohnen von 13 Menschen zu. 20 m² pro Person würden dem Verdichtungsgebiet

München entsprechen. Die wirtschaftliche Bedeutung sei für die Antragstellerin erheblich. Sie bezahle monatlich 3.600,- €. Wenn sich die Antragsgegnerin durchsetze, entstehe der Antragstellerin ein Weitervermietungsschaden von 1.200,- €. Die Kosten für den Bescheid in Höhe von 1005,62 € seien im Vergleich zu den in einem Parallelverfahren verfügbaren Kosten in Höhe von 196,- € nicht nachvollziehbar und unangemessen. Ein besonderes Vollzugsinteresse bestehe für den Sofortvollzug nicht. Die Anordnung unterstelle die Nutzung als Monteurs-/Arbeiter-/Ferienunterkunft und nehmen daher die Hauptsache vorweg. Richtiger Adressat sei nicht die Antragstellerin, sondern die einzelnen Bewohner und auch nur diejenigen, die für etwaige Ruhestörungen gesorgt hätten. Im Übrigen hätte eine Anhörung als Zustandsstörer vor Erlass des Bescheides erfolgen müssen. Bereits im Rahmen der Anhörung habe die Antragstellerin mitgeteilt, dass das Gebäude derzeit leer stehe. Das habe anhand des Melderegisters auch überprüft werden können. Auf den Schriftsatz vom 12. September 2025 wird im Übrigen Bezug genommen.

17

Die Antragsgegnerin beantragt,

18

Der Antrag wird abgelehnt.

19

Zur Begründung wird im Wesentlichen angeführt, dass die Nutzungsuntersagung vorliegend rechtmäßig sei. Nach Eingang der Klage bzw. des Antrags habe es am 13. September 2025 eine erneute Beschwerde eines Nachbarn wegen Ruhestörung zwischen 19 und 1 Uhr gegeben (vgl. Bl. 147 BA). Eine Nutzungsuntersagung sei schon dann möglich und rechtmäßig, wenn die in Rede stehende Nutzung formell baurechtswidrig sei. Die Änderung des Einfamilienhauses mit Einliegerwohnung in ein Gebäude, das als Monteur-/Arbeiterunterkunft, Arbeiterwohnheim bzw. Ferienhaus genutzt werde, stelle eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar. Aus der neuen Nutzungsform könnten insbesondere angesichts der zahlenmäßigen Belegung des Gebäudes (13 Personen) bei bodenrechtlicher Beurteilung neue Spannungen entstehen, was auch die wiederholten Beschwerden von Anliegern belegen würden. Nicht erforderlich sei, dass tatsächlich andere Anforderungen an die geänderte Nutzung gestellt würden, sondern nur, dass derartige Anforderungen in Betracht kommen könnten. Für das Vorhaben kämen andere bauordnungsrechtliche Anforderungen bezogen auf die erforderliche Anzahl von Stellplätzen oder den Brandschutz in Betracht. Die neue Nutzung sei auch nicht gebietstypisch bezogen auf ein reines Wohngebiet. Auch sei nicht gesichert, ob es sich überhaupt um eine Wohnnutzung oder vielmehr um eine wohnähnliche und gewerbliche Nutzung (Ferienhaus) handele. Angesichts der hohen Belegungsdichte könnten auch bodenrechtliche Spannungen, die auch das Rücksichtnahmegebot berühren könnten, gegeben sein. Das Vorhaben sei im Übrigen auch materiell nicht genehmigungsfähig. Die intensive Nutzung für bis 13 Personen/Arbeitnehmer als Arbeitnehmerwohnheim stehe im Widerspruch zur Eigenart des reinen Wohngebiets. Die Belegungsdichte liege außerhalb des üblichen Rahmens. Die Lärmbeeinträchtigungen würden eine nichtverträgliche Nutzung belegen, da in der maßgeblichen Umgebung kleinteilige Bebauung und geringe Wohneinheiten in ruhiger Wohnlage prägend seien. Die seitens der Antragstellerin angegebenen lärmintensiven Nutzungen änderten an dem gefundenen Ergebnis nichts. Denn bei den insofern angeführten Gebäuden handele es sich um Einfamilienhäuser. Das ...-Altersheim stelle angesichts Kubatur und Nutzung ein in sich geschlossenes Gebiet dar. Im Übrigen werde davon ausgegangen, dass es sich bei den angesprochenen Nutzungen um die Nutzung einzelner Räume nach § 13 BauNVO handele. Soweit dies nicht der Fall sei, werde bauaufsichtlich dagegen vorgegangen. Bei dem Vorhaben handele es sich auch nicht um ein Wohngebäude gemäß § 3 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO. Bei einer derart hohen Belegung werde angenommen, dass selbst bei bestehenden familiären Näheverhältnissen die selbstbestimmte Häuslichkeit mit Privatsphäre eingeschränkt sei. Im Übrigen seien diese Verhältnisse nicht belegt und könnten sich auch jederzeit wieder ändern. Ein Bewohnerwechsel sei (polizeilich) dokumentiert. Diese konkrete Art der Unterbringung biete keinen auf Dauer angelegten Wohnersatz. Eine Ausnahme nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO komme ebenfalls nicht in Betracht. Die Nutzungsuntersagung sei auch ermessensgerecht. Insbesondere sei die Störerauswahl richtig erfolgt, denn es sei aus den Erfahrungen in vergleichbaren Fällen nicht auszuschließen, dass es kurzfristig zu Bewohnerwechseln komme und Zimmer/Betten nach Auszug erneut vergeben würden. Die Antragstellerin habe das Gebäude an einen wechselnden Personenkreis vermietet. Es werde angenommen, dass die Untervermietung an verschiedene Personen gewerblich erfolge. Es bestehe ein besonderes Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsaktes, dies auch insbesondere angesichts der fortdauernden

Ruhestörungen sowie der Präzedenzfallwirkung. Eine Abwägung der berührten Belange sei vor Erlass der Anordnung erfolgt. Die Begründung für die Kostenentscheidung ergebe sich aus der Bescheidsbegründung. Die Kosten für den Bescheid würden innerhalb des gesetzlichen Rahmens liegen. Weiter werde mitgeteilt, dass auch nach Bescheidserlass Ruhestörungen gemeldet worden seien und im Übrigen zwischenzeitlich das Objekt auf ... zum Verkauf angeboten werde.

