VG München, Beschluss v. 03.07.2026 – M 11 S 26.1799

Titel:

Nutzungsuntersagung für Veranstaltungen im Abgeordnetenbüro

Normenketten:

BauGB § 1 Abs. 3, § 14 Abs. 2 S. 1
BauNVO § 6 Abs. 2 Nr. 3, Nr. 5
BayBO Art. 47, Art. 57 Abs. 4 Nr. 1, Art. 60 S. 1, Art. 76 S. 2, Art. 81 Abs. 1 Nr. 4, Art. 83 Abs. 5
BayVwVfG Art. 37 Abs. 1, Art. 40
GG Art. 8 Abs. 1, Art. 21, Art. 38 Abs. 1, Art. 48 Abs. 2

Leitsätze:

1. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 76 S. 2 BayBO sind schon dann erfüllt, wenn eine bauliche Anlage ohne die erforderliche Genehmigung, somit formell illegal, genutzt wird. Die Nutzungsuntersagung dient jedenfalls bei genehmigungsbedürftigen Vorhaben in erster Linie dazu, den Bauherrn auf das Genehmigungsverfahren zu verweisen. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ein Abgeordnetenbüro stellt keinen Laden als Unterfall eines Einzelhandelsbetriebs (§ 6 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO), sondern regelmäßig eine Anlage für Verwaltungen (§ 6 Abs. 2 Nr. 5 Alt. 1 BauNVO) dar. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)
3. Festsetzungen in einem Bebauungsplan als „Negativplanung“ sind nicht schon dann wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 BauGB unwirksam, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht. Sie sind nur dann unzulässig, wenn sie nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entsprechen, sondern nur vorgeschoben sind, um eine andere Nutzung zu verhindern. (Rn. 54) (redaktioneller Leitsatz)
4. Politische Parteien und ihre Vertreter haben sich grundsätzlich an dieselben Vorschriften zu halten, die auch für die übrige Bevölkerung gelten. Nichts anderes ergibt sich aus der Rechtsstellung, die einem Bundestagsabgeordneten gem. Art. 38 Abs. 1, Art. 48 Abs. 2 GG zukommt. (Rn. 59) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Eilantrag gegen Nutzungsuntersagung für Räume eines Abgeordnetenbüros als Veranstaltungsräume, Verfahrensfreiheit von Nutzungsänderungen, Stellplatzanforderungen nach dem Ersten, Modernisierungsgesetz Bayern, Veränderungssperre, Verhältnis des Bauordnungsrechts zur Parteienfreiheit, Abgeordnetenrechten und der Versammlungsfreiheit, Nutzungsuntersagung, Stellplatznachweis, Ermessensausübung, Verhältnismäßigkeit, Abgeordnetenbüro, Veranstaltungsraum, unzulässige Negativplanung, Parteienfreiheit, Versammlungsfreiheit

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

III. Der Streitwert wird auf 9.700,-- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragstellerin wendet sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen eine Nutzungsuntersagung betreffend Räume in dem Gebäude M. Straße 15 im Stadtgebiet der Beigeladenen, das sich über die Grundstücke mit den FlNrn. 875, 875/1, 876, 879 der Gemarkung W. erstreckt (nachfolgend: Vorhabengebäude bzw. -grundstücke).

2

Das Vorhabengebäude liegt innerhalb des Stadtgebiets der Beigeladenen. Es wird vom räumlichen Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 23 „M. Straße / S. Straße / B. Straße“ aus dem Jahr 1967 umfasst. Zuletzt ist die 10. Änderung dieses Bebauungsplans am 5. April 2017 in Kraft getreten (in dieser Fassung nachfolgend: Bebauungsplan). Für die Vorhabengrundstücke setzt der Bebauungsplan ein Mischgebiet fest. Die in § 6 Abs. 2 Nrn. 6 bis 8 BauNVO bestimmten Arten der Nutzung sowie Ausnahmen nach § 6 Abs. 3 BauNVO sind nach der textlichen Festsetzung Nr. C.1. nicht zulässig. Nach der Festsetzung Nr. C.2. sind die zum 1. August 2025 in Kraft getretene Stellplatzsatzung vom 30. Juni 2025 (ABl. d. Beigel. Nr. 13/2025 v. 7.7.2025) und die am 7. Oktober 2025 in Kraft getretene Fahrradabstellplatzsatzung vom 1. Oktober 2025 (ABl. d. Beigel. Nr. 20/2025 v. 6.10.2025) anzuwenden. Weiter ist in Festsetzung Nr. C.2 geregelt:

3
„Eine Anrechnung von nachgewiesenen Kfz-Stellplätzen aus früheren Nutzungen erfolgt nicht. Bereits abgelöste Stellplätze aus früheren Nutzungen gelten für geänderte Nutzungen weiter fort.“

4
Die Vorhabengrundstücke sind mit einem dreigeschossigen Gebäudekomplex bebaut. Dessen westlicher Teil wurde früher als Kino genutzt, der östliche jedenfalls zum Teil als Küchenstudio. Zuletzt wurde hinsichtlich des östlichen Gebäudeteils mit Baugenehmigung vom 18. Oktober 2018 die Aufteilung der Ladenfläche in drei Läden, der Einbau von Appartements im ersten Obergeschoss sowie der Teilumbau des Lagers ein einzelne Lagerräume und Keller-Abteile genehmigt. Eine Nutzungsuntersagung betreffend die Räume des ehemaligen Kinos ist Gegenstand des Klageverfahrens, das unter dem Az. M 11 K 26.1783 anhängig ist. Den unter dem Az. M 11 S 26.3217 anhängigen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung dieser Klage hat die Kammer mit Beschluss vom 3. Juli 2026 abgelehnt.

5
Die Antragstellerin ist Mitglied des Deutschen Bundestages und betreibt im Erdgeschoss des östlichen Gebäudeteils seit 2023 ein Abgeordnetenbüro. Die Räumlichkeiten werden vom Kreisverband ihrer Partei sowie für Vorträge, Diskussionsveranstaltungen und Seminare genutzt. Am 14. Januar 2026 zeigte die Antragstellerin gegenüber dem Antragsgegner unter Bezugnahme auf Art. 57 Abs. 7 BayBO die Nutzung der streitgegenständlichen Räumlichkeiten als Büroräume für ihre Abgeordnetentätigkeit für sich und ihre Mitarbeiter sowie – als „Nebenzweck“ – für „gelegentliche Veranstaltungen mit ca. 40 Teilnehmern, ca. 4x pro Monat (Vorträge, Seminare, Sitzungen, Diskussionsveranstaltungen); ca. 1x im Quartal größere Veranstaltungen geselliger Art mit maximal 150 Teilnehmern“ an. Die Teilnehmerzahlen wurden am 16. Januar 2026 auf ca. 30 Teilnehmer bzw. maximal 100 Teilnehmer „korrigiert“.

6
In seiner Sitzung vom 13. Januar 2026 beschloss der Bauausschuss des Stadtrats der Beigeladenen, den Bebauungsplan im vereinfachten Verfahren dahingehend zu ändern, dass Versammlungsstätten und Anlagen für kulturelle und soziale Zwecke jeglicher Art im Plangebiet ausgeschlossen werden. In seiner Sitzung vom 22. Januar 2026 bekräftigte der Stadtrat den Aufstellungsbeschluss durch erneute Beschlussfassung und beschloss zur Sicherung dieser Planung anschließend den Erlass einer Veränderungssperre (nachfolgend: Veränderungssperre). Das Ziel der Planung wird in der Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses wie folgt beschrieben:

7
„Ziel der Bebauungsplanänderung ist eine Anpassung der Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung im Hinblick auf die vorhandene dichte Bebauung des Planungsgebiets und die verkehrlich sehr stark ausgelasteten Erschließungsstraßen (M[…] Straße, S[…]straße als Teilstück der Staatsstraße St […], B[…]straße).“

8
Der Aufstellungsbeschluss und die Satzung über die Veränderungssperre wurden am 23. Januar 2026 im Amtsblatt Nr. 3/2026 der Beigeladenen öffentlich bekannt gemacht. Die Satzung trat am 24. Januar 2026 in Kraft.

9
Mit Schreiben vom 20. Januar 2026 hörte der Antragsgegner die Antragstellerin zum Erlass einer Nutzungsuntersagung an. Er stellte sich auf den Standpunkt, dass die Nutzungsänderung nicht nach Art. 57

Abs. 4 Nr. 1 BayBO verfahrensfrei sei, da für die neue Nutzung andere öffentlichrechtliche Anforderungen (Abstandsflächenrecht, Stellplätze, Brandschutz) in Betracht kämen. Aufgrund des Bebauungsplans sei ein neuerlicher Stellplatznachweis erforderlich. Die beabsichtigte Nutzung löse einen erhöhten Stellplatzbedarf aus. Auch Belange des Immissionsschutzes könnten betroffen sein. Schließlich widerspreche die geplante Nutzung der Räumlichkeiten den künftigen Festsetzungen der vom Bauausschuss der Beigeladenen beschlossenen Bebauungsplanänderung. Eine nachträgliche Legalisierung der Nutzung im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens könne deshalb nicht in Aussicht gestellt werden.

