

Titel:

Untersagung der Lagerung und Verarbeitung von Brennholz mangels forstwirtschaftlichen Betriebes

Normenketten:

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, § 124a Abs. 4 S. 4, Abs. 5 S. 2

BayBO Art. 2 Abs. 1 S. 3 Nr. 2, Art. 55, Art. 57 Abs. 1 Nr. 15 lit. a, Art. 76 S. 2

Leitsätze:

1. Zur Darlegung eines Berufungszulassungsgrundes nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine substantiierte Auseinandersetzung mit der angegriffenen Entscheidung, durch die der Streitstoff durchdrungen und aufbereitet wird erforderlich; der Rechtsmittelführer muss im Einzelnen dartun, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen diese Annahmen ernstlichen Zweifeln begegnen. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)

2. Vom Bestandsschutz wird nicht nur der legale Bestand einer baulichen Anlage erfasst, sondern auch deren Nutzung. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Antrag auf Zulassung der Berufung (abgelehnt), ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (verneint), Nutzungsuntersagung (Holzlagerungs- und -verarbeitungsplatz), forstwirtschaftlicher Betrieb (verneint), Verfahrensfreiheit (verneint), intendiertes Ermessens, Bestandsschutz (verneint)

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 29.09.2020 – RN 6 K 19.5

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungszulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Berufungszulassungsverfahren wird auf 7.500,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Klägerin wendet sich gegen eine bauordnungsrechtliche Verfügung des Landratsamts D. vom 3. Dezember 2018, mit der ihr die Lagerung und Verarbeitung von Brennholz auf ihren Grundstücken FINrn. ... und ... der Gemarkung P. untersagt wurde und ihr für den Fall der Nichtbeachtung der Untersagungsverfügung bis vier Wochen nach Bestandskräfteintritt ein Zwangsgeld i.H. von 250,- Euro angedroht wurde. Ihre mit dem Antrag auf Aufhebung des vorgenannten Bescheids erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht Regensburg mit Urteil vom 29. September 2020 ab. Mit ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgt die Klägerin ihr Rechtsschutzbegehren weiter.

II.

2

Der Antrag hat keinen Erfolg.

3

1. Die Berufung ist nicht wegen des allein geltend gemachten Zulassungsgrundes ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zuzulassen.

4

Ernstliche Zweifel in diesem Sinne bestehen nur dann, wenn gegen die Richtigkeit des Urteils gewichtige Gesichtspunkte sprechen. Davon ist immer dann auszugehen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird und

wenn sich nicht ohne nähere Prüfung die Frage beantworten lässt, ob die Entscheidung möglicherweise im Ergebnis aus einem anderen Grund richtig ist (BayVGh, B.v. 27.8.2019 - 15 ZB 19.428 - juris Rn. 10 m.w.N.). Diese Voraussetzungen liegen auf Basis des Vortrags der Klägerin im Berufungszulassungsverfahren nicht vor. Es ist nach Maßgabe der gem. § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO ausschlaggebenden Antragsbegründung nicht ernstlich zweifelhaft, dass das Verwaltungsgericht die Anfechtungsklage zu Recht abgewiesen hat.

5

a) Die Einwendungen in der Antragsbegründung vermögen die Richtigkeit der Annahme des Verwaltungsgerichts, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen der Befugnisnorm des Art. 76 Satz 2 BayBO gegeben sind, nicht in Zweifel zu ziehen.

6

Nach Art. 76 Satz 2 BayBO kann die Nutzung einer baulichen Anlage, als die ein Lagerplatz gilt (Art. 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 BayBO), untersagt werden, wenn die Nutzung öffentlich-rechtlichen Vorschriften widerspricht. Das Verwaltungsgericht ist in den Entscheidungsgründen des angegriffenen Urteils vom 29. September 2020 davon ausgegangen, die Nutzung der betroffenen Grundstücke zur Lagerung und Verarbeitung von Holz sei formell illegal, weil diese gem. Art. 55 Abs. 1 BayBO genehmigungspflichtig sei, eine entsprechende Baugenehmigung aber nicht vorliege. Eine Verfahrensfreiheit ergebe sich weder aus Nr. 13 Buchst. a noch aus Nr. 15 Buchst. a des Art. 57 Abs. 1 BayBO. Insbesondere existiere kein forstwirtschaftlicher Betrieb, dem der Lagerplatz i.S. von Art. 57 Abs. 1 Nr. 15 Buchst. a BayBO diene. Die Errichtung des Lagerplatzes sei auch nicht offensichtlich genehmigungsfähig, weil die untersagte Nutzung den Festsetzungen des Bebauungsplans „G.“ der Stadt P. aus dem Jahr 1995, in dessen Geltungsbereich die betroffenen Grundstücke der Klägerin liegen, widerspreche. Der Holzlager- und -verarbeitungsplatz genieße auch keinen Bestandsschutz.

