

Titel:

Ermessensfehler wegen behaupteter mündlicher Absprachen mit der Bauaufsichtsbehörde

Normenketten:

BayBO Art. 57 Abs. 1 Nr. 1 lit. c, Art. 76 S. 1

BauGB § 35

VwGO § 101 Abs. 2, § 113 Abs. 1 S. 1, § 114 S. 1, § 154 Abs. 1, § 159 S. 2, § 167

BayVwZVG Art. 26, Art. 29, Art. 31, Art. 36 Abs. 1 S. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 1

GKG § 52 Abs. 1

Leitsätze:

1. Dass ein Kläger Mitglied der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft ist, hat keine Auswirkung auf die baurechtliche Bewertung seiner Tätigkeit; das Baurecht und das Sozialversicherungsrecht verfolgen gänzlich unterschiedliche Zwecke. (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)

2. Nicht der behauptete Zweck des Vorhabens, sondern seine wirkliche Funktion ist nach den objektiven Gegebenheiten für die Frage des "dienens" i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB entscheidend. (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Baubeseitigung, Halle und Holzlagerplatz im Außenbereich, keine Privilegierung, kein Ermessensfehler wegen behaupteter mündlicher Absprachen mit der Bauaufsichtsbehörde, Bebauung, Baugenehmigung, Berufsgenossenschaft, Beseitigungsanordnung, Landschaftsbild, Landwirtschaft, Splittersiedlung, Unterbringung, Außenbereich

Fundstelle:

BeckRS 2020, 19397

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Kläger haben die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Kläger wenden sich gegen eine Baubeseitigungsanordnung.

2

Am 14. Februar 2018 stellte der Beklagte fest, dass die Kläger auf dem im Außenbereich gem. § 35 BauGB gelegenen Grundstück Fl.Nr. ... , Gemarkung ... eine Halle mit einer überdachten Fläche von 142,4 m² sowie einen Holzlagerplatz und eine Pflasterfläche errichtet hatten.

3

Mit Schreiben vom 1. März 2018 teilte das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ... dem Beklagten mit, dass die Kläger 1,43 ha Wald, verteilt auf sechs Flurstücke, besäßen. Eine Privilegierung als Forstbetrieb lasse sich daraus nicht ableiten. Eine landwirtschaftliche Privilegierung bestehe ebenfalls nicht.

4

Nach erfolglos verlaufenen Erörterungen mit den Klägern erließ der Beklagte mit Datum 22. Januar 2019 - zugestellt am 6. Februar 2019 - folgenden Bescheid:

5

1. Die Kläger werden verpflichtet, alle auf dem Grundstück Fl. Nr. ... Gemarkung ... errichteten baulichen Anlagen zu beseitigen.

6

2. Sollten die Kläger der Verpflichtung aus Nr. 1 dieses Bescheides innerhalb von zwei Monaten nach Eintritt der Unanfechtbarkeit dieses Bescheides nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig nachkommen, wird ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,- € zur Zahlung fällig.

7

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Beseitigungsanordnung auf Art. 76 Satz 1 BayBO beruhe. Ein gem. § 35 Abs. 1 BauGB privilegiertes Vorhaben sei nicht gegeben. Das damit vorliegende sonstige Vorhaben gem. § 35 Abs. 2 BauGB beeinträchtige den Belang des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB. Das Gebäude beeinträchtige das Landschaftsbild insoweit, als es völlig losgelöst von anderen Ansiedlungen im Außenbereich errichtet worden sei. Bei einem Untätigbleiben des Landratsamts werde ein Präzedenzfall geschaffen. Es bestehe die Gefahr der Entstehung und Verfestigung einer Splittersiedlung. Eine nachträgliche Legalisierung könne aus jetziger Sicht nicht in Betracht gezogen werden. Die Beseitigung sei im Hinblick auf die beeinträchtigten Belange auch nicht unverhältnismäßig. Sie entspreche pflichtgemäßem Ermessen. Der Schutz des Außenbereichs und damit das öffentliche Interesse an der Beseitigung der baulichen Anlagen überwögen die privaten Interessen der Kläger.

8

Die Kläger ließen am 6. März 2019 Klage zum Verwaltungsgericht Augsburg erheben und beantragen,

9

den Bescheid vom 22. Januar 2019 aufzuheben.