20

Weiter ergebe sich aus dem aktuell vorgelegten Auszug aus dem Einwohnermeldeamt, dass die Personen, die sich in dem Haus aufhielten, erst seit dem 17. Juni 2025 dort gemeldet seien, obwohl die unrechtmäßige Nutzung bereits bis in das Jahr 2024 zurückgehe. Es sei auch ersichtlich, dass ein Wegzug bereits nach ca. 2,5 Monaten erfolgt sei. Der Personenwechsel und die damit verbundene gewerbliche Nutzung seien weiterhin durch das bereits übermittelte Polizeiprotokoll belegt. Auf die Schriftsätze vom 18. September 2025, 25. September 2025, 7. Oktober 2025 sowie 24. Oktober 2025 wird im Übrigen Bezug genommen.

21

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte in diesem Verfahren, die vorgelegte Behördenakte sowie die Gerichtsakte im zugehörigen Klageverfahren M 9 K 25.6112 Bezug genommen.

II.

22

Der nach Auslegung (A.) zulässige Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den bauaufsichtlichen Bescheid vom 14. August 2025 hat Erfolg, da er begründet ist. Die Sofortvollzugsanordnung in Nummer 2 des Bescheids ist zwar formell rechtmäßig (B.). Die Interessenabwägung unter Berücksichtigung der Erfolgsaussichten der Klage in der Hauptsache ergibt jedoch, dass das private Aussetzungsinteresse das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt (C.)

A.

23

Der Antrag ist bei verständiger Würdigung des Rechtsschutzinteresses der Antragstellerin als Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO auszulegen. Dies entspricht ersichtlich dem Begehren der Antragstellerin, §§ 88, 122 VwGO. Es liegt ein Fall von § 80 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO vor, wonach die aufschiebende Wirkung der in der Hauptsache erhobenen Anfechtungsklage wegen der behördlichen Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit (vgl. Nummer 2 des streitgegenständlichen Bescheids) entfällt. Hiergegen wendet sich die Antragstellerin mit dem Begehren, die aufschiebende Wirkung ihres Hauptsacherechtsbehelfs bezogen auf Nummer 1 des streitgegenständlichen Bescheides vom 14. August 2025 wiederherzustellen.

24

Der so ausgelegte Antrag ist zulässig und begründet.

B.

25

Zwar ist die behördliche Sofortvollzugsanordnung formell rechtmäßig. Sie entspricht insbesondere dem Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO, welches der Behörde die Ausnahmesituation des Sofortvollzugs vergegenwärtigen soll.

26

Erforderlich ist eine Begründung, die auf den Einzelfall bezogene, konkrete Gründe erkennen lässt, die die Behörde dazu bewogen haben, den Suspensiveffekt der Anfechtungsklage auszuschließen. Dabei ist die Anordnung des Sofortvollzugs fallbezogen und nicht lediglich floskelhaft zu begründen, wobei an den Inhalt der schriftlichen Begründung keine zu hohen Anforderungen zu stellen sind (vgl. BayVGh, B.v. 16.2.2010 – 10 CS 99.3290 – juris Rn. 16; Hoppe in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 80 Rn. 54 ff. m.w.N.). Die Begründung soll der Behörde den Ausnahmecharakter der Sofortvollzugsanordnung vor Augen führen und sie veranlassen, mit besonderer Sorgfalt zu prüfen („Warnfunktion“), ob tatsächlich ein besonderes öffentliches Interesse den Ausschluss der gesetzlich vorgesehenen aufschiebenden Wirkung erfordert (vgl. z.B. BayVGh, B.v. 24.3.1999 – 10 CS 99.27 – BayVBl. 1999, 465; VG Würzburg, B.v. 14.3.2023 – W 6 S 23.219 – juris Rn. 30).

27

Diesen Vorgaben wird die Begründung des Sofortvollzugs gerecht. Vorliegend führt die Antragsgegnerin in dem streitgegenständlichen Bescheid aus, die Anordnung der sofortigen Vollziehung stehe im öffentlichen Interesse, eine ehestmögliche Nutzungseinstellung sei bei unzulässig genutzten baulichen Anlagen wegen der Gefahr der Bezugsfallwirkung notwendig. Das Abwarten der Entscheidung über die Klage sei unzumutbar, dies insbesondere bezogen auf die seit Verfolgung durch die Bauaufsichtsbehörde noch deutlich gesteigerte Belegungsdichte, den damit verbundenen zahlreichen Ruhestörungen und der Präzedenzfallwirkung für gleichgelagerte Fälle. Der Bauherr dürfe nicht aus baurechtswidrigen Zuständen Früchte ziehen. Auch insofern entstünde eine negative Vorbildwirkung. Die Antragsgegnerin hat damit hinreichend deutlich gemacht, dass die Sofortvollzugsanordnung auf der Gefahr der Verfestigung eines rechtswidrigen Zustands beruht. Die Begründung lässt daher erkennen, dass sich die Antragsgegnerin mit den im konkreten Fall für den Sofortvollzug sprechenden Gründen auseinandergesetzt hat. Der Warnfunktion und den gesetzlichen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist damit Genüge getan. Lediglich der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass es im Rahmen der Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit der Sofortvollzugsanordnung unter Berücksichtigung der Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO nicht darauf ankommt, ob die in diesem Zusammenhang ausgeführten Aspekte das besondere Vollzugsinteresse nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO inhaltlich rechtfertigen (vgl. BayVGH, B.v. 30.1.2019 – 9 CS 18.2533 – juris Rn. 16 m.w.N.). Ob die Begründung der Anordnung des Sofortvollzugs in inhaltlicher Hinsicht zu überzeugen vermag oder nachvollziehbar ist, ist keine Frage der Begründungspflicht, sondern des Vollzugsinteresses (VG Würzburg, B.v. 13.5.2013 – W 4 S 13.312 – juris Rn. 20; siehe dazu ausführlicher bezogen auf den vorliegenden Fall unten unter C. II.1 b. bb.)

C.

28

Eine Abwägung der gegenläufigen Interessen unter Berücksichtigung der Erfolgsaussichten der Klage ergibt im vorliegenden Fall jedoch, dass das private Aussetzungsinteresse das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt.