10
Die Antragstellerin äußerte sich hierzu mit Schreiben vom 4. Februar 2026. Sie wies darauf hin, dass sie die Nutzungsänderung angezeigt habe, bevor die Änderung des Bebauungsplans rechtskräftig geworden sei. Die Nutzung erfolge in dem angezeigten Umfang bereits seit drei Jahren, ohne dass es zu Problemen, Nachbarbeschwerden oder Parkplatzmangel gekommen sei. Bei den meisten Veranstaltungen handle es sich um Bürgerdialoge. Die Nutzung von Abgeordnetenbüros für kleinere Veranstaltungen sei vielfach üblich; eine Nutzungsuntersagung beeinträchtige die Abgeordnetentätigkeit und stelle eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Bundestagsabgeordneten dar. Im Übrigen seien der Immobilie ausreichend Grunddienstbarkeiten für zusätzliche Stellplätze zugeordnet, die man jedoch bis auf Weiteres nicht benötige.

11
Mit Bescheid vom 12. Februar 2026 untersagte es der Antragsgegner der Antragstellerin sofort vollziehbar (Ziffer II.) und unter Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 3.000,- EUR (Ziffer III.), die Räumlichkeiten des Bürgerbüros als Veranstaltungsraum gemäß Nutzungsanzeige vom 14. Januar 2026 zu nutzen oder durch Dritte nutzen zu lassen (Ziffer I.). Zur Begründung der auf Art. 76 Satz 2 BayBO gestützten Anordnung führte der Antragsgegner im Wesentlichen aus, dass die Nutzungsänderung formell baurechtswidrig sei. Sie sei nicht nach Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO verfahrensfrei. Diese Vorschrift greife nur dann ein, wenn für die neue Nutzung ausschließlich andere bauplanungsrechtliche Anforderungen bzgl. der Art der baulichen Nutzung in Betracht kämen. Sobald auch andere öffentlichrechtliche Belange nach Art. 60 Satz 1 und Art. 62 bis 62b BayBO berührt seien, sei ein Baugenehmigungsverfahren durchzuführen. Durch die neue Nutzung für Veranstaltungen mit bis zu 100 Personen erhöhe sich der Stellplatzbedarf von den für die frühere Nutzung als Küchenstudio/Ladengeschäft anzusetzenden fünf Stellplätzen auf zehn oder – bei Annahme einer Versammlungsstätte von überörtlicher Bedeutung – 20 Stellplätze, was eine Genehmigungspflicht der Nutzungsänderung auslöse. Nach der Festsetzung Nr. C.2 des Bebauungsplans müssten zudem die nicht abgelösten Stellplätze erneut nachgewiesen werden. Darüber hinaus könnten immissionsschutzrechtliche Belange – durch eine Nutzung bis in die Nachtzeit – betroffen sein; frühere Genehmigungen enthielten insoweit keine Auflagen bzw. Regelungen. Selbst wenn die Büronutzung im Vordergrund stehe, löse die bauordnungs- und bauplanungsrechtlich relevante regelmäßige, planmäßig wiederkehrende Veranstaltungsnutzung eine Genehmigungspflicht aus. Nichts anderes folge aus der im Jahr der mitgeteilten Nutzungsaufnahme (2023) geltenden Fassung des Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO. Die Nutzung sei von Anfang an formell illegal gewesen und genieße deshalb keinen Bestandsschutz. Die Nutzuntersagung entspreche pflichtgemäßer Ermessensausübung. Die Antragstellerin sei als Mieterin der Räumlichkeiten auch taugliche Adressatin der Anordnung. Es entspreche dem Effektivitätsprinzip, wenn vorrangig gegen sie als Handlungsstörerin vorgegangen werde. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung liege im öffentlichen Interesse, da zur Sicherung eines geordneten Bauvollzugs formell illegale Nutzungen unterbunden werden müssten. Ferner solle die der von der Beigeladenen erlassenen Veränderungssperre widersprechende Nutzung verhindert werden. Wegen der Lage an zwei stark befahrenen Straßen, der unzureichenden Stellplatzsituation und eines weiteren Veranstaltungsraums in der Nachbarschaft entstehe überdies eine verkehrlich unhaltbare Situation.

12
Gegen diesen Bescheid hat die Antragstellerin Klage (M 11 K 26.1769) erhoben und um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Sie ist der Auffassung, die Anordnung in Ziffer I. sei nicht hinreichend bestimmt. Die Nutzungsanzeige vom 14. Januar 2026 enthalte mehrere Angaben zur Nutzung und sei am 16. Januar 2026 korrigiert worden. Es sei unklar, ob nur größere oder auch kleinere Veranstaltungen und die Büronutzung untersagt worden seien. Überdies sei schon zweifelhaft, ob überhaupt eine Nutzungsänderung im Rechtssinne vorliege. Die Antragstellerin nutze die Räume als Abgeordnetenbüro. Eine Büronutzung sei in einem Mischgebiet allgemein zulässig und funktional mit der bisherigen Ladennutzung vergleichbar. Die

Durchführung von Bürgerdialogen, Vorträgen, Seminaren und gelegentlich größeren Veranstaltungen liege innerhalb der Variationsbreite dieser Nutzung; sie stehe mit dieser in engem funktionalen Zusammenhang und stelle lediglich eine untergeordnete, nicht prägende Ergänzung dar. Die bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Relevanz ändere sich nicht wesentlich, die neue Nutzung löse keine anderen öffentlichrechtlichen Anforderungen aus, insbesondere nicht in Bezug auf Stellplätze oder Immissionsschutz. Was den Stellplatzbedarf angehe, so sei dieser nicht höher, sondern niedriger als bei der bisherigen Nutzung. Der Antragsgegner gehe von einer Veranstaltungseinrichtung für bis zu 100 Personen aus. Tatsächlich handle es sich jedoch um eine Büronutzung mit gelegentlichen Veranstaltungen mit typischerweise maximal 40 Teilnehmern; eine überörtliche Bedeutung sei nicht gegeben. Es bestehe eine beschränkte persönliche Dienstbarkeit zur Herstellung von 23 Stellplätzen auf dem Grundstück FlNr. 891 der Gemarkung W.; hierzu legte die Antragstellerin eine notarielle Urkunde aus dem Jahr 1970 vor. Überdies seien Stellplatzprobleme grundsätzlich heilbar. Die Veränderungssperre, auf die sich der Bescheid maßgeblich stütze, sei unwirksam. Ein konkretes städtebauliches Konzept sei nicht erkennbar. Überdies deuteten öffentliche Aussagen des ersten Bürgermeisters, der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens und der Inhalt der Planung auf eine unzulässige Verhinderungsplanung hin. Jedenfalls sei die Nutzungsuntersagung ermessensfehlerhaft. Sie beruhe auf sach- und rechtsfremden Motiven, sei willkürlich und unverhältnismäßig. In den Ermessenserwägungen würden die bereits bestehende, nach Auffassung der Antragstellerin jedenfalls in gewissem Umfang bestandsgeschützte Nutzung, mildere Mittel – etwa eine Beschränkung auf größere Veranstaltungen – sowie die Möglichkeit, zur Einreichung eines Bauantrags aufzufordern, nicht berücksichtigt. Das Ermessen sei hier nicht intendiert. Es bestehe schließlich auch kein überwiegendes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung, da die Nutzung bereits seit Jahren ohne Probleme erfolge und die Nutzungsuntersagung die Antragstellerin in ihren durch Art. 8, Art. 12 Abs. 1, Art. 21, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 48 Abs. 2 GG geschützten Rechtspositionen beeinträchtige.

13
Die Antragstellerin beantragt,

14
die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid des Landratsamts W. vom 12.02.2026, Az.: … … … …, wiederherzustellen.

15
Der Antragsgegner beantragt,

16
den Antrag abzulehnen.

17
Er verteidigt den angefochtenen Bescheid. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung genüge den gesetzlichen Anforderungen. Die Nutzungsuntersagung bringe mit hinreichender Bestimmtheit zum Ausdruck, dass die Nutzung zu Veranstaltungszwecken gen generell untersagt sei, nicht aber eine Büronutzung. Der vollzogene Wechsel von der 2018 genehmigten Ladennutzung zu einem Büro und zu Veranstaltungszwecken stelle eine Nutzungsänderung dar. Diese sei genehmigungspflichtig. Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO greife nicht ein. Die allgemeine (gebietstypische) Zulässigkeit der neuen Nutzung ihrer Art nach führe nur dann zur Verfahrensfreiheit, wenn auch im Übrigen keine anderen öffentlichrechtlichen Anforderungen als für die bisherige Nutzung in Betracht kämen. Es komme nicht darauf an, ob die in Betracht kommenden Anforderungen strenger oder weniger streng seien. Hier ergäben sich andere Anforderungen aber aus dem Stellplatzrecht. Überdies stünde selbst eine allfällige Verfahrensfreiheit dem Erlass einer Nutzungsuntersagung wegen der Regelung in Art. 55 Abs. 2 BayBO nicht entgegen. Das Ermessen sei fehlerfrei ausgeübt worden. Das Entschließungsermessen sei bei einer Nutzungsuntersagung intendiert oder sogar auf Null reduziert. Vorliegend spreche viel dafür, dass das Entschließungsermessen auf Null reduziert gewesen sei. Die Nutzung verstoße gegen materielles Bauplanungsrecht, das nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers stehe. Ferner dürfte der Antragsgegner zum Schutz der gemeindlichen Planungshoheit zum Einschreiten verpflichtet gewesen sein. Die von der Antragstellerin ins Feld geführten verfassungsrechtlichen Rechtspositionen seien keine relevanten Ermessenskriterien. Insbesondere fehle es an dem erforderlichen Grundstücksbezug und die Abgeordnetenrechte seien keine Sonderrechte, die zu einer Schwarznutzung berechtigten. Zur Stellung eines Bauantrags habe der

Antragsgegner nicht auffordern müssen, da die Nutzung nicht offensichtlich genehmigungsfähig sei. Die erforderlichen Stellplätze könne die Antragstellerin nicht nachweisen; sie behaupte lapidar, der Bedarf würde sich nicht ändern. Die Einhaltung des bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebots sei mangels aussagekräftiger Vorhabenbeschreibung nicht nachgewiesen. Auch die Veränderungssperre stehe der Nutzung entgegen. Der Antragsgegner führt hierzu aus, dass die Planung konkretisiert und der Vorwurf der Verhinderungsplanung haltlos sei. Auf Bestandsschutz für die streitgegenständliche Nutzung könne sich die Antragstellerin nicht berufen. Formeller Bestandsschutz aufgrund der Baugenehmigung aus dem Jahr 2018 scheide aus. Selbst wenn man von Verfahrensfreiheit ausgehe, sei die Nutzung formell rechtswidrig, da die sie zu spät angezeigt worden sei. Die Veränderungssperre sei binnen zwei Wochen nach der Nutzungsanzeige vom 14. Januar 2026 erlassen worden, sodass insoweit kein schutzwürdiges Vertrauen auf die Fortführung der geänderten Nutzung entstanden sei.