7

aa) In der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs ist geklärt, dass ein Verstoß gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften im Sinn von Art. 76 Satz 2 BayBO, der den Erlass einer Nutzungsuntersagung rechtfertigt, grundsätzlich schon bei sog. formeller Rechtswidrigkeit vorliegt, wenn also die untersagte Nutzung ein gem. Art. 55 Abs. 1 BauGB genehmigungspflichtiges Vorhaben betrifft, dem die erforderliche Baugenehmigung fehlt. Eine lediglich formell rechtswidrige Nutzung darf aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nur dann nicht untersagt werden, wenn sie offensichtlich genehmigungsfähig ist [zum Ganzen vgl. z.B. BayVGh, B.v. 19.5.2016 - 15 CS 16.300 - juris Rn. 21; B.v. 28.12.2016 - 15 CS 16.1774 - juris Rn. 35; B.v. 27.2.2017 - 15 CS 16.2253 - juris Rn. 33; B.v. 18.9.2017 - 15 CS 17.1675 - juris Rn. 13; B.v. 26.2.2019 - 9 CS 18.2659 - juris Rn. 15; B.v. 7.1.2020 - 15 ZB 19.1642 - juris Rn. 13; B.v. 2.11.2020 - 1 ZB 20.597 - juris Rn. 4; B.v. 5.11.2020 - 1 ZB 20.598 - juris Rn. 5; B.v. 9.11.2020 - 9 CS 20.2005 - juris Rn. 18; B.v. 9.1.2021 - 9 CS 20.2376 - juris Rn. 13; Decker, BayVBl. 2011, 517/525; zu dem im Rahmen der Ermessensentscheidung zu berücksichtigenden Übermaßverbot vgl. auch unten b)].

8

Soweit die Klägerin (im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung zum behördlichen Ermessen) vorbringt, die Festsetzungen des Bebauungsplans „G.“ der Stadt P. (in dessen Geltungsbereich ihre betroffenen Grundstücke liegen) seien hinsichtlich der Ausgleichsfläche „L 3“ auf der gesamten FINr. ... und auf Teilbereichen der FINrn. ... und ... sowie hinsichtlich vorgesehener auwaldartiger Schutzpflanzungen auf den restlichen Teilbereichen der FINrn. ... und ... nach mehr als 25 Jahren seit Inkrafttreten nicht umgesetzt worden, weswegen diese Festsetzungen ggf. obsolet, mithin funktionslos geworden seien, vermag dies die vom Verwaltungsgericht angenommene tatbestandliche Einschlägigkeit der Eingriffsnorm des Art. 76 Satz 2 BayBO nicht in Frage zu stellen. Insbesondere kann sie mit dieser Argumentation eine offensichtliche Genehmigungsfähigkeit der Nutzung der vom streitgegenständlichen Untersagungsbescheid betroffenen Grundstücke als Holzlager- und Holzverarbeitungsplatz nicht begründen.

9

Denn zum einen hängt die Frage, ob eine Festsetzung eines Bebauungsplans funktionslos geworden ist, von schwierigen, einzelfallbezogenen Umständen und Bewertungen ab. Funktionslosigkeit würde voraussetzen, dass die tatsächlichen Verhältnisse vom Planinhalt derart massiv abweichen, dass der Bebauungsplan insoweit seine städtebauliche Gestaltungsfunktion nicht mehr zu erfüllen vermag, und dieser Mangel so offenkundig ist, dass ein in die Fortgeltung der Festsetzungen gesetztes Vertrauen nicht

mehr schutzwürdig ist. Dabei kommt es nicht auf die Verhältnisse der einzelnen Grundstücke an, entscheidend ist vielmehr, ob die jeweiligen Festsetzungen - weiterhin - geeignet sind, die städtebauliche Ordnung im Geltungsbereich des Bebauungsplans zu steuern (vgl. z.B. BayVGH, B.v. 12.07.2010 - 15 ZB 09.3214 - juris Rn. 17 m.w.N.; B.v. 13.10.2017 - 15 ZB 14.1788 - juris Rn. 11). Dass diese Voraussetzungen hinsichtlich der von der Klägerin thematisierten Festsetzungen vorliegen, liegt jedenfalls nicht ohne weiteres auf der Hand, weil die betroffenen Grundstücke weiterhin unbebaut sind und deshalb einem den Festsetzungen entsprechenden Zustand weiterhin grundsätzlich zugänglich wären.

10

Zum andern ist die Antragsbegründung der Ansicht des Verwaltungsgerichts, die offensichtliche Genehmigungsfähigkeit des Lagerplatzes scheitere auch am Widerspruch dieser Nutzung zur Ausweisung des Areals als allgemeines Wohngebiet (§ 4 BauNVO), wo der in mehreren hundert Metern Entfernung von ihrem Wohnhaus gelegene Holzlagerungs- und -verarbeitungsplatz auch nicht als untergeordnete Nebenanlage gem. § 14 BauNVO zulässig sei, nicht entgegengetreten. Ist das angefochtene Urteil aber entscheidungstragend auf mehrere selbständige Begründungen gestützt (sog. kumulative Mehrfachbegründung), kann die Berufung nur dann zugelassen werden, wenn im Hinblick auf jede dieser Urteilsbegründungen ein Zulassungsgrund geltend gemacht ist und vorliegt, da anderenfalls das Urteil mit der nicht in zulassungsbegründender Weise angefochtenen Begründung Bestand haben könnte (vgl. BayVGH, B.v. 24.2.2020 - 15 ZB 19.1505 - juris Rn. 17 m.w.N.).

11

bb) Mit ihrem Einwand, dass entgegen der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts die untersagte Nutzung gem. Art. 57 Abs. 1 Nr. 15 Buchst. a BayBO genehmigungsfrei sei, vermag die Klägerin ebenfalls die Unrichtigkeit der angegriffenen erstinstanzlichen Entscheidung des Verwaltungsgerichts, nicht substantiiert zu untermauern. Verfahrensfrei - also baurechtlich nicht genehmigungspflichtig - sind gem. Art. 57 Abs. 1 Nr. 15 Buchst. a BayBO u.a. Lagerplätze, die einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb i.S. von § 35 Abs. 1 Nr. 1, § 201 BauGB dienen.