29

I. Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage anordnen bzw. wiederherstellen. Hierbei hat das Gericht selbst abzuwägen, ob diejenigen Interessen, die für einen gesetzlich angeordneten sofortigen Vollzug des angefochtenen Verwaltungsakts streiten, oder diejenigen, die für die Anordnung der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sprechen, höher zu bewerten sind. Im Rahmen dieser Interessenabwägung sind die Erfolgsaussichten der Klage als wesentliches Indiz zu berücksichtigen. Zudem bedarf es für den Sofortvollzug eines überwiegenden öffentlichen Interesses (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO).

30

II. Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen, aber auch ausreichenden und gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts (vgl. zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt bei einer Nutzungsuntersagung als Dauerverwaltungsakt im Anfechtungsprozess BayVGH, U.v. 16.2.2015 – 1 B 13.648 – juris Rn. 24 m.w.N.; VG Würzburg, Urteil vom 8. Juli 2021 – W 5 K 19.774 – juris Rn. 30 m.w.N. sowie bezogen auf das Eilverfahren OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 25. Juni 2020 – 1 MB 31/19 – juris Rn. 26) ist vorliegend von der Rechtswidrigkeit der mit Bescheid vom 14. August 2025 verfügten Nutzungsuntersagung auszugehen. Die Abwägung geht daher zulasten der Antragsgegnerin aus, weil die Klage gegen den streitgegenständlichen Bescheid aller Voraussicht nach Erfolg haben wird.

31

1. Rechtsgrundlage für die angefochtene Nutzungsuntersagung ist Art. 76 Satz 2 BayBO. Danach kann die Nutzung untersagt werden, wenn Anlagen im Widerspruch zu öffentlichrechtlichen Vorschriften genutzt werden. Einer solchen Maßnahme ist ausweislich des Wortlauts des Art. 76 Satz 2 BayBO immanent, dass eine hinreichend konkrete Nutzung zunächst auf Tatsachenebene durch die Behörde festgestellt werden muss, deren Vereinbarkeit mit öffentlichrechtlichen Vorschriften sodann geprüft werden kann. Dies hat die Antragsgegnerin vorliegend jedoch versäumt. Die Nutzungsuntersagung ist mangels ausreichend ermittelter Tatsachengrundlage unter Verstoß gegen Art. 24 BayVwVfG ergangen. Die Antragsgegnerin hat die Eingriffsvoraussetzungen des Art. 76 Satz 2 BayBO mithin zu Unrecht angenommen. Die

streitgegenständliche Nutzungsuntersagung erweist sich nach Aktenlage als rechtswidrig und verletzt die Antragstellerin damit in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

32

a. Zwar bestehen gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Nutzungsuntersagung keinerlei rechtliche Bedenken. Insbesondere wurde die Antragstellerin mit Schreiben vom 5. Mai 2025 (Bl. 22 f. BA) zum Erlass einer Nutzungsuntersagung in Bezug auf die in dem Gebäude auf FINr. ...6, Gemarkung ... stattfindenden Nutzung ordnungsgemäß angehört, Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG.

33

b. Die vorzunehmende Interessenabwägung fällt aber vorliegend gleichwohl zugunsten der Antragstellerin aus, weil die Nutzungsuntersagung im Übrigen im Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts rechtswidrig ist.

34

Anerkanntermaßen genügt für die Nutzungsuntersagung grundsätzlich die formelle Rechtswidrigkeit der Nutzung (BayVGh, B.v. 8.6.2015 – 2 ZB 15.61 – juris – Rn. 3; OVG NW, B.v. 25.6.2015 – 7 B 583/15 – juris – Rn. 4; Decker in Busse/Kraus, BayBO, 141. EL März 2021, Art. 76 Rn. 282 m.w.N.). Eine Anlage ist formell rechtswidrig, wenn sie Verfahrensvorschriften widerspricht, insbesondere ohne eine erforderliche Baugenehmigung oder Zustimmung oder abweichend von ihr oder ohne das sonst erforderliche bauaufsichtliche Verfahren errichtet oder geändert worden ist (Molodovsky/Famers/Waldmann, Bayerische Bauordnung, Juli 2025, Art. 76 Rn. 29 m.w.N.). Da die Nutzungsuntersagung in erster Linie die Funktion hat, den Bauherrn auf das Genehmigungsverfahren zu verweisen, muss beim genehmigungspflichtigen Vorhaben in der Regel nicht geprüft werden, ob das Vorhaben auch gegen materielles Recht verstößt. Anders als bei der Beseitigungsanordnung nach Art. 76 Satz 1 BayBO kommt es im Allgemeinen nicht darauf an, ob auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Damit ist es grundsätzlich unerheblich, ob die untersagte Nutzung (auch) gegen materielles Recht verstößt.

35

Die bloße formelle Rechtswidrigkeit kann eine Nutzungsuntersagung – aus Gründen der Verhältnismäßigkeit – allerdings dann nicht rechtfertigen, wenn die ausgeübte Nutzung offensichtlich genehmigungsfähig ist (BayVGh, B.v. 8.6.2015 – 2 ZB 15.61 – juris; Decker in Busse/Kraus, BayBO, 141. EL März 2021, Art. 76 Rn. 282). Denn es ist im Allgemeinen unverhältnismäßig, eine offensichtlich materiell legale Nutzung zu untersagen, ohne den Bauherrn vorher – vergeblich – aufgefordert zu haben, einen Bauantrag zu stellen (Art. 76 Satz 3 BayBO) bzw. ohne über einen bereits gestellten Bauantrag entschieden zu haben (vgl. BayVGh, B.v. 23.5.2014 – 9 CS 14.451 – juris und U.v. 19.5.2011 – 2 B 11.353 – BayVBI 2012, 86).