18
Die Beigeladene beantragt,

19
den Antrag abzulehnen.

20
Sie tritt dem Vorbringen der Antragstellerin entgegen. Ergänzend zu den Ausführungen des Antragsgegners weist sie darauf hin, dass die Stellplätze nach der vorgelegten notarielle Urkunde aus dem Jahr 1970 ausdrücklich für die damals vorhandenen Appartementwohnungen herzustellen und zu unterhalten gewesen seien, nicht aber für eine Büro- und Veranstaltungsnutzung. Diese Verpflichtung sei durch eine beschränkte persönliche Dienstbarkeit nur zugunsten der Beigeladenen – und nicht, wie es Art. 47 Abs. 1 Satz 2 BayBO fordere, zugunsten des Rechtsträgers der Bauaufsichtsbehörde – abgesichert worden. Die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an einen ordnungsgemäßen Stellplatznachweis könnten nicht erfüllt werden und es sei auch unklar, wie die Antragstellerin die Nutzung der Stellplätze zivilrechtlich durchsetzen wolle. Überdies sei nach der Festsetzung Nr. C.2. des Bebauungsplans ein erneuter Stellplatznachweis erforderlich, der bislang nicht vorgelegt worden sei. Zudem treffe es nicht zu, dass die Bauleitplanung nach der Nutzungsanzeige eingeleitet worden sei. Die Aufstellung des Änderungsbebauungsplans und den Erlass einer Veränderungssperre habe der Bauausschuss bereits am 13. Januar 2026 gefasst. Die Antragstellerin habe die Nutzung erst am 14. Januar 2026 angezeigt. Der von der Antragstellerin behauptete Bestandsschutz sei bei formell illegalen Nutzungen von vornherein ausgeschlossen.

21
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird Bezug genommen auf die Gerichtsakten des Eil- und Hauptsachverfahrens sowie die beigezogene Behördenakte.

II.

22
1. Der nach § 80a Abs. 3 Satz 2, § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2, Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 VwGO statthafte und auch im Übrigen zulässige Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist nicht begründet. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung genügt den gesetzlichen Anforderungen (a) und die hier vorzunehmende Interessenabwägung geht zulasten der Antragstellerin aus (b). Die in der Hauptsache erhobene Klage wird nach summarischer Prüfung voraussichtlich keinen Erfolg haben und sonstige besondere Umstände, die gleichwohl die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen würden, liegen nicht vor.

23
a) Die in Ziffer II. des Bescheids vom 12. Februar 2026 angeordnete sofortige Vollziehung ist formell rechtmäßig. Der Antragsgegner war hierfür gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO zuständig. Auch dem Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist genügt (vgl. zu den Anforderungen BayVGH, B.v. 29.2.2024 – 15 CS 24.168 – juris Rn. 14 m.w.N.). In der Begründung des Bescheids hat der Antragsgegner das besondere Vollzugsinteresse nicht lediglich formelhaft, sondern schlüssig und mit Bezug auf die Umstände des konkreten Einzelfalles begründet. Ob diese Erwägungen auch inhaltlich tragen, bedarf keiner Entscheidung, da § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO lediglich ein formelles Begründungserfordernis normiert.

24

b) Das öffentliche Vollzugsinteresse hinsichtlich Nr. 1 des Bescheids vom 12. Februar 2026 überwiegt das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin, weil die Klage insoweit voraussichtlich erfolglos bleiben wird.

25
aa) Im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO trifft das Gericht eine eigene, originäre Ermessensentscheidung. Hierbei sind das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsakts und das Interesse des Antragstellers an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gegeneinander abzuwägen. Besondere Bedeutung kommt dabei den Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache zu, die im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes summarisch zu prüfen sind (vgl. BVerwG, B.v. 11.11.2020 – 7 VR 5.20 – juris Rn. 8; BayVGH, B.v. 18.9.2017 – 15 CS 17.1675 – juris Rn. 11; B.v. 7.11.2022 – 15 CS 22.1998 – juris Rn. 25).

26
Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt ist dabei sowohl für die Interessenabwägung als auch für die in diesem Rahmen erfolgende Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache der Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts (vgl. Hoppe in Eyermann, VwGO, 17. Aufl. 2026, § 80 Rn. 105 f.). Aus dem materiellen Recht ergibt sich für die Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache nichts Anderes, denn bei der hier streitgegenständlichen Nutzungsuntersagung (Ziffer I.) handelt es sich um einen Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, der fortlaufend der Rechtfertigung bedarf und für dessen Beurteilung es mithin nicht auf den Zeitpunkt seines Erlasses, sondern – soweit wie hier keine mündliche Verhandlung stattfindet – auf den Entscheidungszeitpunkt ankommt (siehe nur BayVGH, B.v. 5.11.2020 – 1 ZB 20.598 – juris Rn. 7; B.v. 25.8.2016 – 9 ZB 13.1993 – juris Rn. 14).

27
bb) Die in der Hauptsache erhobene Klage wird voraussichtlich keinen Erfolg haben.

28
(1) Die zutreffend auf die Rechtsgrundlage des Art. 76 Satz 2 BayBO gestützte Nutzungsuntersagung in Ziffer II. des Bescheids vom 12. Februar 2026 ist formell rechtmäßig. Insbesondere wurde die Antragstellerin mit Schreiben 20. Januar 2026 gemäß Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG zum Erlass einer Nutzungsuntersagung angehört.

29
(2) Die Nutzungsuntersagung ist voraussichtlich auch hinreichend bestimmt.

30
Gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Das bedeutet zum einen, dass der Adressat in die Lage versetzt werden muss, zu erkennen, was von ihm gefordert wird. Zum anderen muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsakts nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts (BVerwG, U.v. 15.2.1990 – 4 C 41.87 – juris Rn. 29).

31
Diesen Anforderungen genügt die Nutzungsuntersagung. Im Tenor des Bescheids wird die Nutzung der Räumlichkeiten des Bürgerbüros als Veranstaltungsraum untersagt und zur näheren Bestimmung ausdrücklich Bezug genommen auf die Anzeige vom 14. Januar 2026. Damit ist klargestellt, dass die Nutzung als Büroräume für die Tätigkeit als Bundestagesabgeordnete durch die Antragstellerin und ihre Mitarbeiter nicht von der Nutzungsuntersagung betroffen ist. Keine Bedenken trägt die Kammer hinsichtlich des Begriffs „Veranstaltungsraum“. Eine Veranstaltung ist ein planmäßig zeitlich eingegrenztes, aus dem Alltag herausgehobenes Ereignis, mit einem bestimmten Zweck oder Programm, das von einer bestimmten Person oder Institution als Veranstalter verantwortet wird und zu welchem ein offener oder begrenzter Besucherkreis Zutritt hat (vgl. BayVGH, U.v. 25.1.2022 – 10 N 20.1227 – juris Rn. 149; B.v. 16.7.2020 – 20 NE 20.1500 – juris Rn. 21). Anders als der Antragsgegner meint, kann der Tenor nicht dahin ausgelegt werden, dass er sämtliche Veranstaltungen bzw. jegliche Nutzung als Veranstaltungsraum umfasst. Denn die Reichweite der Nutzungsuntersagung ist durch die Bezugnahme auf die Anzeige vom 14. Januar 2026 dahingehend beschränkt, dass nur Veranstaltungen mit der dort genannten Teilnehmerzahl in der dort angegebenen Häufigkeit untersagt werden. Daraus folgt allerdings im Wege eines Erst-recht-Schlusses, dass auch häufigere Veranstaltungen sowie solche mit einer größeren Teilnehmerzahl von der

Nutzungsuntersagung erfasst sind. Die vom Antragsgegner gezogene Schlussfolgerung ist hingegen kein Erst-recht-Schluss. Denn die Erfassung von Veranstaltungen mit geringerer Teilnehmerzahl oder geringerer Häufigkeit stellt keine Steigerung, sondern eine Reduzierung der untersagten Nutzungsintensität dar. Aus der Untersagung einer intensiveren Nutzung lässt sich daher nicht „erst recht“ auf die Untersagung einer weniger intensiven Nutzung schließen. Hätte der Antragsgegner auch seltenere Veranstaltungen bzw. solche mit geringerer Teilnehmerzahl untersagen wollen, hätte er dies ohne Weiteres dadurch zum Ausdruck bringen können, dass er im Tenor nicht auf die Anzeige vom 14. Januar 2026 Bezug nimmt. Dies hat er jedoch nicht getan. Dieses Auslegungsergebnis wird durch Ziffer I. der Bescheidsgründe nicht erschüttert, sondern gestützt. Dort wird zwar die Anzeige vom 16. Januar 2026 erwähnt; im Folgenden werden jedoch lediglich die Angaben aus der Anzeige vom 14. Januar 2026 wiedergegeben. Dies spricht aus Sicht der Kammer dafür, dass die Behörde die in der Anzeige vom 14. Januar 2026 beschriebene Veranstaltungsnutzung sowie eine darüber hinausgehende intensivere Nutzung untersagen wollte.