12

Das Verwaltungsgericht hat seine Rechtsansicht, dass kein forstwirtschaftlicher Betrieb der Klägerin vorliege, dem der Lagerplatz dienen könne, und dass deswegen keine Verfahrensfreiheit i.S. von Art. 57 Abs. 1 Nr. 15 Buchst. a BayBO i.V. mit § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB anzunehmen sei, unter Bezugnahme auf einschlägige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung und die Kommentarliteratur wie folgt begründet: Ein forstwirtschaftlicher Betrieb im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB kennzeichne sich durch eine spezifische betriebliche Organisation, durch Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung und ein Mindestmaß an forstwirtschaftlicher Betätigung sowie durch ein auf Dauer angelegtes und lebensfähiges Unternehmen, das auf die Erzeugung forstwirtschaftlicher Produkte nicht unerheblichen Ausmaßes gerichtet sei. Erfasst seien neben Vollerwerbsbetrieben auch Nebenerwerbsbetriebe. Insbesondere bei einem Nebenerwerb sei ein gewichtiges Indiz für das Vorliegen eines „Betriebs“ die Gewinnerzielungsabsicht. Auch ein Nebenerwerbsbetrieb müsse dem Betriebsinhaber einen Beitrag zum Lebensunterhalt verschaffen. Eine nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB privilegierte Forstwirtschaft setze die Nutzung größerer Waldflächen und eine gewisse Betriebsintensität voraus. Sie müsse nach Art und Umfang geeignet sein, wirtschaftlich, d.h. mit Gewinnerzielungsabsicht geführt zu werden. Die Waldgröße sei - ohne genaue Grenzziehung - insofern von Bedeutung, als die Bewirtschaftung kleinerer Waldflächen in der Regel nicht einmal die Voraussetzungen für einen Nebenerwerbsbetrieb erfülle. Das Bundesverwaltungsgericht habe Zweifel daran geäußert, dass eine Forstfläche in einer Größenordnung von 4,25 ha die für einen forstwirtschaftlichen Betrieb erforderliche Mindestgröße wahre. Die Klägerin bewirtschaftete hiernach Forstgrundstücke ohne Gewinnerzielungsabsicht, da die Bewirtschaftung nicht zur (teilweisen) Schaffung einer Existenzgrundlage, sondern lediglich zum Eigenverbrauch erfolge. Ein auf Dauer angelegtes und lebensfähiges Unternehmen mit einer spezifischen betrieblichen Organisation sei nicht erkennbar. Die Gesamtfläche ihrer Forstgrundstücke betrage lediglich 2,4 ha, sodass von einer „kleineren Waldfläche“ auszugehen sei, was ebenfalls gegen die Wirtschaftlichkeit spreche. Die steuerliche Einstufung sei für die Einstufung als forstwirtschaftlicher Betrieb nicht von Bedeutung, da Steuerrecht und Baurecht von unterschiedlichen Begriffen der Land- und Forstwirtschaft ausgingen.

13

Die Klägerin setzt sich mit diesen tragenden Erwägungen in ihrer Antragsbegründung nicht hinreichend auseinander. Sie stellt weiterhin ohne substantiierte Auseinandersetzung mit den tragenden Erwägungen

der Entscheidungsgründe des angegriffenen Urteils darauf ab, sie habe den land- und forstwirtschaftlichen Betrieb ihrer Eltern als Betriebsvermögen übernommen und im Nebenerwerb weitergeführt. Zuletzt - so die Klägerin in ihrer Antragsbegründung - habe sie den überwiegenden Teil der landwirtschaftlichen Grundstücke verpachtet und damit Betriebseinkommen für ihren fortbestehenden land- und forstwirtschaftlichen Betrieb erzielt. Die Waldgrundstücke nutze sie weiter für ihren landwirtschaftlichen Betrieb, wobei auf den von der Nutzungsuntersagung betroffenen Grundstücken seit jeher das aus den Waldgrundstücken erwirtschaftete Holz in unterschiedlicher Intensität zwischengelagert und nach Windtrocknung zu Brennmaterial - früher Brennholz, jetzt Hackschnitzel - weiterverarbeitet worden sei und werde. Sie beheize mit den gewonnenen Hackschnitzeln über eine zentrale Heizungs- und Warmwasserversorgungsanlage ihr Wohnhaus, ein landwirtschaftliches Nebengebäude sowie ein gemeinsam mit ihrem Ehemann betriebenes Wohn- und Geschäftshaus mit mehreren Mietwohnungen und dem Ingenieurbüro ihres Ehemannes. Die Erzeugung der forstwirtschaftlichen Produkte zur Versorgung des eigenen Wohnhauses im Rahmen des Eigenverbrauchs sowie des Wohn- und Geschäftshauses, das der Erzielung von Mieteinnahmen diene, sei deshalb auf Dauer angelegt und leiste einen nicht unerheblichen Beitrag zu ihrem Lebensunterhalt. Die aus ihrem - seit jeher betrieblich organisierten und nachhaltig bewirtschafteten - forstwirtschaftlichen Betrieb stammenden Erzeugnisse dienten damit zwar nicht unmittelbar der Gewinnerzielung im Sinne eines gewerblichen Handels, aus der für den Eigenverbrauch und die Vermietung gezogenen Wertschöpfung, die in der Ersparnis von Geldmitteln zum Erwerb von Brennmaterial in erheblichem Umfang zu sehen sei, würden aber indirekt Gewinne erzielt, die einen nicht unerheblichen Beitrag zu ihrem Lebensunterhalt leisteten.