36

In der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs wird zudem hervorgehoben, dass ein Widerspruch zu öffentlichrechtlichen Vorschriften aus Gründen der Verhältnismäßigkeit bei einer Nutzungsuntersagung gegenüber den Bewohnern von Wohnraum, der für diese den alleinigen Mittelpunkt ihrer privaten Existenz bildet, in der Regel nur gegeben ist, wenn die Wohnnutzung (auch) materiell rechtswidrig ist (so BayVGh, U.v. 5.12.2005 – 1 B 03.2608 – BayVBI 2006, 702 und B.v. 5.11.2019 – 9 CS 19.1675 – juris Rn. 13, B.v. 16.5.2008 – 9 ZB 07.3224 – juris; vgl. zur a.A. Decker in Busse/Kraus, BayBO, Werkstand: 160. EL Dezember 2025, Art. 76 Rn. 282 m.w.N.). Die Untersagung der Nutzung dieses Wohnraums ohne vorangegangene vergebliche Aufforderung, einen Bauantrag zu stellen, ist demnach in der Regel nicht schon dann verhältnismäßig, wenn die Nutzung nur nicht offensichtlich genehmigungsfähig ist, sondern nur dann, wenn sie (auch) materiell rechtswidrig ist.

37

aa. Diesen Anforderungen genügt die streitgegenständliche Nutzungsuntersagung nicht im Ansatz. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich vorliegend um eine Wohnnutzung oder wohnähnliche Nutzung handelt, für deren Untersagung strengere Anforderungen im Rahmen der Eingriffsverwaltung zu stellen sind (s.o.). Denn dem soeben dargestellten Maßstab liegt die Grundvoraussetzung zugrunde, dass die die Maßnahme ergreifende Behörde den der Maßnahme zugrundeliegenden Sachverhalt ausreichend ermittelt hat. Nur in diesem Fall kann bezogen auf eine konkrete oder jedenfalls bestimmbare Nutzung die Frage von deren formeller und materieller Illegalität (s.o.) sowie die Verhältnismäßigkeit der jeweiligen Maßnahme sachgerecht beantwortet werden. Dies ist vorliegend jedoch nicht geschehen. Die Antragsgegnerin hat es unter Verstoß gegen Art. 24 Abs. 1 BayVwVfG unterlassen, den zur Beurteilung der tatbestandlichen

Voraussetzungen notwendigen maßgeblichen Sachverhalt in ausreichender Weise zu ermitteln und ihre Entscheidung, bauaufsichtlich einzuschreiben somit auf eine unzureichende Tatsachengrundlage gestützt.

38

aaa. Nach Art. 24 BayVwVfG ist die Behörde im Verwaltungsverfahren verpflichtet, den Sachverhalt ohne Einschränkung durch den Vortrag der Beteiligten zu ermitteln, soweit er für den Einzelfall von Bedeutung ist. Sie muss alle vernünftigerweise zur Verfügung stehenden Möglichkeiten einer Aufklärung ausschöpfen, die geeignet erscheinen, die für die Entscheidung notwendige Überzeugung zu gewinnen (vgl. OVG NRW, Urteil vom 18. Februar 2010 – 10 A 1013/08 – juris Rn. 30). Im Rahmen ihrer Ermittlungen hat die Behörde die Erkenntnismöglichkeiten heranzuziehen, die sich ihr vernünftigerweise bieten, und muss basierend auf allgemeinen Erfahrungssätzen grundsätzlich solchen Umständen nachgehen, die sich ihr aufdrängen oder die an sie herangetragen werden (Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 24 Rn. 26; BayVGH, B.v. 13.1.2014 – 14 CS 13.1790 – juris Rn. 17). Hierzu stehen ihr insbesondere die in Art. 26 BayVwVfG genannten Beweismittel zur Verfügung. Die Aufzählung ist jedoch nicht abschließend. Ob die Behörde den Sachverhalt selbst ermittelt, sich im Wege der Amtshilfe anderer Behörden bedient, Sachverständige hinzuzieht oder zu anderen Erkenntnismitteln greift, steht in ihrem Ermessen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen, Art. 24 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG (vgl. OVG NRW, Urteil vom 18. Februar 2010 – 10 A 1013/08 –, juris Rn. 32; siehe auch Peters, Die Sachverhaltsermittlung im Verwaltungsverfahren, JuS 1991, S. 54, 59). Die Ermittlungsmaßnahmen müssen umso eingehender sein, je schwerwiegender die tatsächlichen und/oder rechtlichen Folgen der zu treffenden Entscheidung sind (Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 24 Rn. 26).

39

Ist ein Beweis nicht erbracht, so ist von der Nichtexistenz der zweifelhaften Tatsache auszugehen. Die angestrebte Rechtsfolge kann dann nicht angeordnet werden.

40

Die behördliche Sachverhaltsermittlungspflicht wird ihrerseits durch die verfahrensrechtliche Mitwirkungslast des Betroffenen eingeschränkt (Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/ Bonk/ Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 24 Rn. 28; Kyrill-Alexander Schwarz in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 26 VwVfG Rn. 35 ff.). Nach Art. 26 Abs. 2 Satz 1 BayVwVfG sollen die Beteiligten des Verwaltungsverfahrens bei der Ermittlung des Sachverhalts mitwirken und insbesondere ihnen bekannte Tatsachen und Beweismittel angeben (Art. 26 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG). Daraus ergibt sich, dass die Behörde dann, wenn und soweit ein Beteiligter es unterlässt, zur Klärung der für ihn günstigen Tatsachen beizutragen, obwohl ihm dies möglich und zumutbar ist, in der Regel nicht mehr gehalten ist, insoweit von sich aus allen sonstigen denkbaren Erkenntnismöglichkeiten nachzugehen, um die Tatsachen aufzuklären (vgl. OVG Bremen, B.v. 26.1.2021 – 1 B 321/20 – juris Rn. 8 f.; OVG MV, B.v. 14.6.2006 – 3 L 394/05 – juris Rn. 10; vgl. auch BayVGH, B.v. 2.12.2019 – 9 ZB 19.999 – juris Rn. 9; B.v. 10.5.2019 – 1 ZB 17.1039 – juris Rn. 5 ff. m.w.N.; Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 24 Rn. 28 m.w.N.; Zeiser in: Wernsmann, Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz, 2020, Art. 19 Rn. 46). Unterbleibt die Mitteilung eines Umstandes, der in erster Linie in der Sphäre des Adressaten eines belastenden Verwaltungsakts liegt, kann er hernach die Rechtswidrigkeit der Entscheidung auf diesen Gesichtspunkt nicht stützen (OVG Bremen, B.v. 26.1.2021 – 1 B 321/20 – juris Rn. 8; OVG NW, U.v. 6.9.1993 – 11 A 694/90 – juris Rn. 54 ff.; Kyrill-Alexander Schwarz in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 26 VwVfG Rn. 35). Gleichwohl bleibt die Behörde zur Ermittlung befugt und für sie verantwortlich, auch soweit der Betroffene nicht oder nicht hinreichend mitwirkt. So kann eine Behörde gehalten sein, nach einem unzureichenden Nachweis durch den Betroffenen den Sachverhalt selbst weiter aufzuklären. Sofern es einen begründeten Anlass zu weiteren Nachforschungen gibt, ist weiterer Ermittlungsaufwand zu betreiben (Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 24 Rn. 28 m.w.N.).