32
(3) Die Nutzungsuntersagung ist voraussichtlich materiell rechtmäßig. Die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 76 Satz 2 BayBO liegen nach summarischer Prüfung vor (a) und der Antragsgegner hat das ihm auf Rechtsfolgenseite eingeräumte Ermessen frei von Ermessensfehlern ausgeübt, die der durch § 114 Satz 1 VwGO eingeschränkten gerichtlichen Nachprüfung unterliegen (b).

33
(a) Werden Anlagen im Widerspruch zu öffentlichrechtlichen Vorschriften genutzt, so kann diese Nutzung gemäß Art. 76 Satz 2 BayBO untersagt werden. Die tatbestandlichen Voraussetzungen sind schon dann erfüllt, wenn eine bauliche Anlage ohne die erforderliche Genehmigung, somit formell illegal, genutzt wird. Die Nutzungsuntersagung dient – jedenfalls bei genehmigungsbedürftigen – Vorhaben in erster Linie dazu, den Bauherrn auf das Genehmigungsverfahren zu verweisen. Ob die Nutzung auch materiell baurechtswidrig ist, ist regelmäßig keine Frage des Tatbestands, sondern betrifft die im Rahmen des Ermessens der Bauaufsichtsbehörde zu berücksichtigenden Gesichtspunkte (vgl. Decker in Busse/Kraus, BayBO, 161. EL Februar 2025, Art. 76 Rn. 282 ff. m.w.N.).

34
Diese Voraussetzungen liegen hier voraussichtlich vor. Die streitgegenständliche Nutzung ist formell illegal, da hierfür gemäß Art. 55 Abs. 1 BayBO eine Baugenehmigung erforderlich wäre, die aber nicht vorliegt.

35
(aa) Es ist zwischen den Beteiligten nicht streitig, dass zuletzt mit Baugenehmigung vom 18. Oktober 2018 eine Nutzung der streitgegenständlichen Räumlichkeiten als Ladenflächen genehmigt worden ist. Der Übergang von dieser Nutzung zu der streitgegenständlichen Nutzung stellt eine Nutzungsänderung i.S.v. Art. 55 Abs. 1 BayBO dar.

36
(i) Der genaue Inhalt dieser Baugenehmigung vom 18. Oktober 2018 ergibt sich weder aus dem Vortrag der Beteiligten noch aus dem Inhalt der vorgelegten Akten. Aus dem in den vorgelegten Akten enthaltenen gestempelten Eingabeplan vom 28. Februar 2018 ergibt sich jedoch zumindest, dass im Erdgeschoss drei Läden mit Flächen zwischen ca. 136 m^2 und 165 m^2 geplant waren.

37
(ii) Diese Baugenehmigung deckt bereits die Nutzung der Räume als Abgeordnetenbüro voraussichtlich nicht, denn diese Nutzung überschreitet – unabhängig von der Frage, ob und in welchem Umfang dort Veranstaltungen durchgeführt werden – die Variationsbreite einer Ladennutzung (vgl. OVG NW, B.v. 13.4.2023 – 1 B 1253/22 – juris Rn. 53; VG München, U.v. 9.5.2019 – M 11 K 18.737 – juris Rn. 32 f.). Dies stellt bereits für sich genommen eine Nutzungsänderung dar, da den Räumlichkeiten hierdurch eine baurechtlich relevante andere Zweckbestimmung gegeben wird. Dafür spricht, dass durch den Wechsel von einer Ladenzu einer Büro- und Veranstaltungsnutzung die Grundkategorie „Gewerbebetrieb“ verlassen wird. Das Bauplanungsrecht unterscheidet zwischen Ladennutzungen als Sonderfall gewerblicher Nutzungen und anderen Nutzungen und trifft insoweit differenzierende Regelungen zur Zulässigkeit dieser Nutzungen in den Baugebieten. Ein Abgeordnetenbüro stellt keinen Laden als Unterfall eines Einzelhandelsbetriebs (§ 6 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO), sondern regelmäßig eine Anlage für Verwaltungen (§ 6 Abs. 2 Nr. 5 Alt. 1 BauNVO) dar (OVG NW, B.v. 13.4.2023 – 2 B 1253/22 – juris Rn. 53). Es handelt sich also um verschiedene bauplanungsrechtliche Nutzungskategorien, die einer differenzierenden Regelung zugänglich sind. Zudem

mag eine Einordnung als Anlage für soziale oder kulturelle Zwecke im Einzelfall in Betracht kommen, wenn etwa eine Veranstaltungsnutzung im Vordergrund steht (OVG NW, B.v. 13.4.2023 – 2 B 1253/22 – juris Rn. 53). Das ist hier aber nach dem Vortrag des Antragstellers und mit Blick auf Häufigkeit und Umfang der angezeigten Veranstaltungen nicht der Fall. Zum anderen sind auch die bauordnungsrechtlichen Anforderungen verschieden (dazu sogleich Rn. 38 ff.). Vor diesem Hintergrund kommt es nicht darauf an, ob es sich bei der Durchführung von Veranstaltungen um eine „unselbständige Annexnutzung“ zur Nutzung als Abgeordnetenbüro handelt. Diese Frage würde sich nur dann stellen, wenn der Antragstellerin die Umnutzung in ein Abgeordnetenbüro genehmigt worden und in der Folge streitig wäre, ob bzw. in welchem Umfang diese Genehmigung auch die Durchführung von Veranstaltungen abdeckt. So liegt der Fall hier aber nicht. Eine Nutzungsänderung liegt nach dem Vorstehenden erst recht vor, wenn man der Veranstaltungsnutzung eigenständige Bedeutung beimisst. Denn in diesem Fall würde nicht nur die Nutzung als Abgeordnetenbüro, sondern zusätzlich auch die Veranstaltungsnutzung die Variationsbreite einer Ladennutzung überschreiten.

38
(bb) Die Nutzung der streitgegenständlichen Räumlichkeiten als Abgeordnetenbüro und für Veranstaltungen stellt vor diesem Hintergrund eine nach Art. 55 Abs. 1 BayBO grundsätzlich genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung dar. Diese ist nicht ausnahmsweise gemäß Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO verfahrensfrei, und zwar unabhängig davon, auf welche der seit Aufnahme der Nutzung geltende Fassung dieser Norm man abstellt.

39
(i) Nach Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO in der bis zum 31. Dezember 2024 geltenden Fassung war die Änderung der Nutzung von Anlagen verfahrensfrei, wenn für die neue Nutzung keine anderen öffentlichrechtlichen Anforderungen nach Art. 60 Satz 1 und Art. 62 bis 62b als für die bisherige Nutzung in Betracht kommen. Durch § 12 Nr. 9 Buchst. d des Ersten Modernisierungsgesetzes Bayern vom 23. Dezember 2024 (GVBl. S. 605) wurde die Vorschrift mit Wirkung ab 1. Januar 2025 dahingehend ergänzt, dass andere öffentlicherechtliche Anforderungen die Verfahrensfreiheit unberührt lassen sollen, soweit die neue Nutzung gebietstypisch im jeweiligen Baugebiet nach den Vorschriften der Baunutzungsverordnung allgemein zulässig ist und kein Sonderbau betroffen ist. Ausweislich der Gesetzesmaterialien beschränkt sich diese Erweiterung des Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO auf die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit (BayLT-Drs. 19/3023, S. 31). Der Wortlaut der Norm bietet durch das Wort „soweit“ noch einen hinreichenden Ansatzpunkt für eine historischteleologische Auslegung im Lichte der Gesetzesmaterialien (vgl. Weinmann in BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, Art. 57 BayBO Rn. 268b). Deshalb teilt die Kammer die in Rechtsprechung und Literatur vertretene Auffassung, dass die Vorschrift nur dann eingreift, wenn für die neue Nutzung – abgesehen von den bauplanungsrechtlichen Vorschriften über die Art der Nutzung – keine anderen öffentlichrechtlichen Anforderungen nach Art. 60 Satz 1 und Art. 62 bis 62b BayBO in Betracht kommen (so auch BayVGH, B.v. 13.4.2026 – 1 ZB 24.2026 – juris Rn. 11; Weinmann in BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, Art. 57 BayBO Rn. 268b; Lechner/Busse in Busse/Kraus, BayBO, 161. EL Februar 2026, Art. 47 Rn. 411; Vollzugshinweise zu den Änderungen der Bayerischen Bauordnung, StMBS v. 4.2.2025 – StMB-24-4101-2-129-680 – S. 12 f.).