14

Die Klägerin vermag mit diesen Einwendungen den Anforderungen an die Darlegung eines Berufungszulassungsgrundes (hier § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) am Maßstab von § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO nicht zu genügen. Die hiernach geforderte Darlegung dieses Zulassungsgrundes erfordert eine konkret fallbezogene und hinreichend substantiierte Auseinandersetzung mit den Gründen der angefochtenen Entscheidung; es muss konkret dargelegt werden, dass und weshalb das Verwaltungsgericht entscheidungstragende Rechts- und / oder Tatsachenfragen unrichtig entschieden hat. Eine schlichte, unspezifizierte Behauptung der Unrichtigkeit der angegriffenen Entscheidung genügt nicht. Der Rechtsmittelführer muss vielmehr konkret bei der Berufung auf § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO darlegen, warum die angegriffene Entscheidung aus seiner Sicht im Ergebnis mit überwiegender Wahrscheinlichkeit falsch ist. „Darlegen“ bedeutet insoweit „erläutern“, „erklären“ oder „näher auf etwas eingehen“. Erforderlich ist eine substantiierte Auseinandersetzung mit der angegriffenen Entscheidung, durch die der Streitstoff durchdrungen und aufbereitet wird; der Rechtsmittelführer muss im Einzelnen dartun, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen diese Annahmen ernstlichen Zweifeln begegnen. Mit bloßer Wiederholung des erstinstanzlichen Vorbringens wird dem Gebot der Darlegung im Sinn von § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO ebenso wenig genügt wie mit der schlichten Darstellung der eigenen Rechtsauffassung (BayVGh, B.v. 15.10.2019 - 15 ZB 19.1221 - juris Rn. 10 m.w.N.; B.v. 1.2.2021 - 15 ZB 20.747 - juris Rn. 32). Vorliegend wiederholt die Klägerin den vom Erstgericht als irrelevant eingestuften Vortrag, sie habe den elterlichen land- und forstwirtschaftlichen Betrieb als Betriebsvermögen übernommen, ohne sich mit der vom Verwaltungsgericht angenommenen Irrelevanz steuerrechtlicher Einstufungen für die Einstufung als privilegierter land- oder forstwirtschaftlicher Betrieb sowie mit der vom Verwaltungsgericht in Bezug genommenen Rechtsprechung (BayVGh, B.v. 12.2.1998 - 20 B 96.202 - juris Rn. 16) näher auseinanderzusetzen. Der Beklagte verweist mit Schriftsatz der Landesrechtsanwaltschaft vom 19. Januar 2021 im Berufungszulassungsverfahren zu Recht darauf hin, dass die Klägerin mit ihrem Vorbringen ferner der entscheidungstragenden Annahme des Erstgerichts zur fehlenden bzw. nicht erkennbaren auf Dauer angelegten spezifischen betrieblichen Organisation (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 11.10.2012 - 4 C 9.11 - NVwZ 2013, 155 = juris Rn. 7; BayVGh, B.v. 12.2.1998 a.a.O. juris Rn. 15) nicht substantiiert entgegengetreten ist und auch deshalb die Fehlerhaftigkeit der Annahme, es liege deshalb kein forstwirtschaftlicher Betrieb vor, nicht darlegt hat. Schließlich setzt sich die Antragsbegründung nicht näher mit dem (damit zusammenhängenden) Argument des Verwaltungsgerichts auseinander, dass die bewirtschaftete Waldfläche auch für die Einstufung als Nebenerwerbsbetrieb nicht genüge (vgl. hierzu BVerwG, U.v. 13.1.1967 - IV C 47.65 - DVBl 1967, 287 = juris Rn. 21 f.; U.v. 4.3.1983 - 4 C 69.79 - BauR 1983, 343 = juris Rn. 19; BayVGh, B.v. 12.2.1998 a.a.O. juris Rn. 16; B.v. 11.6.2015 - 9 CS 15.901 - juris Rn. 14; B.v. 12.12.2017 - 1 ZB 15.2594 - juris Rn. 9; zum landwirtschaftlichen Betrieb vgl. auch BVerwG, U.v. 11.4.1986 - 4 C 67.82 - NVwZ 1986, 916 = juris Rn. 18 f.; U.v. 11.10.2012 a.a.O. juris Rn. 8).

15

Selbst wenn die Klägerin (was aber nicht der Fall ist, s.o.) hinreichend dargelegt hätte, dass das Verwaltungsgericht zu Unrecht die Einschlägigkeit des Art. 57 Abs. 1 Nr. 15 Buchst. a BayBO verneint habe, hätte sie damit im Berufungszulassungsverfahren nur die aus ihrer Sicht nicht gegebene formelle Rechtswidrigkeit der Nutzung thematisiert. Im Fall einer Verfahrensfreiheit einer Nutzung bleibt aber die Möglichkeit eines behördlichen Vorgehens gem. Art. 76 Satz 2 BayBO, wenn die (ungenehmigte und daher von einer Baugenehmigung nicht gedeckte) Nutzung materiell rechtswidrig ist (Molodovsky/Famers/Waldmann, BayBO, Stand: Sept. 2020, Art. 76 Rn. 39, 163). Da hinsichtlich der Nutzung der betroffenen Grundstücke als Holzlager- und Holzverarbeitungsplatz auch kein Bestandsschutz hinreichend substantiiert geltend gemacht wurde [hierzu im Folgenden cc)] steht aber - neben der formellen Rechtswidrigkeit - auch die vom Verwaltungsgericht der Sache nach angenommene materielle Rechtswidrigkeit der Nutzung wegen Widerspruchs zu den Festsetzungen des Bebauungsplans im Raum, die von der Klägerin nicht bzw. nicht hinreichend angegriffen wurde [vgl. oben aa)]. Insofern bestimmt Art. 55 Abs. 2 BayBO ausdrücklich, dass eine Genehmigungs- bzw. Verfahrensfreiheit u.a. gem. Art. 57 BayBO nicht von der Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen, die durch öffentlich-rechtliche Vorschriften an Anlagen gestellt werden, entbindet und folglich die bauaufsichtlichen Eingriffsbefugnisse unberührt lässt.