41

Unter Anwendung dieser Grundsätze ist die Antragsgegnerin ihrer letztlich aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung herzuleitenden Pflicht zur umfassenden Sachverhaltsaufklärung nicht ausreichend nachgekommen. Die von der Antragsgegnerin herangezogene Rechtsgrundlage – § 76 Satz 2 BayBO – hätte vorliegend eine umfangreichere Sachverhaltsaufklärung erfordert. Denn nach Aktenlage ist

schon nicht hinreichend geklärt, welche konkrete Nutzungsart sich in dem streitgegenständlichen Gebäude auf FINr. ...6, Gemarkung ... befindet, was, wie dargestellt, Grundvoraussetzung der sich dann bezogen auf die Tatbestandsvoraussetzung des Art. 76 Satz 2 BayBO anschließenden Prüfung für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Maßnahme ist. Allein für die Frage, ob vorliegend eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung, mithin die formelle Illegalität im oben beschriebenen Sinne gegeben ist, wäre es letztlich erforderlich gewesen, die tatsächliche Nutzung der Räumlichkeiten zu überprüfen, um diese letztlich bestimmbar einordnen zu können. Denn nur hierdurch wäre beurteilbar gewesen, ob durch die in Streit stehende Nutzung die der als Einfamilienhaus mit Einliegerwohnung (Wohnnutzung) eigene Variationsbreite verlassen wurde bzw. eine Verfahrensfreiheit einer etwaigen Nutzungsänderung vorliegt (vgl. Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO) und ob sich die Genehmigungsfrage überhaupt neu stellt (vgl. zur Nutzungsänderung allgemein Decker in: Busse/Kraus, Bayerische Bauordnung, Werkstand: 160. EL Dezember 2025, Art. 55 BayBO, Rn. 29 m.w.N.).

42

Das Gericht verkennt insofern nicht, dass die Antragsgegnerin im Rahmen der Sachverhaltsermittlung ein polizeiliches Protokoll vom 15. April 2025 eingeholt und zur Beurteilung herangezogen hat, woraus sich ergibt, dass an einem Samstagnachmittag zwischen 15:30 Uhr und 18:30 Uhr eine Vorortkontrolle wegen Ruhestörung, angezeigt durch einen anliegenden Nachbarn, aufgenommen und bearbeitet wurde (Bl. 6 f. BA). Danach seien fünf Personen angetroffen worden, die angegeben hätten, das Haus nur für einen Kurzurlaub gemietet zu haben. Weder ergibt sich aus dem Protokoll, dass über den bloßen Vorwurf der Nachbarschaft hinaus, eine tatsächliche Ruhestörung stattgefunden hat, noch ergeben sich weitere Anhaltspunkte bezogen auf die konkrete Nutzung des streitgegenständlichen Gebäudes und die Ausgestaltung derselben. Jedenfalls boten die polizeilich festgestellten Erkenntnisse keine ausreichende Tatsachengrundlage, um eine konkret bestimmbare, eine Nutzungsuntersagung rechtfertigende formelle Illegalität der Nutzung des Gebäudes, mithin eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung, festzulegen und auszumachen. Aufgrund der Nachbarbeschwerden und der polizeilichen Feststellungen lag zwar ein gewisses Besorgnispotenzial vor. Letztlich aufgrund der wiederholten Nachbarbeschwerden und vorgelegten Lärmprotokolle (Bl. 67 ff. BA) führte die Antragsgegnerin dann auch eine Kontrolle vor Ort durch, bei welcher festgehalten werden konnte, dass an dem Briefkasten des Objekts 12 bzw. 13 Namen sowie eine GbR angebracht waren, was sich auch in der eingeholten gemeindlichen Meldeübersicht widerspiegelte (Bl. 72 BA). Die konkrete Art der Nutzung, insbesondere auch ihre Ausgestaltung, um eine (bauordnungs- und bauplanungsrechtliche) Einordnung vornehmen zu können, ergab und ergibt sich aus all diesen Erhebungen aber nicht. Über eine bloße Vermutung bezogen auf die Nutzungsart hinaus sind insbesondere unter Berücksichtigung des Vortrags der Antragstellerin im Rahmen des Verwaltungs- bzw. Gerichtsverfahren, dass in dem streitgegenständlichen Gebäude „nur“ Wohnen stattfindet, weitere Erhebungen zur Konkretisierung der tatsächlich ausgeübten Nutzung und insbesondere deren einzelnen konkreten Umstände und Ausprägungen nicht erfolgt. Insbesondere wurden auch im Rahmen der Kontrolle vor Ort naheliegende und auch notwendige Beweiserhebungen unterlassen. Offenbar wurde weder geklingelt, um gegebenenfalls weitere Auskünfte durch Bewohner einzuholen oder die Räumlichkeiten zu besichtigen, um etwa Detailinformationen wie die konkrete Belegung der Zimmer ermitteln und festhalten zu können. Noch wurde über die Anhörung der Antragstellerin hinaus diese (bauaufsichtlich) aufgefordert, ein detaillierteres Nutzungskonzept nebst konkreter Zimmerbelegung sowie mit den Bewohnern des Anwesens bestehende Mietverträge vorzulegen. Dabei wird nicht verkannt, dass die Antragsgegnerin die Antragstellerin im Rahmen der Anhörung im Mai 2025 darauf hingewiesen hat, dass ein Nutzungskonzept, das die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der Nutzung belege, nicht vorliege und dass dieses die Nutzung einzelner Räume, insbesondere die Darstellung der Schlafzimmer, die Anzahl und Namen der Bewohner, eine Betriebsbeschreibung sowie einen Stellplatznachweis beinhalten müsse. Die Antragstellerin hat aber hierauf reagiert und einen Grundrissplan vorgelegt, aus welchem die Nutzung der vorhandenen Zimmer als Schlafzimmer hervorgeht (Bl. 31 ff. BA). Gleichzeitig trug die Antragstellerin vor, dass eine Vermietung aktuell nicht stattfindet und versichert werde, dass, soweit eine solche wiederaufgenommen würde, lediglich Wohnnutzung im Sinne einer auf Dauer angelegten Häuslichkeit der Bewohner stattfinden würde. Jede Person verfüge über eine eigene Waschgelegenheit, Dusche sowie einen eigenen Schlafplatz. Sofern zwei Personen in einem Zimmer nächtigen würden, bestünde ein Verwandtschafts- oder persönliches Näheverhältnis im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Bl. 29 BA).