40
(ii) Demnach ist vorliegend weder die Nutzungsänderung zu einem Abgeordnetenbüro mit Veranstaltungsnutzung noch zu einer selbständigen Veranstaltungsnutzung nach Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO verfahrensfrei, da für diese neue(n) Nutzung(en) andere öffentlichrechtliche Anforderungen nach Art. 60 Satz 1 BayBO in Betracht kommen. Die Verweisung auf Art. 60 Satz 1 BayBO ist dabei nicht im Sinne einer Rechtsgrund-, sondern einer Rechtsfolgenverweisung zu verstehen. Folglich sind auch dann, wenn kein Sonderbau vorliegt, zwar alle, aber auch nur solche Anforderungen zu berücksichtigen, die gemäß Art. 60 Satz 1 BayBO Prüfgegenstand im Baugenehmigungsverfahren sein können; es kommt mithin nicht darauf an, ob diese Anforderungen in dem Genehmigungsverfahren für die konkrete Nutzungsänderung tatsächlich zu prüfen wären (BayVGH, B.v. 28.6.2016 – 15 CS 15.44 – juris Rn. 18; B.v. 28.2.2014 – 15 CS 13.1863 – juris Rn. 15; Weinmann in BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, Art. 57 BayBO Rn. 263; Molodovsky/Waldmann in Molodovsky/Famers/Waldmann, BayBO, Werkstand: 1.3.2026, Art. 57 Rn. 221a; Weber in Schwarzer/König, BayBO, 5. Aufl. 2022, Art. 57 Rn. 109; Vollzugshinweise zur BayBO 2013, IMS v. 1.7.2013 – IIB4-4101-033/11 – Rn. 57.4.1; vgl. auch BayLT-Drs. 16/13683, S. 15). Überdies kommen andere öffentlichrechtliche Anforderungen in diesem Sinn nicht nur dann in Betracht, wenn für die

neue Nutzung strengere Vorschriften gelten können, sondern auch, wenn die neuen Anforderungen weniger einschränkend sind. Das kann der Fall sein, wenn bisherige und geänderte Nutzung in unterschiedlichen Rechtsvorschriften geregelt sind oder wenn sich aus derselben Norm abweichende Anforderungen hinsichtlich der Zulässigkeit einer neuen Nutzung ergeben können. Voraussetzung für eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung ist nicht, dass tatsächlich andere Anforderungen an die geänderte Nutzung gestellt werden, sondern nur, dass derartige Anforderungen in Betracht kommen können (BayVGH, B.v. 28.6.2016 – 15 CS 15.44 – juris Rn. 18; B.v. 28.2.2014 – 15 CS 13.1863 – juris Rn. 15; Weinmann in BeckOK Bauordnungsrecht Bayern, Art. 57 BayBO Rn. 264).

41
Andere öffentlichrechtliche Anforderungen im Sinne von Art. 60 Satz 1 BayBO können sich im vorliegenden Fall sowohl für die Büro- als auch für die Veranstaltungsnutzung aus verschiedenen Vorschriften des Bauordnungsrechts ergeben: So sind an Verkaufsräume im Hinblick auf die Belichtung nach Art. 45 Abs. 3 BayBO andere Anforderungen zu stellen als an Büro-, Besprechungs- oder Veranstaltungsräume (vgl. VG München, U.v. 9.5.2019 – M 11 K 18.737 – juris Rn. 33). Auch hinsichtlich der Barrierefreiheit können an einen Laden andere Anforderungen zu stellen sein als an ein Büro oder Veranstaltungsräume, insb. aber nicht nur mit Blick auf den erforderlichen Umfang der Barrierefreiheit (Art. 48 Abs. 2 Satz 3 BayBO) und die erforderliche Anzahl barrierefreier Stellplätze und Toiletten (Art. 48 Abs. 2 Satz 4 BayBO). Auch mit Blick auf Brandschutz (Art. 12 BayBO) und Rettungswege (Art. 31 BayBO) sind andere Anforderungen denkbar. Das gilt insbesondere deshalb, weil nach dem vorliegenden Grundrissplan vom 28. Februar 2018 eine Geschossfläche von 400 m^2 überschritten wird, ab der gemäß Art. 31 Abs. Satz 2 BayBO grundsätzlich ein zweiter Rettungsweg erforderlich ist. Überdies ist aufgrund der Veranstaltungsnutzung mit der gleichzeitigen Anwesenheit einer größeren Zahl von Menschen in den streitgegenständlichen Räumen zu rechnen, sodass mit Blick auf den Schutz vor Gefahren für Leben und Gesundheit im Brandfall weitergehende Anforderungen nach Art. 54 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Art. 3 BayBO zu stellen sein können. Weiter könnte eine Büro- und erst recht eine Veranstaltungsnutzung mit Blick auf Art. 3 Satz 2 BayBO andere oder zusätzliche Toilettenanlagen notwendig machen (vgl. Lechner/Busse in Busse/Kraus, BayBO, 161. EL Februar 2026, Art. 57 Rn. 419, 14. Tiret). Die zwischen den Beteiligten im Einzelnen streitigen, möglicherweise anderen Stellplatzanforderungen nach Art. 47 BayBO und ggf. der Stellplatzsatzung der Beigeladenen sind damit nur einer von mehreren Gesichtspunkten, aus dem sich im vorliegenden Fall andere öffentlichrechtliche Anforderungen i.S.v. Art. 60 Satz 1 BayBO ergeben können.

42
(b) Der Antragsgegner hat das ihm auf Rechtsfolgenseite eingeräumte Ermessen (Art. 40 BayVwVfG) pflichtgemäß und ohne der durch § 114 Satz 1 VwGO eingeschränkten gerichtlichen Nachprüfung unterliegende Ermessensfehler ausgeübt.

43
(aa) Das dem Antragsgegner eingeräumte Ermessen richtet sich vorrangig nach dem Zweck der Eingriffsnorm, rechtmäßige Zustände herzustellen. Die Bauaufsichtsbehörde hat dabei so vorzugehen, dass die Einhaltung öffentlichrechtlicher Vorschriften möglichst effektiv gewährleistet wird. Es entspricht regelmäßig pflichtgemäßer Ermessensausübung, wenn die Bauaufsichtsbehörde eine formell illegale Nutzung durch den Erlass einer Nutzungsuntersagung unterbindet (vgl. nur BayVGH, B.v. 4.1.2023 – 1 CS 22.1971 – juris Rn. 9). Grenzen ergeben sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. So darf eine formell rechtswidrige Nutzung grundsätzlich nicht untersagt werden, wenn sie offensichtlich genehmigungsfähig ist (BayVGH, B.v. 21.10.2024 – 1 CS 24.1295, 1 CS 24.1297 – juris Rn. 10; B.v. 8.1.2021 – 9 CS 20.2376 – juris Rn. 13).

44
(bb) Nach diesen Maßstäben ist die Ermessensausübung durch den Antragsgegner nicht zu beanstanden. Die streitgegenständliche Nutzung ist nicht offensichtlich genehmigungsfähig.

45
(i) Die Kammer kann mangels aussagekräftiger Bauvorlagen die Zulässigkeit des Vorhabens nicht mit hinreichender Sicherheit prüfen. Die Antragstellerin hat nicht mitgeteilt, welche Räume in welcher Weise genutzt werden. Auch eine Grundrissdarstellung, aus der sich die Raumaufteilung ergibt, wurde nicht vorgelegt. Weiter fehlt es an einer hinreichenden Betriebsbeschreibung bzw. einem hinreichenden, aufgrund

der geplanten Veranstaltungsnutzung erforderlichen Nutzungskonzept. Schon deshalb ist die Genehmigungsfähigkeit nicht offensichtlich.

46
(ii) Was die Stellplatzanforderungen anbelangt, sprechen überdies gute Gründe gegen eine offensichtliche Genehmigungsfähigkeit der Nutzungsänderung. Die Frage, ob die Stellplatzsatzung nach Art. 83 Abs. 5 Satz 2 BayBO fortgilt und anzuwenden ist, wirft schwierige, soweit ersichtlich obergerichtlich noch nicht abschließend geklärte Auslegungsfragen auf. Es spricht zwar Überwiegendes dafür, dass die Satzung im hier maßgeblichen Umfang fortgilt und aufgrund der gesetzlichen Übergangsregelung als Anordnung einer Stellplatzpflicht i.S.v. Art. 47 Abs. 1 Satz 1 BayBO anzusehen ist. Bereits die Komplexität dieser Rechtsfragen steht jedoch der Annahme entgegen, die Nutzungsänderung sei offensichtlich genehmigungsfähig. Hinzu kommt, dass ein rechnerischer Mehrbedarf an Stellplätzen nicht offensichtlich ausgeschlossen werden kann und auch nicht ordnungsgemäß nachgewiesen ist.

47
Der Gesetzgeber hat die Pflicht zur Errichtung von Stellplätzen durch § 13 des Ersten Modernisierungsgesetzes Bayern zum 1. Oktober 2025 „kommunalisiert“ (so BayLT-Drs. 19/3023, S. 33). Art. 47 Abs. 1 Satz 1 BayBO bestimmt seitdem, dass Stellplätze auf dem Baugrundstück oder auf einem geeigneten Grundstück in der Nähe des Baugrundstücks nur mehr herzustellen sind, wenn die Gemeinde dies durch Satzung nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 BayBO angeordnet hat. Gleichzeitig ist die frühere Rechtsgrundlage für den Erlass von Stellplatzsatzungen in Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 BayBO entfallen. Dies hatte aufgrund des vom bayerischen Landesgesetzgeber verfolgten, in Art. 47 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 5 Satz 3 BayBO sowie den Gesetzesmaterialien zum Ausdruck kommenden Ziels, die Zahl der von den Gemeinden geforderten Stellplätze zu begrenzen und „Maximalforderungen“ (vgl. BayLT-Drs. 19/3023, S. 34) auszuschließen, vorbehaltlich der Fortgeltungsanordnung in Art. 83 Abs. 5 Satz 2 BayBO die Unwirksamkeit der auf dieser Rechtsgrundlage erlassenen Satzungen zur Folge (vgl. zu diesem Ausnahmefall BVerwG, U.v. 6.10.1989 – 4 C 11.86 – juris Rn. 10; zum Regelfall siehe BVerwG, B.v. 4.5.1999 – 1 B 34.99 – juris Rn. 11 m.w.N.).