10

Zur Begründung wurde mit Schriftsatz vom 8. April 2019 ausgeführt: Die Kläger besäßen mehrere land- / forstwirtschaftliche Grundstücke. Fünf seien in unmittelbarer Nähe des streitgegenständlichen Grundstücks gelegen. Nur das streitgegenständliche Grundstück verfüge neben Waldbestand (4.623 m²) noch über vorgelagertes Grünland. Die fünf weiteren Grundstücke (Gesamtgröße 9.689 m²) seien vollständig mit Wald bewachsen. Diese Flächen seien durch den Kläger zu 1 seit Ende der 1970er Jahre in Eigenregie für den Eigenbedarf und für den Holzverkauf bewirtschaftet worden. Das Unternehmen des Klägers zu 1 sei bei der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft gemeldet. Die Grundstücke entstammten aus den elterlichen Landwirtschaften. Dort seien zunächst auch die für die Forstwirtschaft erforderlichen Gerätschaften und Maschinen untergebracht gewesen. Auch sei dort das Holz gelagert worden.

11

Als im Jahre 2012 absehbar gewesen sei, dass die elterliche Landwirtschaft im Übrigen veräußert werden würde und damit die Unterbringung von Maschinen, Gerätschaften und Holz nicht mehr möglich gewesen sei, hätten sich die Kläger von einer Bauunternehmung beraten lassen, einschließlich Abklärung eines Standorts mit dem Landratsamt. Der beauftragte Bauunternehmer habe mehrere Gespräche mit dem damaligen Bauamtsleiter im Landratsamt geführt, auf welchem der klägerischen Grundstücke eine entsprechende Maschinen- / Holzlagerhalle errichtet werden könne. Der Bauunternehmer habe nach Abklärung mit dem Bauamtsleiter des Landratsamts mitgeteilt, dass eine Errichtung des Gebäudes in der vorliegenden Größe, Gestalt und Positionierung genehmigungsfrei möglich sei. Darauf hätten die Kläger den Bauauftrag erteilt. Das Gebäude sei im Sommer 2013 fertiggestellt gewesen. Später sei noch eine gekieste Fläche hergestellt sowie eine Einfriedung und Bepflanzung vorgenommen worden.

12

Das Vorhaben sei im Rahmen der land- / forstwirtschaftlichen Unternehmung des Klägers zu 1 privilegiert, auch wenn es sich um einen Klein- / Nebenerwerbsbetrieb handele. Darüber hinaus seien die Art des Gebäudes sowie dessen Positionierung mit dem Landratsamt vorab abgestimmt gewesen. Das Gebäude sei auch im Sinne von Art. 57 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c BayBO mit einer Grundfläche von unter 100 m² errichtet worden. Die Dachfläche überschreite wohl geringfügig die Grenze der Genehmigungsfreiheit (142,4 m² statt 140 m²). Die Kläger hätten keine andere Möglichkeit, auf eigenem Grund eine Holzlagerstelle nebst Halle zu errichten. Die Halle sei in Gestalt, Art und Größe den im Außenbereich üblichen Lagerschuppen angepasst. Zur Beseitigung der Einfriedung, nicht schutzwürdiger Bepflanzung und der gekiesten Holzlagerfläche erklärten sich die Kläger bereit.

13

Der Beklagte trat mit Schreiben vom 3. Mai 2019 der Klage entgegen. Für ihn ist beantragt,

14

die Klage abzuweisen.

15

Die Kläger führten, wie sich aus der Stellungnahme des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ergebe, keinen forst- oder landwirtschaftlichen Betrieb. Aus der Versicherungsbestätigung der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft lasse sich eine Privilegierung gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB nicht ableiten. Dem Bauherrn sei keinerlei Zusage gemacht worden. Die baulichen Anlagen unterlägen der Genehmigungspflicht. Die Voraussetzungen für eine Verfahrensfreiheit gem. Art. 57 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c BayBO lägen nicht vor, da kein land- oder forstwirtschaftlicher Betrieb vorliege und die überdachte Fläche des Gebäudes größer als 140 m² sei.

16

Am 6. Juni 2019 fand ein gerichtlicher Augenscheinstermin statt.

17

In der mündlichen Verhandlung vom 18. Dezember 2019 trugen die Kläger vor, dass sie beabsichtigten, einen Pachtvertrag mit einem Nebenbetriebsforstwart, der eine Fläche von 19 ha bewirtschaftete, für das fragliche Grundstück abzuschließen. Der Pachtvertrag werde spätestens bis zum 1. März 2020 dem Landratsamt vorliegen. Hierauf erklärten die Vertreter des Beklagten, dass dann geprüft werde, ob eine Privilegierung des Vorhabens gegeben sei und ob eine Baugenehmigung erteilt werden könne bzw. ob eine Baugenehmigung erforderlich sei. Für den Fall, dass keine Einigung auf diesem Wege erzielt werde, verzichteten Kläger wie Beklagter auf eine weitere mündliche Verhandlung. Die schriftsätzlich angekündigten Klageanträge wurden gestellt.