43

Der Einzug der sich sodann in dem Wohngebäude befindenden Personen erfolgte ausweislich der Meldedaten danach, also im Juni 2025 (Bl. 29 der Gerichtsakte – im Folgenden GA). Auch die seitens der Nachbarn vorgelegten Lärmprotokolle sind ab Juni 2025 geführt und festgehalten. Aus Sicht der Antragstellerin war zum Zeitpunkt der Stellungnahme zur Anhörung Ende Mai 2025 (Bl. 29 BA) mithin weiterer Vortrag nicht zwingend erforderlich, so dass sich eine Verletzung der Mitwirkungspflicht ihrerseits nicht aufdrängt. Vielmehr fehlen jegliche belegbaren Erkenntnisse der Antragsgegnerin, dass und warum die von der Antragstellerin im Rahmen der Anhörung vorgebrachten Umstände nicht zutreffen würden. Spätestens ab Juni 2025 (ab da sind auch weitere Nachbarbeschwerden aktenkundig) hätte es weiterer behördlicher Feststellungen im Rahmen der Amtsermittlung bedurft, um den Bezugspunkt einer potenziellen Nutzungsuntersagung, eine konkret bestimmbare Nutzungsart, ausmachen und der dann später erfolgenden bauaufsichtlichen Maßnahme zugrundelegen zu können. Dass die Behörde im Rahmen der Bescheidstenorierung in Nummer I auf die konkreten Nutzungen „Monteur- und Arbeiterunterkunft“, „Arbeitnehmerwohnheim“ und „Ferienhaus“ rekurriert, ändert an dem gefundenen Ergebnis nichts und reicht für die Annahme einer ausreichend festgestellten bestimmbaren Nutzungsart nicht aus. Denn ausweislich der vorgelegten Akten sowie der Bescheidsbegründung erfolgte die Einordnung der Antragsgegnerin nicht auf hinreichend sicherer Tatsachengrundlage, sondern war dies offensichtlich eher ein Versuch, anhand der vorliegenden Ermittlungsergebnisse mehr oder weniger wahrscheinliche bzw. alle möglichen Nutzungen anzunehmen bzw. aufzuzählen, um überhaupt konkret benannte Nutzungen dem Nutzungsuntersagungsbescheid und den Prüfungen bezogen auf die formelle und materielle Illegalität der Nutzung als Bezugspunkt zugrunde legen zu können. Dieser (untaugliche) Versuch hilft aber nicht darüber hinweg, dass im Ergebnis keine ausreichenden Tatsachen ermittelt wurden, um eine konkrete (illegale) Nutzung bauaufsichtlich verfolgen zu können. Eine weitere behördliche Sachverhaltsermittlung wäre jedenfalls insofern geboten gewesen, als dass zur konkreten Einordnung einer potenziell illegalen Nutzung die (gegebenenfalls bauaufsichtliche) Forderung etwa eines detaillierteren Nutzungskonzepts und der konkreten Belegung der Räume nebst Angabe etwaiger persönlicher Verhältnisse sowie die Vorlage etwaiger Mietverträge zudem als milderer Mittel hätte erhoben werden können und müssen. Abhängig von den konkreten Angaben der Antragstellerin hätte die Antragsgegnerin zudem eine Ortsbesichtigung, gegebenenfalls mit (vollstreckbarer) Betretungsanordnung, zur vollständigen Sachverhaltsermittlung in Erwägung ziehen müssen. Dann hätte sie sich nicht darauf beschränken müssen, nur „anzunehmen“, dass – selbst wenn auch teilweise familiäre Beziehungen zwischen den einzelnen Personen bestünden – die selbstbestimmte Häuslichkeit mit Privatsphäre zu stark eingeschränkt sei (S. 6 des streitgegenständlichen Bescheides vom 14. August 2025). Jedenfalls lässt die Angabe der Eigentümer des Objekts, dass die Nutzung des Gebäudes für Mitarbeiter der Antragstellerin erfolge, den automatischen Schluss auf ein Arbeitnehmerwohnheim – wie ihn die Antragsgegnerin wohl gezogen hat – nicht zu. Darüber hinaus ist allein der Umstand, dass laut polizeilichem Protokoll im März 2025 ein einziges Mal Personen angetroffen wurden, die angaben, nur für einen Kurzurlaub das Haus zu bewohnen und sich sodann ab Juni 2025 andere Personen in dem Haus aufhielten und gemeldet waren, nicht ausreichend, um von einem Nutzungskonzept auszugehen, das auf einen ständig wechselnden Bewohnerkreis mit kurzen Aufenthaltszeiten abzielt. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass weitere Anhaltspunkte für eine Nutzung des Gebäudes zu Urlaubszwecken und kurzen Aufhalten nicht aktenkundig sind. Ein Angebot der Immobilie auf einschlägigen Portalen wie Airbnb oder booking.com gab es nicht bzw. sind solche jedenfalls nicht aktenkundig. Darüber hinaus haben seit Juni 2025 keine größeren Wechsel der in dem Gebäude gemeldeten Personen (bis auf einen einzigen Auszug nach etwa 2 Monaten) aktenkundig stattgefunden. Im Zeitpunkt des Erlasses der Nutzungsuntersagung ergab sich, abgesehen von den seitens der Nachbarn vorgetragenen Beschwerden und Erläuterungen, keine aktenkundig festgehaltene belegbare Tatsachengrundlage, aufgrund derer eine systematische Vermietung der Antragstellerin an einen ständig wechselnden Personenkreis hätte angenommen werden können.