48
Die Kammer ist der Auffassung, dass die Stellplatzsatzung der Beigeladenen nach Maßgabe des Art. 83 Abs. 5 Satz 2 und 3 BayBO auch weiterhin jedenfalls im hier relevanten Umfang fortgilt. Nach Art. 83 Abs. 5 Satz 2 BayBO gelten Satzungen, die auf Grundlage von Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 BayBO in einer bis einschließlich 30. September 2025 geltenden Fassung erlassen worden sind, fort, wenn sie die in der Anlage zur Garagen- und Stellplatzverordnung (GaStellV) festgelegten Höchstzahlen nicht überschreiten oder durch Bebauungsplan oder eine andere Satzung nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs nach Art. 81 Abs. 2 BayBO erlassen worden sind. Die beiden letzten Alternativen treffen hier nicht zu. Insbesondere verweist der Bebauungsplan nur (dynamisch) auf die Stellplatzsatzung und ordnet ihre Geltung an; ein solcher Verweis führt jedoch nicht dazu, dass die Stellplatzsatzung als durch Bebauungsplan erlassen anzusehen wäre. Vielmehr bringt der Bebauungsplan hierdurch nur die ohnehin geltende Rechtslage zum Ausdruck. Eine Fortgeltung kommt deshalb nur nach Maßgabe der ersten Alternative von Art. 83 Abs. 5 Satz 2 BayBO in Betracht. Dabei geht die Kammer davon aus, dass das Wort „wenn“ richtigerweise als „soweit“ zu lesen ist, sodass auf Grundlage des früheren Rechts erlassene Stellplatzsatzungen insoweit fortgelten, als sie nicht mehr Stellplätze fordern, als es das neue Recht vorsieht (so auch Decker in Busse/Kraus, BayBO, 161. EL Februar 2025, Art. 81 Rn. 166). Ein anderes Verständnis ginge über das hinaus, was erforderlich ist, um das vom Gesetzgeber mit der Neuregelung des Stellplatzrechts verfolgte Ziel zu erreichen, die in der Anlage zur Garagen- und Stellplatzverordnung festgelegten Stellplatzanforderungen als Obergrenze festzulegen und den Gemeinden nur ein Abweichen nach unten zu gestatten. Weiter ist die Kammer der Auffassung, dass in Art. 83 Abs. 5 Satz 2 BayBO die Anlage zur GaStellV in der Fassung in Bezug genommen wird, die sie durch § 11 des Ersten Modernisierungsgesetzes Bayern gefunden hat (ebenso Decker in Busse/Kraus, BayBO, 161. EL Februar 2025, Art. 81 Rn. 166 unter Bezugnahme auf BayLT-Drs. 19/3023, S. 35). Dies zugrunde gelegt gilt die Stellplatzsatzung der Beigeladenen jedenfalls im Hinblick auf die hier in Betracht kommenden Richtzahlen nach Nr. 2 (Büro- und Verwaltungsräume) und Nr. 4 (Veranstaltungseinrichtungen) des Anhangs I zu § 3 Abs. 1 Stellplatzsatzung. Diese Richtwerte entsprechen den Höchstwerten nach Nr. 2 (Gebäude mit Büro-, Verwaltungs- und Praxisräumen) und Nr. 4 (Versammlungsstätten, Kirchen) der Anlage zu § 20 GaStellV, ohne diese zu überschreiten.

49
Die Stellplatzsatzung ist zudem als Anordnung i.S.v. Art. 47 Abs. 1 Satz 1 BayBO zu betrachten. Nach der Neuregelung setzt die Stellplatzpflicht sowohl bei der Errichtung als auch bei der Änderung oder Nutzungsänderung von Anlagen eine ausdrückliche Anordnung durch örtliche Bauvorschrift voraus. Satzungen, die aufgrund von Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 BayBO in der bis 30. September 2025 geltenden Fassung erlassen wurden, enthalten eine solche Anordnung aber nicht und konnten sie mangels entsprechender Rechtsgrundlage vor dem 30. September 2025 auch nicht enthalten (Decker in Busse/Kraus, BayBO, 161. EL Februar 2025, Art. 81 Rn. 166). Damit droht Art. 83 Abs. 5 Satz 2 BayBO leer zu laufen. Denn die Fortgeltung einer Stellplatzsatzung nach altem Recht ist sinnlos, wenn diese keine Stellplatzpflicht nach Art. 47 Abs. 1 Satz 1 BayBO auslöst (Decker in Busse/Kraus, BayBO, 161. EL Februar 2025, Art. 81 Rn. 166). Das ist jedoch weder erforderlich, um einen Widerspruch zwischen dem fortgeltenden Satzungsrecht und der neuen Gesetzeslage zu beseitigen, noch entspricht es dem Willen des Gesetzgebers. Nach der Begründung des Entwurfs für das Erste Modernisierungsgesetz Bayern soll in diesen Fällen „fingiert [werden], dass durch Satzung eine Stellplatzflicht angeordnet worden ist“ (BayLT-Drs. 19/3023, S. 35). Deshalb sprechen nach Auffassung der Kammer gute Gründe dafür, dass im Falle der Fortgeltung nach Art. 83 Abs. 5 Satz 2 BayBO von einer Anordnung i.S.v. Art. 47 Abs. 1 Satz 1 BayBO auszugehen ist (so auch Decker in Busse/Kraus, BayBO, 161. EL Februar 2025, Art. 81 Rn. 166; a.A. jedoch Molodovsky/Waldmann in Molodovsky/Famers/Waldmann, BayBO, Werkstand: 1.3.2026, Art. 47 Rn. 60). Da nach § 2 Abs. 1 und Abs. 2 Stellplatzsatzung sowohl bei der Errichtung als auch bei der Änderung und Nutzungsänderung von Anlagen Stellplätze in der erforderlichen Zahl herzustellen sind, ist die Stellplatzsatzung als (fiktive) Anordnung aufgrund von Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a und b BayBO anzusehen.

50
Geht man demnach grundsätzlich vom Bestehen einer Stellplatzflicht aus, so ist unklar, welche Anforderungen nach dem neuen, seit 1. Oktober 2025 geltenden Stellplatzrecht im Falle von Nutzungsuntersagungen zu stellen sind. Bis zum 30. September 2025 regelte Art. 47 Abs. 1 Satz 2 BayBO, dass bei der Änderung oder Nutzungsänderung von Anlagen Stellplätze in solcher Zahl und Größe herzustellen sind, dass die Stellplätze die durch die Änderung zusätzlich zu erwartenden Kraftfahrzeuge aufnehmen können. Nach der hierzu ergangenen Rechtsprechung war nur für den durch die Nutzungsänderung bedingten Mehrbedarf an Stellplätzen ein Nachweis erforderlich; anzurechnen waren also die (fiktiven) Stellplätze der früheren Nutzung, gleichviel ob sie abgelöst oder auf andere Weise nachgewiesen wurden (vgl. BayVGH, B.v. 22.4.2004 – 20 B 03.2531 – juris Rn. 19). Die Nutzungsänderung durfte nicht zum Anlass genommen werden, bereits für die frühere Nutzung fehlende Stellplätze aus Anlass der Nutzungsänderung nachzufordern (vgl. BayVGH, U.v. 8.10.2015 – 1 BV 14.1795 – juris Rn. 30). Für die Beurteilung des Stellplatzbedarfs auch hinsichtlich der früheren Nutzung kam es dabei auf die Sach- und Rechtslage im Entscheidungszeitpunkt an (BayVGH, B.v. 7.2.2024 – 1 ZB 21.2897 – juris Rn. 10; U.v. 8.5.2024 – 9 B 23.50 – juris Rn. 34; U.v. 2.5.2018 – 2 B 18.458 – juris Rn. 24). Dem entsprechen im Wesentlichen die Regelungen in § 2 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1, § 3 Abs. 7 der Stellplatzsatzung. Es spricht nach den vorstehenden Erwägungen einiges dafür, dass diese Regelungen aufgrund von Art. 83 Abs. 5 Satz 2 i.V.m. Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b BayBO fortgelten. Welche Anforderungen das seit 1. Oktober 2025 geltende Stellplatzrecht an Nutzungsänderungen stellt und inwieweit nach altem Recht erlassene Satzungen insoweit fortgelten, ist in Literatur und Rechtsprechung jedoch – soweit ersichtlich – bislang nicht behandelt worden (siehe allenfalls Decker in Busse/Kraus, BayBO, 161. EL Februar 2026, Art. 81 Rn. 188, wonach Art. 81 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b Halbs. 1 BayBO in der Sache Art. 47 Abs. 1 Satz 2 BayBO a.F. entspreche) und auch die Gesetzesmaterialien verhalten sich hierzu nicht eindeutig (vgl. BayLT-Drs. 19/3023, S. 34 f.). Unabhängig davon dürfte jedenfalls das Anrechnungsverbot in Nr. C.2 des Bebauungsplans mangels Rechtsgrundlage unwirksam sein.