16

cc) Die Berufung ist auch nicht nach Maßgabe der Antragsbegründung unter Bestandsschutzgesichtspunkten gem. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.

17

Nach Art. 2, Art. 82 der Bayerischen Bauordnung vom 1. August 1962 (GVBl. 1962 S. 179 ff.; ber. S. 250) waren Holzlagerplätze noch genehmigungsfrei, weil diese hiernach noch nicht als bauliche Anlagen galten. Erst seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung der Bayerischen Bauordnung vom 29. Juli 1969 (GVBl. 1969 S. 184 ff.) am 1. Oktober 1969 zählen Lagerplätze als bauliche Anlagen (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 BayBO 1969; vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 BayBO in der aktuellen Fassung), die grundsätzlich baugenehmigungspflichtig sind (Art. 82 BayBO 1969; vgl. BayVGh, U.v. 21.12.1999 - 2 B 94.1741 - juris Rn. 18; VG Ansbach, U.v. 11.11.2003 - AN 9 K 01.01870 - juris Rn. 61; heute vgl. Art. 55 Abs. 1 BayBO in der aktuellen Fassung). Seit der BBauG-Novelle 1976 sind Lagerstätten über § 29 Abs. 1 BBauG bzw. (heute) BauGB an §§ 29 ff. BauGB auf ihre bauplanungsrechtliche Zulässigkeit zu messen (vgl. Krautzberger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Okt. 2020, § 29 Rn. 6).

18

Eine Nutzungsuntersagung hat mangels Rechtswidrigkeit der Nutzung zu unterbleiben, wenn Letztere Bestandsschutz genießt (vgl. BayVGh, B.v. 2.11.2020 - 1 ZB 20.597 - juris Rn. 4; B.v. 5.11.2020 - 1 ZB 20.598 - juris Rn. 5). Vom (passiven) Bestandsschutz wird nicht nur der legale Bestand einer baulichen Anlage erfasst, sondern auch deren Nutzung (Decker, BayVBl 2011, 517/528). Unabhängig davon, dass die moderne Eigentumsdogmatik das Ob und den Umfang des Bestandsschutzes nicht mehr unmittelbar aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG, sondern aus der jeweiligen gesetzlichen Regelung als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentumsrechts (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) - hier Art. 76 Satz 2 BayBO - ableitet (BVerwG, U.v. 12.3.1998 - 4 C 10.97 - BVerwGE 106, 228 = juris Rn. 25 f.; VGh BW, U.v. 9.11.2020 - 3 S 2590/18 - juris Rn. 63 ff.; Decker, BayVBl. 2011, 517 / 519 ff.; ders. in Simon/Busse, BayBO, Stand: Okt. 2020, Art. 76 Rn. 115 ff.), kommt im vorliegenden Fall einer nicht von einer bestandskräftigen Baugenehmigung gedeckten Nutzung ein (passiver) Bestandsschutz allenfalls dann in Betracht, wenn die Nutzung (hier der betroffenen FINrn. ... und ... als Holzlagerungs- und -verarbeitungsplatz) seit ihrem Bestehen in irgendeinem - namhaften - Zeitraum dem maßgebenden materiellen Recht entsprochen hat und im früheren Zeitraum ihres Bestands eine förmliche Genehmigung nicht erforderlich war (Decker in Simon/Busse a.a.O. Rn. 117 unter Rekurs u.a. auf BayVGh, U.v. 17.10.2006 - 1 B 05.1429 - juris Rn. 24 m.w.N.), die Anlage m.a.W. vormalig verfahrensfrei errichtet werden durfte; allein eine lange - nicht genehmigte, aber genehmigungspflichtige - Nutzung begründet demnach keinen Bestandsschutz (Decker, BayVBl. 2011, 517/520 f. m.w.N. und 524). Zudem gewährleistet der Bestandsschutz zwar, dass sich die rechtmäßige Nutzung einer baulichen Anlage auch gegen neues Recht durchsetzt. Vom Bestandsschutz gedeckt ist aber nur die nach Art und Umfang unveränderte Nutzung (BVerwG, B.v. 21.6.1994 - 4 B 108.94 - ZfBR 1995, 55 = juris Rn. 4; B.v. 14.4.2000 - 4 B 28.00 - NVwZ-RR 2000, 758 = juris Rn. 4, 6; BayVGh, U.v. 21.12.1999 - 2 B 94.1741 - juris Rn. 18). Bei Nutzungsänderungen kann daher ein vormaliger Bestandsschutz entfallen (Decker, BayVBl. 2011, 517/528 f.); dasselbe gilt bei

relevanten Nutzungsintensivierungen, die in der Sache einer Nutzungsänderung gleichkommen (vgl. BayVGH, U.v. 21.12.1999 a.a.O.).