44

Lediglich der Vollständigkeit halber ist in diesem Zusammenhang bezogen auf eine ausreichend ermittelte konkrete Nutzung als Bezugspunkt für eine rechtmäßige Nutzungsuntersagung darauf hinzuweisen, dass gerade in Fällen wie dem vorliegenden zu berücksichtigen ist, dass die Nutzung eines Wohnhauses durch ausländische Arbeitnehmer in ihrer konkreten Ausgestaltung dem Begriff des Wohnens unterfallen kann, wie ihn die Baunutzungsverordnung in ihren §§ 3, 4 verwendet. Nicht schon jede Form der Überlassung eines durch einen Arbeitgeber etwa als „Betriebswohnung“ angemieteten Wohnhauses an eigene Mitarbeiter verlässt die Variationsbreite des Wohnens. Ob bzw. wann dies der Fall ist, hängt vielmehr von

der konzeptionellen Ausgestaltung des Einzelfalls ab (BVerwG, B.v. 25.3.1996 – 4 B 302/95 – juris Rn. 12; VGH Kassel B.v. 23.9.2021 – 4 B 773/21 Rn. 15). Auch der Einordnung einer Nutzung in die Kategorie Wohnen in Abgrenzung insbesondere zu Formen der Unterbringung bzw. der Nutzung als bloße Schlafstätte, was schon für die weiteren Fragen der formellen und materiellen Illegalität von Bedeutung ist, liegt eine Beurteilung im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung des Nutzungskonzepts und der objektiven Ausgestaltung und Ausstattung des Gebäudes zugrunde (BayVGH, B.v. 13.8.2020 – 15 CS 20.1512 – juris Rn. 37 ff.; Stock in König/Roeser/Stock, BauNVO, 4. Auflage 2019, § 3 Rn. 17, 17a). Dabei schließt es der Begriff des Wohnens – durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung und Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts gekennzeichnet (BVerwG, B.v. 18.12.2023 – 11 VR 2.23 u.a. – juris Rn. 13; B.v. 25.3.1996 – 4 B 302/95) – nicht aus, dass sich Personen auf freiwilliger Basis und aufgrund persönlicher Beziehungen zusammenfinden und gemeinschaftlich zusammenleben. Das gilt auch dann, wenn aufgrund eingeschränkter finanzieller Mittel eine Doppelbelegung von Schlafräumen stattfindet und eine Wohndichte erreicht wird, die hiesigen Wohnstandards nicht voll entspricht. Der Begriff des Wohnens bietet keine Handhabe, finanzschwache ausländische Arbeitnehmer aus Wohnquartieren fernzuhalten; ein dahingehender Millieuschutz ist insbesondere auch der Baunutzungsverordnung fremd. Eine Grenze ist nur dann erreicht, wenn ein Gebäude in einer Weise überbelegt wird, die seinem Nutzungszweck, wie er sich bei objektiver Betrachtung aus den Bauvorlagen ergibt, nicht mehr entspricht (VGH Kassel, B.v. 23.9.2021 – 4 B 773/21 Rn. 15; OVG Lüneburg, B.v. 18.9.2015 – 1 ME 126/15 Rn. 11). Die Grenzen des Wohnens sind insbesondere dann überschritten, wenn das Gebäude aufgrund seiner spartanischen Ausstattung lediglich als Schlafstätte dient und auch einfachste Wohnbedürfnisse nicht befriedigt. Die Feststellung der konkreten Ausgestaltung vor Ort (durch Augenschein oder konkretisierte Bauvorlagen bzw. Nutzungskonzepte) ist auch dann notwendig, wenn es um Änderungen innerhalb konkreter Wohnformen (etwa von Einfamilienhaus zu WG-Nutzung) geht. Denn auch dann sind diese Tatsachenfeststellungen erforderlich, um abschließend prüfen zu können, welche öffentlichrechtlichen Anforderungen betroffen und gegebenenfalls verletzt sind.

45

All diese Umstände sind vorliegend nicht hinreichend geklärt. Es mangelt schon an der ausreichenden Ermittlung einer konkreten, nicht nur vermuteten, sondern feststehenden Nutzung, welche als Bezugspunkt einer rechtmäßigen bauaufsichtlichen Maßnahme und zur Gewährleistung einer effektiven Gefahrenabwehr dienen könnte. Dies gilt umso mehr, wenn – wie hier – von der Maßnahme sensible Rechtspositionen bezogen auf das Besitzrecht des Mieters von Wohnraum und der Schutz von elementaren Lebensbedürfnissen wie die Nutzung einer Wohnung (vgl. dazu allgemein BayVGH, U.v. 5.12.2005 – 1 B 03.2608 – juris Rn. 24) betroffen sein könnten. Denn die Ermittlungsmaßnahmen müssen umso eingehender sein, je schwerwiegender die tatsächlichen und/oder rechtlichen Folgen der zu treffenden Entscheidung sind (Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 24 Rn. 26). Hier ist nach Aktenlage davon auszugehen, dass es sich um die einzige Wohnung der betroffenen Bewohner handelt, so dass der Sofortvollzug der Nutzungsuntersagung erheblich in deren Rechte eingreift.

46

bbb. Aufgrund dieser Sachlage ist von einem Verfahrensfehler auszugehen, der zur Rechtswidrigkeit des streitgegenständlichen Verwaltungsaktes führt. Denn die Beachtlichkeit eines solchen Fehlers bzw. die auf diesem Fehler basierende Aufhebung des in Rede stehenden Verwaltungsaktes kommt nur unter den Voraussetzungen des Art. 46 BayVwVfG in Betracht. Danach kann ein Verwaltungsakt trotz Verfahrensfehlers dann Bestand haben, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung der Verfahrensvorschrift – hier der Aufklärungspflicht – die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (Lier/Engel/Pfau in: Mann/Senekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Auflage 2025, § 24 VwVfG, Rn. 88). Im Falle eines Ermittlungsdefizits – wie hier – bedeutet dies, dass dieses in der Regel dann bedeutsam sein wird, wenn wegen der nicht ausreichenden Ermittlung des Sachverhalts eine Entscheidung nach Beweislastregeln erfolgen muss. Daher geht eine Nichterweislichkeit von Tatsachen zulasten der Behörde, wenn diese ihrer Aufklärungsverpflichtung nicht nachgekommen ist und dem Betroffenen eine mangelnde Ermittlung des Sachverhalts nicht vorgeworfen werden kann (Lier/Engel/Pfau in: Mann/Senekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Auflage 2025, § 24 VwVfG, Rn. 88). So liegt der Fall hier. Vorliegend ist es aufgrund des Ermittlungsdefizits der Antragsgegnerin nicht offensichtlich, dass die Verletzung der Aufklärungspflicht nach Art. 24 BayVwVfG ihre Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (vgl. Art. 46 BayVwVfG). Die Nichterweislichkeit der für eine Rechtmäßigkeit der