51
Selbst wenn demnach zu unterstellen ist, dass das seit dem 1. Oktober 2025 geltende Stellplatzrecht einschließlich der Stellplatzsatzung der Beigeladenen im Ergebnis dieselben Anforderungen an den Stellplatznachweis bei Nutzungsänderungen stellt wie das frühere Recht, führt dies nicht zur offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit, da ein Mehrbedarf an Stellplätzen durch die streitgegenständliche Nutzungsänderung nicht sicher ausgeschlossen werden kann. Selbst bei einer reinen Büronutzung ergäbe sich nach Nr. 2 der Anlage zur Stellplatzsatzung möglicherweise ein gesteigerter Stellplatzbedarf. Nach Nr. 2.1 ist hierfür ein Stellplatz je 40 m² Hauptnutzfläche nach DIN 277 (hiervon 20% für Besucher), nach Nr. 2.2 bei erheblichem Besucherverkehr ein Stellplatz je 30 m² Hauptnutzfläche (hiervon 75% für Besucher)

nachzuweisen. Für Läden wird demgegenüber auf die Verkaufsfläche für den Kundenverkehr abgestellt und ein Stellplatz je 40 m^2 Verkaufsfläche (hiervon 75% für Besucher) gefordert. Da die Hauptnutzfläche nach DIN 277 und die Verkaufsfläche für den Kundenverkehr unterschiedliche Bezugsgrößen darstellen und die Raumaufteilung der von der Antragstellerin angemieteten Flächen sowie die hieraus resultierende Hauptnutzfläche nicht bekannt sind, lässt sich ein Vergleich des bisherigen und des nunmehr erforderlichen Stellplatzbedarfs derzeit nicht belastbar vornehmen. Hinzu kommt, dass auch Angaben zu dem zu erwartenden Besucherverkehr fehlen. Das gilt umso mehr, wenn die Räumlichkeiten auch als Veranstaltungseinrichtungen i.S.d. Nr. 4.1 oder 4.2 der Anlage zur Stellplatzsatzung genutzt werden, wobei auch eine überörtliche Bedeutung i.S.v. Nr. 4.1 nicht ausgeschlossen erscheint, da der Kreisverband der Partei, dem die Antragstellerin vorsteht, seinen Sitz in der M. Straße 15 hat, sodass Veranstaltungen mit kreisweiter Bedeutung vorstellbar sind. Ein erhöhter Stellplatzbedarf lässt sich daher gegenwärtig weder verneinen noch bestätigen. Der durch die Nutzungsänderung ausgelöste rechnerische Mehrbedarf an Stellplätzen kann deshalb nicht mit der für die Annahme einer offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit erforderlichen Sicherheit ausgeschlossen werden.

52
Die von der Antragstellerin vorgelegte Urkunde vom 7. Juli 1970 über die Bestellung einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit zugunsten der Beigeladenen für die Herstellung und Unterhaltung von 23 privaten Stellplätzen genügt als Stellplatznachweis im Übrigen nicht. Mit Recht hat die Beigeladene zum einen darauf hingewiesen, dass die Benutzung bereits nicht – entgegen Art. 47 Abs. 1 Satz 2 BayBO gegenüber dem Rechtsträger der Bauaufsichtsbehörde – hier: dem Antragsgegner als Rechtsträger des Landratsamtes W. – rechtlich gesichert ist, sondern gegenüber der Beigeladenen. Zum anderen ist der Inhalt der Grunddienstbarkeit insoweit beschränkt, als die Stellflächen nur für vorhandenen Appartementwohnungen auf den genannten Flurnummern vorgesehen sind.

53
(iii) Hinzutritt schließlich, dass gemäß § 2 Abs. 1 der Veränderungssperre in deren räumlichen Geltungsbereich – in dem auch die Vorhabengrundstücke liegen – Vorhaben im Sinne von § 29 BauGB nicht durchgeführt werden dürfen. Hierunter fällt auch die streitgegenständliche Nutzungsänderung, denn diese unterfällt aufgrund ihrer städtebaulichen Relevanz auch dem bauplanungsrechtlichen Begriff der Nutzungsänderung i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB. Ein sich aus städtebaulichen Satzungen ergebendes Zulassungshindernis für ein Vorhaben führt im Regelfall dazu, dass das jeweilige Vorhaben nicht offensichtlich genehmigungsfähig ist (BayVGH, B.v. 15.1.2016 – 9 ZB 14.1146 – juris Rn. 25).

54
Ob etwas anderes gilt, wenn die jeweilige Rechtsvorschrift offenkundig und nach jeder Betrachtungsweise unwirksam ist, kann dahinstehen. In der obergerichtlichen Rechtsprechung ist insoweit geklärt, dass die Gemeinden nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB die Bauleitpläne aufzustellen haben, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Was in diesem Sinn erforderlich ist, bestimmt sich nach der planerischen Konzeption der Gemeinde. Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinden, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen entspricht. Dabei können auch städtebauliche Ziele verfolgt werden, die mehr auf Bewahrung als auf Veränderung der vorhandenen Situation zielen (vgl. BVerwG, B.v. 15.3.2012 – 4 BN 9.12 – juris Rn. 3). Die Gemeinden können auch Planungsabsichten Einzelner zum Anlass nehmen, um ihre städtebaulichen und gestalterischen Vorstellungen in Bebauungsplänen festzuschreiben (vgl. BVerwG, U.v. 19.2.2004 – 4 CN 16.03 – juris Rn. 30 a.E.), und eine Veränderungssperre erlassen. Wesentlich ist dabei, dass die Gemeinde bereits positive Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans entwickelt hat. Eine Negativplanung, die sich darin erschöpft, einzelne Vorhaben auszuschließen, reicht nicht aus (BVerwG, B.v. 8.9.2016 – 4 BN 22.16 – juris Rn. 5 m.w.N.). Jedoch sind Festsetzungen in einem Bebauungsplan als „Negativplanung“ auch nicht schon dann wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 BauGB unwirksam, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht. Sie sind nur dann unzulässig, wenn sie nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entsprechen, sondern nur vorgeschoben sind, um eine andere Nutzung zu verhindern (BVerwG, B.v. 18.1.2012 – 4 BN 25.11 – juris Rn. 4; B.v. 18.12.1990 – 4 NB 8.90 – juris Rn. 12). Wo die Grenze zur unzulässigen Negativplanung verläuft, lässt sich dabei nicht abstrakt bestimmen, sondern kann nur anhand der Gesamtumstände beurteilt werden (BayVGH, B.v. 14.11.2025 – 1 CS 25.1415 – juris Rn. 16).

55

Die Darlegungen der Antragstellerin, es werde eine reine Verhinderungsplanung verfolgt, erfordern demnach eine eingehende Würdigung und Bewertung des Planverfahrens, die über den Rahmen einer Offensichtlichkeitsprüfung – zumal im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes – hinausgeht.

56
Im Übrigen ist jedenfalls in Bezug auf die bislang allein untersagte Veranstaltungsnutzung auch nicht offensichtlich, dass die Antragstellerin eine Ausnahme von der Veränderungssperre gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 BauGB beanspruchen könnte. Denn Ziel der durch die Veränderungssperre gesicherten Planung ist es gerade, Versammlungsstätten und Anlagen für kulturelle und soziale Zwecke jeglicher Art im Plangebiet auszuschließen.

57
(cc) Auch die weiteren Rügen der Antragstellerin gegen die Ermessensbetätigung des Antragsgegners greifen nicht durch.

58
Dafür, dass die Bauaufsichtsbehörde durch besondere Umstände ein schutzwürdiges Vertrauen auf Fortsetzung der formell illegalen Nutzung geweckt hätte, sodass gesteigerte Anforderungen an die Ermessensbetätigung zu stellen wären, ist gegenwärtig weder etwas substantiiert vorgetragen noch ersichtlich (BayVGH, B.v. 10.6.2025 – 15 CS 25.855 – juris Rn. 12; B.v. 4.1.2023 – 1 CS 22.1971 – juris Rn. 11; B.v. 28.12.2016 – 15 CS 16.1774 – juris Rn. 45).

59
Soweit sich die Antragstellerin auf die Parteienfreiheit beruft, dringt sie damit nicht durch. Art. 21 Abs. 1 und 2 GG gewährleistet das Recht der Parteien mit allgemein erlaubten Mitteln im Namen der Partei an der Bildung des politischen Willens des Volkes mitzuwirken. Sie müssen jedoch alles unterlassen, was nach den allgemeinen Rechtsvorschriften verboten ist (vgl. BVerfG, U.v. 21.3.1961 – 2 BvR 27/60 – juris Rn. 30; U.v. 30.9.2009 – 6 C 29/08 – juris Rn. 20); widerrechtliches Handeln bleibt widerrechtlich, selbst wenn es im Zusammenhang mit der Betätigung einer politischen Partei steht (vgl. Streinz in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 21 Rn. 118; siehe auch Honer, NVwZ 2024, 705/706). Hierzu gehört auch die Nutzung baulicher Anlagen ohne die dafür erforderliche Baugenehmigung. Ein Recht, von Maßnahmen zum Vollzug der allgemeinen, auch dem Schutz hochrangiger Allgemeinrechtsgüter dienenden Vorschriften des Bauordnungs- und Bauplanungsrechts, die ohne Ansehen von Person, Meinung und Partei gelten und somit kein Sonderrecht gegen bestimmte Parteien darstellen, verschont zu bleiben, kann hieraus nicht abgeleitet werden. Politische Parteien und ihre Vertreter haben sich grundsätzlich an dieselben Vorschriften zu halten, die auch für die übrige Bevölkerung gelten. Nichts anderes ergibt sich aus der Rechtsstellung, die der Antragstellerin als Bundestagsabgeordnete gemäß Art. 38 Abs. 1, Art. 48 Abs. 2 GG zukommt. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung wird der Anwendungsbereich des Art. 48 Abs. 2 GG nur durch ein Verhalten berührt, das die Übernahme oder Ausübung des Abgeordnetenmandats erschweren oder unmöglich machen soll, nicht aber durch eine Regelung, die in eine andere Richtung zielt und nur unvermeidlicherweise die tatsächliche Folge oder Wirkung einer Beeinträchtigung der Freiheit der Mandatsübernahme und -ausübung hat (BVerfG, B.v. 6.12.2021 – 2 BvR 2164/21 – juris Rn. 33; B.v. 21.9.1976 – 2 BvR 350/75 – juris Rn. 50; BVerwG, U.v. 1.2.1989 – 1 D 2.86 – juris Rn. 46). Im vorliegenden Fall ist der Antragsgegner jedoch nicht eingeschritten, um die Betätigung der Antragstellerin als Abgeordnete zu behindern, sondern um das öffentliche Baurecht durchzusetzen.