18

Mit Schreiben vom 22. April 2020 legte der Beklagte eine Stellungnahme des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ... zu dem zwischenzeitlich von den Klägern vorgelegten Pachtvertrag mit einem Dritten vor. Danach begegne der Versuch, durch teilweise Verpachtung nachträglich eine forstliche Privilegierung für das vorhandene Gebäude zu erwirken, grundsätzlichen Bedenken, unter anderem deshalb, weil nach dem Pachtvertrag ein Drittel der Nutzfläche bei den Klägern verbleiben würde. Diese erhielten also ohne Privilegierung dennoch ein kleineres Gebäude. Auch sei eine forstrechtliche Privilegierung des Pächters an diesem Standort abzulehnen. Zwar überschreite dessen Waldbesitz die für einen Betrieb erforderliche Flächengrenze. Die nächst gelegenen Waldflächen des Pächters in ... lägen vom Gebäudestandort jedoch 11 km, die nächst gelegenen Flächen in ... 13 km, ein Teil der Waldflächen noch weiter entfernt. Beim Gebäude gebe es keinen Wald. Auch der Wohnort des Pächters liege völlig abseits. Eine sinnvolle Waldbewirtschaftung sei deshalb von diesem Standort aus nicht möglich.

19

Auch in der Folge kam es nicht zu einer außergerichtlichen Einigung zwischen den Klägern und dem Beklagten; vielmehr bat der Beklagte um nunmehr baldige Entscheidung.

20

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

21

Die zulässige Klage, über die gem. § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entschieden werden konnte, ist nicht begründet. Der Bescheid vom 22. Januar 2019 ist rechtmäßig und verletzt die Kläger nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

22

1. Die Baubeseitigungsanordnung (Nr. 1 des Bescheids) ist rechtmäßig.

23

Werden Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften geändert, kann die Bauaufsichtsbehörde gem. Art. 76 Satz 1 BayBO die teilweise oder - wie hier - vollständige Beseitigung der Anlagen anordnen.

24

Die im Bescheid bezeichneten Anlagen (Halle und Holzlagerplatz) stehen in formeller wie materieller Hinsicht im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften. Es können auch nicht im Sinne des Art. 76 Satz 1 BayBO auf andere Weise, insbesondere durch Erteilung einer Baugenehmigung, rechtmäßige Zustände hergestellt werden.

25

Die Anlagen befinden sich unstreitig im Außenbereich gem. § 35 BauGB.

26

Eine Verfahrensfreiheit der Anlagen nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. c und Nr. 15 Buchst. a BayBO ist nicht gegeben, weil hierfür unter anderem eine Privilegierung nach des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB erforderlich ist, die hier, wie nachstehend auszuführen ist, nicht vorliegt.

27

Eine Legalisierungswirkung auf Grund einer Zusicherung des Beklagten ist schon mangels Schriftlichkeit (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG) der klägerseits behaupteten Absprachen ausgeschlossen.

28

Die Anlagen dienen nicht i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB einem forstwirtschaftlichen Betrieb.

29

Die Kläger führen keinen forstwirtschaftlichen Betrieb. Ein forstwirtschaftlicher (Nebenerwerbs-) Betrieb muss durch eine spezifisch betriebliche Organisation gekennzeichnet sein, erfordert die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung und muss ein auf Dauer gedachtes und auf Dauer lebensfähiges Unternehmen sein (vgl. BayVGH, B.v. 11.6.2015 - 9 CS 15.901 - juris Rn. 14). Für das Vorliegen dieser Voraussetzungen bestehen angesichts des nur geringen Waldbestands des Klägers zu 1 (1,43 ha) nach der für die Kammer schlüssigen und von den Klägern auch nicht - zumal substantiiert - in Zweifel gezogenen Stellungnahme des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ... vom 1. März 2018 (Bl. 5 Behördenakt) als zuständiger Fachbehörde keine Anhaltspunkte. Dass der Kläger zu 1 nach der vorgelegten Beitragsrechnung wohl Mitglied der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft ist, hat keine Auswirkung auf die baurechtliche Bewertung seiner Tätigkeit; das Baurecht und das Sozialversicherungsrecht verfolgen gänzlich unterschiedliche Zwecke (NdsOVG, B.v. 9.7.2019 - 1 LA 140/18 - juris Rn. 8). Schließlich hat die Klägerseite selbst vorgetragen (Schriftsatz vom 8.4.2019, S. 2), dass die im Umgriff der in Rede stehenden Anlagen gelegenen Flächen vom Kläger zu 1 bereits in der Vergangenheit in Eigenregie für den Eigenbedarf und für den Holzverkauf bewirtschaftet worden seien. Das Vorliegen eines forstwirtschaftlichen Betriebs ergibt sich hieraus gerade nicht.