Nutzungsuntersagung erforderlichen Tatsachen (s.o.) geht zulasten der Antragsgegnerin. Im Übrigen hätte die Antragsgegnerin bei umfassender Aufklärung derselben möglicherweise von einem bauaufsichtlichen Einschreiten gegen die Antragstellerin Abstand genommen. Weitergehende Ermittlungen wären ihr, ohne die Anforderungen an den Erlass einer Ordnungsverfügung zu überspannen, etwa durch weitere Ortseinsichten, insbesondere den Erlass einer Betretungsanordnung oder einer Aufforderung zur Vorlage der relevanten Mietverträge mit den Bewohnern des Anwesens jedoch möglich gewesen (siehe ausführlich dazu oben unter aaa.).

47

Darüber hinaus hat die Antragsgegnerin angesichts dieser Sachlage nicht nur das Vorliegen der Eingriffsvoraussetzungen zu Unrecht angenommen, sondern damit auch das ihr durch § 76 Satz 2 BayBO eingeräumte Ermessen nicht sachgerecht ausgeübt. Sie hat ihre Entscheidung, gegen die Antragstellerin im Wege des Erlasses einer Nutzungsuntersagung vorzugehen, auf einer unzureichend ermittelten Tatsachengrundlage getroffen. Unabhängig von den Voraussetzungen des Art. 46 BayVwVfG wirkt sich die mangelhafte Sachverhaltsermittlung damit auch auf die materielle Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Nutzungsuntersagung bezogen auf eine sachgerechte Ermessenentscheidung in beachtlicher und zu beanstandender Weise aus.

48

bb. Nach alledem ist die mit Bescheid vom 14. August 2025 verfügte Nutzungsuntersagung rechtswidrig. Dem Aussetzungsinteresse der Antragstellerin ist gegenüber dem Vollzugsinteresse der Antragsgegnerin der Vorrang einzuräumen.

49

Bezogen auf die Frage nach dem Vollzugsinteresse der Antragsgegnerin gilt dies umso mehr, als dass dieses im Übrigen schon deshalb fraglich erscheint, weil ausweislich des Bescheidstenors nach einer sofort vollziehbar erklärten Nutzungsuntersagung eine Zwangsgeldandrohung verfügt wurde, die eine Frist von 2 Monaten ab „Bestandskraft“ [sic!] enthält. Abgesehen davon, dass sich die Antragsgegnerin ausweislich der Bescheidsbegründung bezogen auf die Umsetzungsfrist offenbar nicht mit der Frage nach deren Angemessenheit auseinandergesetzt hat, spricht eine Fristsetzung von 2 Monaten ab „Bestandskraft“ des Bescheides nicht für ein sofortiges Vollzugsinteresse im Sinne der Nummer II des streitgegenständlichen Bescheides. Der einem Sofortvollzug innewohnende Zweck, die Nutzungsuntersagung unmittelbar mit entsprechenden Zwangsmaßnahmen vollziehen zu können, wird durch die vorliegend erst ab Bestandskraft wirkende Zwangsmaßnahme nicht gestützt. Wenn – wie hier – die Zwangsgeldbewehrtheit der Nutzungsuntersagung erst nach Abschluss des Hauptsacheverfahrens mit Bestandskraft des streitgegenständlichen Bescheides eintreten soll, dann stellt sich unmittelbar die Frage, weshalb ein Sofortvollzug überhaupt angeordnet wurde. Dieser Umstand streitet jedenfalls nicht für den Vorrang des Vollzugsinteresses der Antragsgegnerin.

50

Abschließend weist das Gericht nur der Vollständigkeit halber darauf hin, dass – ungeachtet des Umstandes, dass die Antragsgegnerin vorliegend im Rahmen des Ermessens eine wohl im Ergebnis nicht zu beanstandende Störerauswahl vollzogen und sich mit den insofern relevanten Umständen beschäftigt hat – im Sinne einer effektiven Gefahrenabwehr zusätzlich eine Nutzungsuntersagung gegen die gemeldeten Mieter (und nicht nur, wie erfolgt, eine Duldungsanordnung) nachhaltig in Betracht gekommen wäre. Es entspricht regelmäßig dem Grundsatz effektiver Gefahrenabwehr, eine Nutzungsuntersagung an den Mieter als Inhaber der tatsächlichen Gewalt über die Räumlichkeiten zu richten. Da der Mieter im Besitz der Räumlichkeiten ist, ist nur er in der Lage, die Wohnnutzung aufzugeben. Die Kündigung des Mietverhältnisses erst durch den Vermieter mag einer zeitnahen Räumung des Mietobjekts gegebenenfalls im Weg stehen. Dies gilt jedenfalls für den Fall, dass – wie hier – die Mieter bekannt und offenbar über einen längeren Zeitraum gemeldet und damit wohl erreichbar sind; die Annahme der Antragsgegnerin, dass die Mieter so häufig wechseln, dass es praktisch nicht möglich ist, gegen sie im Wege eigenständiger Nutzungsuntersagungen vorzugehen, ist von der Aktenlage nicht gedeckt.

51

2. Nach alledem wird die aufschiebende Wirkung der Klage gegen Nummer 1 des Bescheids vom 14. August 2025 wiederhergestellt. Die Kosten des Verfahrens werden der Antragsgegnerin auferlegt, §§ 154 Abs. 1 VwGO.

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG und entspricht der Hälfte des im Hauptsacheverfahren anzusetzenden Streitwerts (vgl. hierzu Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025).