60
Für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Parteien nach Art. 21 Abs. 2, Art. 3 Abs. 1 GG trägt die Antragstellerin nichts substantiiert vor und es gibt auch keine Hinweise darauf, dass die Partei, der die Antragstellerin angehört, ungleich behandelt bzw. benachteiligt worden wäre. Schließlich gibt es auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Antragsgegner unter Verkennung des sog. Parteienprivilegs aus Art. 21 Abs. 2 GG gegen die Antragstellerin eingeschritten wäre; der Antragsgegner ist gegen die Antragstellerin aufgrund der formell rechtswidrigen Nutzung der streitgegenständlichen Räume und damit aus parteipolitisch neutralen Erwägungen tätig geworden.

61
Schließlich führt auch die Berufung auf die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG nicht weiter. Zwar erscheint es nicht ausgeschlossen, dass von der Nutzungsuntersagung auch Veranstaltungen erfasst werden, die als Versammlungen in geschlossenen Räumen dem vorbehaltlosen Schutz des Art. 8 Abs. 1

GG unterfallen. Soweit die Antragstellerin in ihrer Anzeige Veranstaltungen „geselliger Art“ angekündigt hat, ist die Annahme einer Versammlung im verfassungsrechtlichen Sinne zwar nicht zwingend. Mit Blick auf ihre Abgeordnetentätigkeit und den politischen Kontext ist sie jedoch auch nicht fernliegend. Enthält eine Veranstaltung sowohl Elemente, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind, als auch solche, die diesem Zweck nicht zuzurechnen sind, ist entscheidend, ob die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach als Versammlung anzusehen ist. Lässt sich – wie hier – ein Übergewicht des einen oder des anderen Bereichs nicht zweifelsfrei feststellen, gebietet der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, die Veranstaltung als Versammlung zu behandeln (BVerfG, B.v. 27.10.2016 – 1 BvR 458/10 – juris Rn. 112 f.; BVerwG, U.v. 16.5.2007 – 6 C 23.06 – juris Rn. 16).

62
Selbst wenn hiervon zugunsten der Antragstellerin auszugehen wäre, ist ein Einschreiten auf Grundlage von Art. 76 Satz 2 BayBO nicht ausgeschlossen. Zwar gehen die Versammlungsgesetze den allgemeinen sicherheitsrechtlichen Eingriffsbefugnissen vor, soweit sie abschließende spezialgesetzliche Regelungen enthalten; gegen Gefahren, die allein aus dem gleichzeitigen Aufenthalt einer Vielzahl von Menschen an einem dafür ungeeigneten Ort entstehen, kann jedoch in Ermangelung vorrangiger spezialgesetzlicher Regelungen im Bayerischen Versammlungsgesetz auf die Vorschriften des Polizei- und Sicherheitsrechts zurückgegriffen werden (vgl. BVerwG, B.v. 16.11.2010 – 6 B 58.10 – juris Rn. 6). Hierzu gehören auch die Vorschriften des Bauordnungsrechts (BVerwG, B.v. 24.5.2024 – 4 B 15.23 – juris Rn. 10). Bei den streitgegenständlichen Räumen handelt es sich auch nicht um „Versammlungsinfrastruktur“, die als solche dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG unterliegen kann (vgl. hierzu Hartmann, NVwZ 2018, 200 ff.; Fischer, NVwZ 2022, 353 ff.; Röhrer, NVwZ 2022, 1690 ff.).

63
Der Antragsgegner war im vorliegenden Fall nicht gehalten, versammlungsrechtliche Gesichtspunkte bereits im Rahmen der angegriffenen Nutzungsuntersagung in seine Ermessensentscheidung einzustellen. Gegenstand des angefochtenen Bescheids ist nicht die Untersagung einer bestimmten Versammlung, sondern die bauordnungsrechtliche Untersagung einer typisierten Nutzung der Räumlichkeiten als Veranstaltungsstätte. Über die Zulässigkeit einer konkreten, möglicherweise von Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Versammlung hatte der Antragsgegner demgegenüber nicht zu befinden (vgl. OVG MV, B.v. 2.2.2007 – 3 M 12/07 – juris Rn. 8). Ob und inwieweit die Versammlungsfreiheit im Einzelfall eine von der allgemeinen bauordnungsrechtlichen Beurteilung abweichende Entscheidung erfordert, hängt von den konkreten Umständen der jeweils beabsichtigten Veranstaltung, insbesondere ihrer Ausgestaltung, der zu erwartenden Teilnehmerzahl sowie den Möglichkeiten ab, den mit der Nutzung verbundenen Gefahren durch geeignete Nebenbestimmungen oder sonstige Auflagen Rechnung zu tragen. Diese Umstände lassen sich im Rahmen einer allgemeinen Nutzungsuntersagung regelmäßig weder zuverlässig feststellen noch sachgerecht bewerten. Ihre Berücksichtigung bleibt daher einer auf eine konkret beabsichtigte Versammlung bezogenen Entscheidung vorbehalten. Hinzu kommt, dass im Verwaltungsverfahren weder eine bestimmte Versammlung angekündigt noch sonst Umstände vorgetragen worden sind, die dem Antragsgegner Anlass gegeben hätten, über die Auswirkungen der Nutzungsuntersagung auf eine konkrete, von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Veranstaltung zu entscheiden. Vor diesem Hintergrund erweist es sich nicht als ermessensfehlerhaft, dass der Antragsgegner die Versammlungsfreiheit der Antragstellerin im angefochtenen Bescheid nicht ausdrücklich erörtert hat.

64
Auch im Übrigen erweist sich die Nutzungsuntersagung als verhältnismäßig. Insbesondere hat der Antragsgegner nicht auch die Nutzung als Abgeordnetenbüro untersagt, obwohl es auch hierfür an der erforderlichen Genehmigung fehlt und der Tatbestand des Art. 76 Satz 2 BayBO demnach eröffnet wäre. Die Nutzungsuntersagung betrifft damit nicht den Teil der Nutzung, der am ehesten als genehmigungsfähig erscheint. Weiter hat der Antragsgegner nicht Veranstaltungen jeglicher Art, Häufigkeit und Größe untersagt, sondern durch Bezugnahme auf die Anzeige vom 14. Januar 2026 eine Einschränkung vorgenommen (dazu schon oben Rn. 29 ff.). Die bereits ausgeübte, formell rechtswidrige Nutzung musste der Antragsgegner nicht in Rechnung stellen; denn allein aus der Ausübung einer illegalen Nutzung folgen keine erhöhten Anforderungen an die Ausübung des Ermessens. Auch die Aufforderung zur Einreichung eines Bauantrags war hier kein milderes, gleich effektives Mittel. Da Zweck des Art. 76 Satz 2 BayBO in erster Linie ist, den Bauherrn auf das Genehmigungsverfahren zu verweisen, ist eine Aufforderung nach Art. 76 Satz 3 BayBO regelmäßig nur dann unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten geboten, wenn die zu

untersagende Nutzung offensichtlich genehmigungsfähig erscheint. Das ist hier aus den o.g. mehreren Gründen nicht der Fall.

65
(4) Keinen Bedenken begegnet die Zwangsgeldandrohung in Ziffer III. des angefochtenen Bescheids. Rechtsgrundlage der Zwangsgeldandrohung sind Art. 29 Abs. 2 Nr. 1, Art. 31 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 2, Art. 36 VwZVG. Das Landratsamt W. war als Anordnungsbehörde i.S.d. Art. 20 Nr. 1 VwZVG gem. Art. 30 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 VwZVG für ihren Erlass zuständig. Eine (gesonderte) Anhörung war gem. Art. 28 Abs. 2 Satz 5 BayVwVfG entbehrlich. Durch die Androhung von Zwangsgeld in Höhe von 3.000,- EUR wurde auch Art. 36 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 VwZVG Genüge getan. Das Zwangsgeld bewegt sich in dem durch Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG festgelegten Rahmen und erscheint angemessen. Dass der Antragstellerin keine Frist i.S.d. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG gesetzt worden ist, sondern dieser die streitgegenständliche Nutzung ab Zustellung des Bescheids untersagt wurde, ist unschädlich. Denn nach allgemeiner Ansicht bedarf es bei einer Unterlassungsverpflichtung im Regelfall – und so auch hier – keiner Fristsetzung (siehe nur BayVGH, B.v. 15.6.2000 – 4 B 98.775 – juris Rn. 21).

66
2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, dass die Antragstellerin auch die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen trägt, da diese einen Antrag gestellt und sich somit einem eigenen Kostenrisiko ausgesetzt hat, § 162 Abs. 3, § 154 Abs. 3 VwGO.

67
3. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nrn. 9.4.2, 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025. Die Kammer ist von einem Jahresnutzwert von ca. 58.000 EUR ausgegangen. Dies entspricht grob der jährlichen Gewerberaummiete für ca. 485 m^2 bei einem Mietzins von ca. 10 EUR/m^2. Dabei ist die Kammer davon ausgegangen, dass die Antragstellerin die gesamten Flächen im Erdgeschoss des östlichen Gebäudeteils angemietet hat. Den beschränkten Umfang der Nutzungsuntersagung hat die Kammer durch einen Abschlag von zwei Dritteln berücksichtigt und den sich daraus ergebenden Betrag gemäß Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs halbiert.