19

Selbst wenn - wie die Klägerin behauptet - die betroffenen Grundstücke schon vor dem 1. Oktober 1969 von ihren Eltern als Rechtsvorgängern als Holzlagerplatz genutzt wurden, vermag sie hiermit die Richtigkeit der Verneinung des Bestandsschutzes durch das Erstgericht nicht zu erschüttern.

20

Das Verwaltungsgericht führt in den Entscheidungsgründen des angefochtenen Urteils aus, dem Vorbringen der Klägerin in den erstinstanzlichen Schriftsätzen sowie dem Protokoll der mündlichen Verhandlung sei zu entnehmen, dass sich die Lagerung und Verarbeitung von Holz auf den Grundstücken deutlich intensiviert und verändert habe (gemeint: Lagerungsintensivierung aufgrund des Borkenkäferproblems; keine schlichte Holzlagerung zur Verwendung als Brennholz vor Ort, sondern Verarbeitung zu Hackschnitzeln; Nutzung der Hackschnitzel auch zur Beheizung eines weiteren Wohn- und Geschäftshauses). Im Jahr 1969 - so das Verwaltungsgericht weiter - sei aber weder eine maschinengebundene Verarbeitung zu Hackschnitzeln üblich gewesen noch sei ersichtlich, dass damals ähnliche Mengen an zu lagerndem Schädlings- oder Sturmholz entstanden wären. Der Lagerplatz habe zum 1. Oktober 1969 dem Umfang und der Art nach nicht dem Zustand im Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Nutzungsuntersagung, also dem 3. Dezember 2018, entsprochen. Zudem wäre - so das Verwaltungsgericht auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Ansbach verweisend (VG Ansbach, U.v. 11.11.2003 - AN 9 K 01.01870 - juris Rn. 60 ff.) - Voraussetzung für den Eintritt von Bestandsschutz, dass ein definierter Bestand einer konkreten baulichen Anlage zum Stichtag 1. Oktober 1969 festgestellt werden könne. Dies sei aber nicht der Fall. Zusammenfassend scheitere ein Bestandsschutz für die Errichtung und Nutzung als Lagerplatz daran, dass zu keiner Zeit seit Errichtung und Nutzung als Lagerplatz eine Genehmigung erteilt worden sei und sich insbesondere der Umfang der Nutzung im Vergleich zum 1. Oktober 1969 signifikant erhöht habe.

21

Dem hat die Klägerin in der Antragsbegründung nicht Substantielles entgegengesetzt. Sie begrenzt sich diesbezüglich auf den pauschalen Vortrag, dass die Holzlagerung bereits durch ihre Eltern im Rahmen deren land- und forstwirtschaftlichen Betriebs vor dem 1. Oktober 1969 nach den Regelungen des Bayerischen Bauordnung in der damaligen Fassung nicht genehmigungspflichtig gewesen sei und deshalb aus diesem Grund unter Bestandsschutz stehe. Der vom Verwaltungsgericht angenommenen signifikanten Erhöhung des Schadholzanfalls wird in der Antragsbegründung nicht entgegengetreten, ihre Relevanz für die Reichweite des Bestandsschutzes lediglich pauschal in Abrede gestellt. Ohne sich im Detail substantiiert mit den Erwägungen des Erstgerichts auseinanderzusetzen - insbesondere ohne den genauen Nutzungsumfang im Vergleich früher zu heute darzulegen und ohne sich näher mit dem Argument des Erstgerichts zu beschäftigen, dass eine Nutzungsintensivierung in eine vom Bestandsschutz nicht mehr umfasste Nutzungsänderung umschlagen kann - wiederholt die Klägerin diesbezüglich lediglich ihren erstinstanzlichen Vortrag (vgl. Schriftsatz vom 6. September 2019), wonach es forstwirtschaftlicher Nutzung immanent sei, dass diese zeitweise intensiver betrieben werden müsse und zeitweise weniger intensiv und dass es deshalb auf den Grad der Intensität der Nutzung aus ihrer Sicht nicht ankommen könne. Hiermit wird die Antragsbegründung auch insoweit den aus § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO folgenden Darlegungsanforderungen nicht gerecht (s.o.).

22

Weder für den Zeitraum vor noch für den Zeitraum nach der Übernahme des elterlichen Betriebs im Jahr 1979 hat die Klägerin die Existenz eines gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (bzw. vormals § 35 Abs. 1 Nr. 1 BBauG) privilegierten forstwirtschaftlichen Betriebs dargelegt. Sie ist der Erwägung des Verwaltungsgerichts, dass vor Inkrafttreten des Bebauungsplans „G.“ (1995) ein privilegierter forstwirtschaftlicher Betrieb im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, dem der Lagerplatz im Sinne des Art. 57 Abs. 1 Nr. 15 Buchst. a BayBO (bzw. einschlägiger Vorgängerregelungen in älteren Fassungen der BayBO) habe dienen können, weder durch ihre Eltern noch durch sie selbst betrieben worden sei, nicht substantiiert entgegengetreten [vgl. bereits oben bb)]. Vor diesem Hintergrund vermag auch ihr Vortrag, dass sie die betroffenen Grundstücke am 10. Dezember 1979 als Teil des elterlichen landwirtschaftlichen Betriebs erhalten habe und dass schon im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans die Zwischenlagerung von Brennholz zur Windtrocknung und deren Weiterverarbeitung aus den oben ausgeführten Gründen gemäß Art. 57 Abs. 1 Nr. 15 Buchst. a BayBO (gemeint: gemäß deren Vorgängerregelung)

genehmigungsfrei gewesen sei, weder Bestandsschutz zu begründen und noch insoweit die Richtigkeit des angegriffenen erstinstanzlichen Urteils zu erschüttern.

23

b) Auch soweit sich die Klägerin (weiterhin) gegen die Rechtmäßigkeit der Ermessensausübung wendet, begründet der diesbezügliche Vortrag im Berufungszulassungsverfahren keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung des Verwaltungsgerichts.

24

Das dem Beklagten eingeräumte Eingriffsermessen wird in erster Linie entsprechend dem mit der Befugnisnorm verfolgten Ziel, rechtmäßige Zustände herzustellen, durch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte bestimmt. Die Bauaufsichtsbehörde muss in einer Weise vorgehen, mit der die ihr obliegende Aufgabe, für die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu sorgen, möglichst effektiv erfüllt wird. Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Nutzungsuntersagung vor, muss im Regelfall daher nicht näher begründet werden, weshalb von der Eingriffsbefugnis Gebrauch gemacht wird, sog. intendiertes Ermessen. Allerdings dürfen insbesondere mit Blick auf das Übermaßverbot keine Besonderheiten vorliegen, die ausnahmsweise ein Absehen von der Untersagung erfordern (zum Ganzen vgl. BayVGH, B.v. 28.12.2016 - 15 CS 16.1774 - juris Rn. 35; B.v. 18.9.2017 - 15 CS 17.1675 - juris Rn. 29; B.v. 7.1.2020 - 15 ZB 19.1642 - juris Rn. 16; B.v. 2.11.2020 - 1 ZB 20.597 - juris Rn. 4; B.v. 5.11.2020 - 1 ZB 20.598 - juris Rn. 5).

25

In der Begründung zum streitgegenständlichen Bescheid vom 3. Dezember 2018 wird nach Darlegung der Rechtswidrigkeit der Grundstücksnutzung zur Holzlagerung und Holzverarbeitung als Ermessenserwägung knapp ausgeführt, die Nutzungsuntersagung sei angemessen, um rechtmäßige Zustände herzustellen; ein milderer Mittel sei nicht ersichtlich. Das Verwaltungsgericht hat laut den Entscheidungsgründen des Urteils vom 29. September 2020 hierin keine rechtswidrige Ermessensausübung gesehen, sondern ist auf Basis der o.g. Grundsätze vom intendierten Ermessen ausgegangen. Als Eigentümerin der betroffenen Grundstücke sei die Klägerin die richtige Adressatin des Bescheids. Die Nutzungsuntersagungsanordnung sei auch nicht auf Grund eines ihr zukommenden Vertrauensschutzes unverhältnismäßig. Die Befugnis der Bauaufsichtsbehörde, auf die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften zu achten, könne nicht verwirkt werden. Das schlichte Unterlassen bauaufsichtlichen Einschreitens (passive Duldung) könne den Erlass einer Nutzungsuntersagungsanordnung ohne das Hinzutreten besonderer, einzelfallbedingter Umstände nicht hindern. Wenn eine bauliche Anlage über einen langen Zeitraum hinweg rechtswidrig genutzt worden sei, ohne dass die Bauaufsichtsbehörde eine Veranlassung zum Einschreiten gesehen habe, könnten sich jedoch gesteigerte Anforderungen an die Ermessensbetätigung und deren Begründung ergeben. Die ermessensfehlerfreie Anordnung einer Nutzungsuntersagung könne ausgeschlossen sein, wenn die Bauaufsichtsbehörde durch vorausgegangenes positives Tun einen Vertrauenstatbestand zu Gunsten des Betroffenen geschaffen habe. Das könne durch eine förmliche Duldung im Sinne einer Zusage nach Art. 38 BayVwVfG erfolgen, eine bauaufsichtliche Maßnahme nicht zu erlassen, die zu ihrer Wirksamkeit aber der Schriftform bedürfe. In Betracht komme jedoch nach der Rechtsprechung zur BayBO auch ein über die bloße Untätigkeit hinausgehendes besonderes Verhalten der Behörde, auf Grund dessen der Betroffene zu der Annahme berechtigt sei, dass die Behörde von der Befugnis zur Nutzungsuntersagung keinen Gebrauch mehr machen wolle. Nach diesen Grundsätzen stehe der Klägerin ein die Nutzungsuntersagung hindernder Vertrauensschutz nicht zu. Ihr Vorbringen, die Grundstücke seien schon seit jeher land- bzw. forstwirtschaftlich genutzt worden, rechtfertige keine andere Beurteilung. Die lange Dauer der ungenehmigt ausgeübten Nutzung könne den Erlass einer Nutzungsuntersagung nur bei Hinzutreten besonderer Umstände hindern. Vom Vorliegen solcher Umstände könne hier nicht ausgegangen werden. Allein die forstwirtschaftliche Notwendigkeit eines abseits der Forstflächen gelegenen Lagerplatzes für schadhaftes Holz führe nicht zur Genehmigungsfähigkeit eines den öffentlich-rechtlichen Vorschriften widersprechenden Vorhabens, zumal die Existenzgrundlage der Klägerin nicht davon abhängt. Zudem gestaltete sich die Nutzung in den letzten Jahren zunehmend intensiver und sei daher von einem etwaigen Vertrauensschutz in diesem Umfang nicht mehr gedeckt.