30

Auch aus der von den Klägern vorgenommenen Verpachtung ergibt sich das Vorliegen der Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB nicht. Denn jedenfalls „dienen“ die fraglichen Anlagen einem etwaigen forstwirtschaftlichen Betrieb des Pächters nicht im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB. Maßgeblich ist insoweit, ob ein vernünftiger Forstwirt - auch und gerade unter Berücksichtigung des Gebotes größtmöglicher Schonung des Außenbereichs - das Bauvorhaben mit etwa gleichem Verwendungszweck und mit etwa gleicher Gestaltung und Ausstattung für einen entsprechenden Betrieb errichten würde. Mit dem Tatbestandsmerkmal des „Dienens“ in § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB soll sichergestellt werden, dass das Bauvorhaben zu dem privilegierten Betrieb tatsächlich in einer funktionalen Beziehung steht. Der eigentliche Zweck des Erfordernisses des „Dienens“ liegt darin, Missbrauchsversuchen begegnen zu können. Nicht der behauptete Zweck des Vorhabens, sondern seine wirkliche Funktion nach den objektiven Gegebenheiten ist entscheidend. Vorhaben, die zwar an sich objektiv geeignet wären, einem privilegierten Betrieb zu dienen, mit denen aber in Wirklichkeit andere Zwecke verfolgt werden, sollen verhindert werden (vgl. etwa BayVGH, B.v. 22.4.2020 - 1 ZB 19.190 - juris Rn. 4 m.w.N.).

31

Das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ... als zuständige Fachbehörde schließt in seiner Stellungnahme vom 14. April 2020 aus den Entfernungen der Waldflächen und des Wohnorts des Pächters vom vorliegenden Grundstück, dass für den Pächter eine sinnvolle Waldbewirtschaftung vom Standort der fraglichen Anlagen aus nicht möglich ist. Die Kammer hält auch diese Stellungnahme und die dort vorgenommene Beurteilung für überzeugend; die Kläger haben hiergegen ebenfalls keine - zumal substantiierten - Einwände erhoben. Von einer funktionalen Zuordnung der Anlagen zu einem etwaigen

Betrieb des Pächters und damit von einem „Dienen“ kann daher nicht gesprochen werden. Vielmehr liegt nahe, dass der Pächter klägerseits bloß vorgeschoben wurde, um nachträglich eine Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zu erreichen. Nach den objektiven Gegebenheiten ist eine Übereinstimmung zwischen behauptetem und tatsächlich angestrebtem Nutzungszweck nicht erkennbar. Hierfür spricht auch, dass sich die Kläger nach § 1 Nr. 2 des Pachtvertrags hinsichtlich des Grundstücks nebst Anlagen einen Nutzungsanteil von einem Drittel vorbehalten. Die Verpachtung soll daher ersichtlich nur dazu dienen, den nicht privilegierten Klägern eine Weiternutzung der Anlagen im Außenbereich zu ermöglichen.

32

Als sonstiges Vorhaben gem. § 35 Abs. 2 BauGB beeinträchtigen die Anlagen Belange i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB.

33

Das Vorhaben beeinträchtigt die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB). Der öffentliche Belang der natürlichen Eigenart der Landschaft und ihres Erholungswertes dient dem Schutz der naturgegebenen Bodennutzung und der Erholungsfunktion des Außenbereichs vor einer der freien Landschaft grundsätzlich wesensfremden Bebauung. Der öffentliche Belang wird beeinträchtigt, wenn das Vorhaben diesen Funktionen des Außenbereichs widerspricht. Dies ist bei einem - wie hier - nicht privilegierten Bauvorhaben regelmäßig der Fall (vgl. BayVGH, B.v. 3.2.2009 - 1 ZB 07.1079 - juris Rn. 10). Anderes ist vorliegend nicht anzunehmen. Vielmehr befinden sich die Anlagen, wie auch der Augenschein ergeben hat, inmitten eines von Bebauung weithin freien Bereichs. Der Außenbereich hat hier nichts von seiner oben beschriebenen Funktion eingebüßt.