26

Das Verwaltungsgericht liegt mit dieser Argumentation auf Basis der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs. Ein vom Verwaltungsgericht zu Unrecht verneinter Ausnahmefall einer offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit einer formell rechtswidrigen Nutzung scheidet vorliegend jedenfalls

aus [s.o. a) aa)]. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die behördliche Befugnis zum bauaufsichtlichen Einschreiten nicht verwirkt werden kann (vgl. BayVGH, B.v. 28.12.2016 - 15 CS 16.1774 - juris Rn. 33 ff. m.w.N.; B.v. 5.7.2017 - 9 CS 17.849 - juris Rn. 26; B.v. 3.4.2020 - 15 ZB 19.1024 - juris Rn. 28). Allerdings kann eine längere faktische Duldung ggf. im Rahmen des behördlichen Ermessens, also auf Rechtsfolgenseite des Art. 76 Satz 2 BayBO, relevant sein, wobei allerdings im Vergleich zu ausdrücklichen (schriftlichen) Zusicherungen (Art. 38 BayVwVfG) oder „aktiven“ Duldungszusagen ein allenfalls verminderter Vertrauenstatbestand zu berücksichtigen ist (BayVGH, B.v. 28.12.2016 a.a.O. juris Rn. 31 ff. m.w.N.; vgl. auch BayVGH, B.v. 7.1.2020 - 15 ZB 19.1642 - juris Rn. 17; B.v. 3.4.2020 a.a.O.; B.v. 2.11.2020 - 1 ZB 20.597 - juris Rn. 4; B.v. 5.11.2020 - 1 ZB 20.598 - juris Rn. 5; B.v. 9.1.2021 - 9 CS 20.2376 - juris Rn. 22; HessVGH, B.v. 27.1.2020 - 3 B 1864/19 - juris Rn. 22). Einen solchen Vertrauensschutz hat das Verwaltungsgericht zu Recht abgelehnt. Die Einwände der Klägerin, das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht eine ermessensfehlerfreie Entscheidung angenommen, weil besondere Umstände vorlägen, die einen Vertrauensschutz zu ihren Gunsten rechtfertigten und den Erlass der streitgegenständlichen Nutzungsuntersagung als unverhältnismäßig erscheinen ließen, überzeugen nicht. Es ist vorliegend nicht ersichtlich, dass gerade die Bauaufsichtsbehörde des Landratsamts aufgrund langjährigen Nichteinschreitens einen Vertrauenstatbestand gegenüber der Klägerin gesetzt hat. Hierzu müsste aktive Kenntnis der Behörde vorliegen, was weder im erstinstanzlichen Verfahren noch im Berufungszulassungsverfahren behauptet oder gar dargelegt wurde. Das Landratsamt hatte vielmehr - unbeanstandet von der Klägerseite - im erstinstanzlichen Schriftsatz vom 29. Januar 2019 mitgeteilt, dass ihr „erstmalig“ mit einer durch die Stadt P. am 3. August 2018 weitergeleiteten E-Mail zur Kenntnis gebracht worden sei, dass auf den Grundstücken FINrn. ... und ... größere Mengen an Holz gelagert und verarbeitet würden. Dass - wie in der Antragsbegründung vorgebracht wird - die Festsetzungen des Bebauungsplans hinsichtlich einer Ausgleichsfläche sowie hinsichtlich vorgesehener auwaldartiger Schutzpflanzungen auf und im Umgriff der FINr. ... seit mehr als 25 Jahren seit Inkrafttretens des Bebauungsplans nicht umgesetzt worden sind, begründet keinen der Bauaufsichtsbehörde (Landratsamt) und damit dem Beklagten zuzurechnenden Vertrauenstatbestand, auf den sich die Klägerin gegenüber Maßnahmen des Freistaats auf Basis von Art. 76 BayBO berufen könnte.

27

Auch soweit ein Waldeigentümer aufgrund besonderer Rechtsvorschriften verpflichtet ist, Holz mit Borkenkäferbefall abzuholzen und gesondert (mit Abstand zu Waldflächen) zu lagern, begründet dies grundsätzlich keinen Ausnahmetatbestand vom Grundsatz des sog. intendierten Ermessens. Jeder Eigentümer von Forstflächen steht in der Verantwortung, sich geeignete Flächen zu besorgen, auf denen sein Holz - ohne Verstoß gegen Baurecht - gelagert und verarbeitet werden kann. Möglicherweise gilt in außergewöhnlichen Notfällen im Sinne eines Gebots zur Einräumung großzügigerer Umsetzungsfristen zur Freiräumung eines Holzlagers partiell Abweichendes. Vorliegend hat aber die Klägerin nicht geltend gemacht, dass es ihr unmöglich war bzw. ist, geeignete Ersatzflächen zur Holzlagerung und Holzverarbeitung zu pachten oder zu Eigentum erwerben. Insofern vermag auch ihr Vortrag, dass der erhöhte, von ihr nicht verschuldete Schadholzanfall nicht vorhersehbar gewesen sei, dass eine Holzlagerung in den betroffenen Waldflächen nicht zulässig sei, dass auf ihren Eigenflächen nur eine Lagerung auf den betroffenen FINrn. ... und ... verblieben sei und dass ihr deswegen eine zumindest vorübergehende Lagerung nicht ermessensgerecht untersagt werden dürfe bzw. dass bei sachgerechter Ermessensausübung unter Beachtung des Übermaßverbots zumindest auf der FINr. ... eine längere Umsetzungsfrist einzuräumen gewesen wäre, die Unrichtigkeit der vom Verwaltungsgericht angenommenen Ermessensfehlerfreiheit der angefochtenen Verfügung nicht zu begründen.

28

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 und § 52 Abs. 1 GKG und entspricht dem vom Verwaltungsgericht festgesetzten Betrag, gegen den die Beteiligten keine Einwände erhoben haben.

29

3. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).