34

Die Kammer geht wie der streitgegenständliche Bescheid ferner davon aus, dass die Anlagen i.S.d. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB das Landschaftsbild verunstalten. Eine Verunstaltung in diesem Sinne liegt vor, wenn das Bauvorhaben dem Orts- oder Landschaftsbild in ästhetischer Hinsicht grob unangemessen ist und auch von einem für ästhetische Eindrücke offenen Betrachter als belastend empfunden wird (BVerwG, U.v. 15.5.1997 - 4 C 23.95 - juris Rn. 19). Hiervon ist vorliegend, gerade angesichts der beim Augenscheinstermin gewonnenen Erkenntnisse, auszugehen, nachdem sich das klägerische Grundstück inmitten einer außenbereichstypischen, von Wald, Wiesen und Feldern geprägten Umgebung befinden, in der sich die Anlagen, zumal auf Grund der Massivität des Gebäudes und seiner beinahe werkhallenmäßigen Ausgestaltung, als weithin sichtbarer Fremdkörper darstellen.

35

Schließlich lässt das Vorhaben auch die Entstehung, Erweiterung bzw. Verfestigung einer Splittersiedlung befürchten, § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB. Zielrichtung des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB ist es, die Entwicklung unorganischer Siedlungsstrukturen und damit die Zersiedelung des Außenbereichs zu verhindern. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass eine Splittersiedlung nicht nur durch Wohngebäude entstehen kann, weil eine Zersiedelungswirkung auch von sonstigen Gebäuden ausgehen kann (BVerwG, U.v. 12.3.1998 - 4 C 10.97 - juris Rn. 21; BayVGH, B.v. 25.11.2003 - 25 CS 03.2920 - juris Rn. 7). Wie der Augenschein ergeben hat, ist die streitgegenständliche Halle zum zumindest vorübergehenden Aufenthalt von Menschen geeignet, zumal dort auch Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Holzverarbeitung vorgenommen werden können. Auch nach der Größe und dem gesamten Erscheinungsbild der Halle stellt sich diese nicht als bloße Anlage für die Unterbringung von Sachen, sondern - wie ausgeführt - als werkhallenartig dar.

36

Die Baubeseitigungsanordnung ist auch hinsichtlich der Ermessensausübung durch den Beklagten (vgl. S. 3 des streitgegenständlichen Bescheids) gerichtlich nicht zu beanstanden (§ 114 Satz 1 VwGO, Art. 40 BayVwVfG). Ein Ermessensdefizit ergibt sich insbesondere nicht aus einer Nichtberücksichtigung der klägerseits behaupteten mündlichen Abklärung betreffend die Errichtung der Halle mit dem früheren Bauamtsleiter im Landratsamt. Die Kläger konnten nicht davon ausgehen, dass ihnen aus solch einer informellen und nicht beidseits konkret dokumentierten Absprache eine beachtliche Rechtsposition erwachsen würde. Ein für die Ermessensausübung beachtlicher Gesichtspunkt ergibt sich auch deshalb aus diesen Vorgängen nicht, weil nach dem Klägervortrag von einer Genehmigungsfreiheit ausgegangen wurde, welche hier aber, wie ausgeführt, nicht vorliegt. Auch ist nicht erkennbar, dass die Kläger im Rahmen eventueller Absprachen offengelegt haben, dass sie nicht über einen forstwirtschaftlichen Betrieb i.S.d. § 35

Abs. 1 Nr. 1 BauGB verfügen, so dass die Anlagen von vornherein materiell-rechtlich unzulässig waren. Schließlich ergibt sich aus der Klagebegründung, dass die Kläger über eine eventuelle Absprache betreffend eine Maschinen- / Holzlagerhalle hinaus eine gekieste Fläche hergestellt und eine Einfriedung vorgenommen haben. Da die Anlagen vorliegend als Einheit zu sehen sind (Halle und Lagerplatz), haben die Kläger hierdurch einen möglicherweise aus einer Absprache folgenden Vertrauenstatbestand wieder beseitigt.

37

2. Rechtsfehler hinsichtlich der auf Art. 29, 31 und 26 BayVwZVG beruhenden Zwangsgeldandrohung sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Insbesondere sind weder die Länge der den Klägern gesetzten Frist gem. Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BayVwZVG noch die Höhe des angedrohten Zwangsgelds gem. Art. 31 Abs. 2 BayVwZVG zu beanstanden.

38

3. Die Klage war daher mit der Kostenfolge aus §§ 154 Abs. 1, 159 Satz 2 VwGO abzuweisen. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO