

**Titel:**

**Nutzungsuntersagung - Containeranlage zur Unterbringung von Arbeitskräften**

**Normenkette:**

BayBO Art. 76 S. 2

BauGB § 35 Abs. 2, Abs. 3 S. 1 Nr. 7

**Leitsätze:**

1. Die Nutzungsuntersagung hat die Funktion, den Bauherrn auf das Genehmigungsverfahren zu verweisen; es muss daher in der Regel nicht geprüft werden, ob das Vorhaben auch gegen materielles Recht verstößt. Ausnahmsweise ist die Nutzungsuntersagung allerdings unverhältnismäßig, wenn die ungenehmigte Nutzung offensichtlich genehmigungsfähig ist. (Rn. 29) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ein Bescheid ist auch hinsichtlich des Inhaltsadressaten auslegungsfähig, er ist nach dem objektiven Verständnishorizont des Empfängers auszulegen. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)
3. § 35 Abs. 2 BauGB beschränkt sich für die Beurteilung der negativen Vorbildwirkung einer baulichen Anlage auf den Maßstab verständiger Plausibilität und stellt darauf ab, ob nach Lage der Verhältnisse des Einzelfalles eine Beeinträchtigung anzunehmen ist. (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)
4. Allein durch eine faktische behördliche Duldung, also ein Nichteinschreiten trotz behördlicher Kenntnis der Nutzung, selbst wenn diese über längere Zeit erfolgt ist, kann eine illegale bauliche Anlage nicht legal werden bzw. ein bestehender Widerspruch einer Nutzung zum öffentlichen Recht nicht aufgelöst werden. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Nutzungsuntersagung, Container zur Unterbringung von Arbeitskräften im Außenbereich, Bestimmtheit des Bescheids, Inhaltsadressat, Unverhältnismäßigkeit, Splittersiedlung, Vorbildfunktion, Bestandsschutz, faktische Duldung, intendiertes Ermessen

**Fundstelle:**

BeckRS 2023, 16630

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens hat die Klägerin zu tragen. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

1

Die Klägerin wendet sich gegen eine Nutzungsuntersagung einer Containeranlage zur Unterbringung von Arbeitskräften.

2

Mit Bauantrag vom 28. Mai 2013 hatte die Klägerin beim Landratsamt \* (im Folgenden: Landratsamt) die vorübergehende Aufstellung von Systemcontainern zur Unterbringung von Arbeitskräften auf dem Grundstück Fl.Nr., Gemarkung, befristet bis 31. Dezember 2015, beantragt. Das Grundstück befindet sich im planungsrechtlichen Außenbereich. Das gemeindliche Einvernehmen zu dem vorübergehenden Standort war erteilt worden. Der Antrag war gestellt worden, weil während der Bauphase für eine neue Lagerhalle die Container auf die Westseite des Betriebsgrundstücks verlagert werden sollten.

3

Am 25. Juni 2013 legte die Klägerin dem Landratsamt neue Pläne für die Wohncontainer vor. Am 16. Oktober 2014 teilte die Klägerin dem Landratsamt mit, dass es bei den Unterkünften für Saisonarbeiter Änderungen gebe, welche die Planungen infrage stellen würden.

4

Eine am 24. Juni 2015 durchgeführte Baukontrolle auf dem Baugrundstück Fl.Nr. \* ergab, dass die beantragten Wohncontainer bereits aufgestellt worden waren. Auf eine Anfrage der Klägerin, ob der Aufstellung der Container bis Ende 2017 zugestimmt werden könne, da die Baumaßnahmen auf dem Betriebsgrundstück noch nicht abgeschlossen seien, wies die Gemeinde \* darauf hin, dass sie dem Standort dauerhaft nicht zustimmen werde.

5

Mit Schreiben vom 10. November 2016 teilte das Landratsamt der Klägerin mit, dass die Wohncontainer nicht dauerhaft am jetzigen Standort bleiben könnten und beseitigt werden müssten. Hinsichtlich alternativer Standorte solle die Klägerin schnellstmöglich mit der Gemeinde \* in Kontakt treten.

6

Mit Schreiben vom 23. Juni 2017 hörte das Landratsamt die Klägerin zur beabsichtigten Beseitigung der Wohncontainer an. In der Folge fanden zahlreiche Gespräche und Verhandlungen zwischen der Klägerin, der Gemeinde \* und dem Landratsamt statt, um eine Lösung zu finden. Von Seiten des Landratsamts wurde im Hinblick auf diese Gespräche zunächst auf bauaufsichtliche Maßnahmen verzichtet. Mit E-Mail vom 14. Oktober 2018 stellte die Gemeinde \* das Scheitern der Gespräche fest. Es folgten dennoch weitere Gespräche und Verhandlungen.

7

Mit Schreiben vom 27. September 2021 hörte das Landratsamt die Klägerin zur Nutzungsuntersagung der Containeranlage zur Unterbringung von Arbeitskräften auf dem Grundstück Fl.Nr. \* an. Hierzu nahm die Klägerin am 16. Dezember 2021 Stellung.

8

Nachdem die Nutzung in der Folge nicht aufgegeben wurde, wurde der Klägerin mit E-Mail des Landratsamts vom 27. Juli 2022 unter Verweis auf das Schreiben vom 27. September 2021 nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die Klägerin äußerte sich hierauf mit E-Mail vom 11. August 2022 dahingehend, dass sie auf die Gemeinde \* mit einem konkreten Vorschlag zur Umsiedlung der Containeranlagen auf das Betriebsgelände, d. h. in den Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. \* „Sondergebiet \* – Nord“, zugegangen sei.

9

Mit Bescheid des Beklagten vom 18. August 2022 (Az. \*), adressiert an die „C. D. GmbH & Co. KG, vertreten durch Herrn \* sen. und Herrn \* jun.“, wurde die Nutzung der Containeranlage auf dem Grundstück Fl.Nr. \* der Gemarkung, bestehend aus 59 Wohncontainern – unterteilt in vier Reihen –, sechs Sanitärcontainern, vier Containern für Küchennutzung und einem Container für die Stromversorgung, zu Wohnzwecken und wohnähnlichen Zwecken, insbesondere zur Unterbringung von Arbeitskräften ab zwei Monaten nach Eintritt der Bestandskraft des Bescheids untersagt (Ziff. I. des Bescheids). Für den Fall, dass die Klägerin der Verpflichtung aus Ziff. I. des Bescheids nicht fristgerecht nachkomme, wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 2500,00 EUR angedroht (Ziff. II. des Bescheids). Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Containeranlage formell rechtswidrig sei. Eine Baugenehmigung habe bis jetzt nicht erteilt werden können. Für die Containeranlage sei am 28. Mai 2013 ein Bauantrag gestellt worden. Dieser habe eine befristete Aufstellung von Systemcontainern bis 31. Dezember 2015 vorgesehen. Ohne eine Verbescheidung des Antrags abzuwarten, sei in der Folge die Containeranlage aufgestellt worden. Eine Baugenehmigung für die Containeranlage liege bis heute nicht vor. Die Errichtung der Containeranlage sei auch materiell rechtswidrig. Das Grundstück Fl.Nr. \* liege im bauplanungsrechtlichen Außenbereich. Die Containeranlage sei nicht privilegiert. Das Vorhaben widerspreche den Darstellungen des rechtsverbindlichen Flächennutzungsplans der Gemeinde, der für den betroffenen Bereich Flächen für die Landwirtschaft darstelle. Die natürliche Eigenart der Landschaft und ihr Erholungswert würden durch die baulichen Anlagen beeinträchtigt. Zudem lasse die Containeranlage die Entstehung einer Splittersiedlung befürchten. Die Nutzungsuntersagung werde im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde angeordnet. Sie sei geeignet und erforderlich. Ein milderer Mittel, um rechtmäßige Zustände zu erreichen, sei nicht gegeben. Durch die Nutzungsuntersagung – anstelle einer möglichen Beseitigungsanordnung – werde der Klägerin

Gelegenheit gegeben, alternative Unterbringungsmöglichkeiten für die Arbeitskräfte bzw. einen rechtmäßigen Standort für die Containeranlage zu finden. Zudem könne die Klägerin die Container noch am aktuellen Standort belassen und müsse sie nicht aufwendig zwischenlagern. Die Anordnung der Nutzungsuntersagung sei auch angemessen. Sie entspreche dem Interesse der Gemeinde an der Verteidigung ihrer Planungshoheit. Zwar werde durch die Nutzungsuntersagung noch nicht der planungsrechtlich zu missbilligende Zustand einer nicht genehmigten baulichen Anlage im Außenbereich beseitigt. Jedoch werde die unzulässige Art der Nutzung zur Unterbringung von Arbeitskräften unterbunden und die damit einhergehende negative Bezugsfallwirkung einer hier im Außenbereich wesensfremden, nicht privilegierten Wohnnutzung bzw. wohnähnlichen Nutzung oder gewerblichen Nutzung unterbunden. Durch die Nutzungsuntersagung könne der Klägerin zwar ein wirtschaftlicher Schaden entstehen. Die Einhaltung der Rechtsordnung und der baurechtlichen Vorschriften und insbesondere der Schutz des bauplanungsrechtlichen Außenbereichs seien im Interesse der Allgemeinheit in diesem Fall jedoch höher zu bewerten. Allein der lange Zeitraum, während dem gegen die Containeranlage nicht eingeschritten worden sei, hindere das Landratsamt nicht daran, gegen den baurechtswidrigen Zustand nunmehr vorzugehen. Die Klägerin sei vom Landratsamt darauf hingewiesen worden, dass der Standort im Außenbereich keine dauerhafte Lösung sein könne. Ein Vertrauenstatbestand, dass gegen die Containeranlage bauaufsichtlich auf Dauer nicht eingeschritten werde, sei nicht geschaffen worden. Dieser ergebe sich nicht bereits aus der bloßen Duldung der rechtswidrigen baulichen Anlage. Die Nutzungsuntersagung richte sich gegen die Firma C. D. GmbH & Co. KG, vertreten durch Herrn \* sen. und Herrn \* jun., als Antragstellerin bzw. Bauherrin und Betreiberin der Containeranlage. Es handle sich hier um Unterkünfte für Saisonarbeitskräfte mit entsprechend häufig wechselnder Belegung. Es sei daher sachgerecht, die Firma D., die die Unterkünfte errichtet habe und den Arbeitskräften zur Verfügung stelle, als Bauherrin und als Handlungsstörerin zur Adressatin der Anordnung zu machen.

#### 10

Auf die weiteren Ausführungen im Bescheid vom 18. August 2022 wird verwiesen. Der Bescheid wurde der Klägerin am 20. August 2022 zugestellt.

#### 11

Am 16. September 2022 ließ die Klägerin Klage gegen den Bescheid vom 18. August 2022 erheben. Es wird beantragt,

#### 12

den angefochtenen Bescheid vom 18. August 2022 aufzuheben.

#### 13

Mit Beschluss vom 4. Oktober 2022 wurde die Gemeinde \* zum Verfahren beigelegt.

#### 14

Zur Begründung der Klage führte der Bevollmächtigte der Klägerin mit Schriftsatz vom 2. März 2023 aus, dass der Bescheid vom 18. August 2022 formell rechtswidrig sei. Bekanntgabe- und Inhaltsadressatin solle die „C. D. GmbH & Co. KG“ sein. Eine Gesellschaft mit dieser Firmierung existiere jedoch nicht. Richtigerweise werde der Geschäftsbetrieb der \*fabrik auf dem Grundstück Fl.Nr. \* von der „C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG“ geführt. Diese allein könne folglich Adressatin der vorliegend in Rede stehenden Nutzungsuntersagung sein. Die verfehlte Angabe des Bekanntgabeadressaten führe dazu, dass der Inhaltsadressat nicht eindeutig bestimmt werden könne. Eine Klarstellung, in welchem Verhältnis die angeführten Vertreter zueinander bzw. zur Gesellschaft stünden, sei im Bescheid nicht enthalten. Für die C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG bestehe ausweislich des Handelsregistereintrags eine Vertretungsbefugnis nur in Bezug auf den persönlich haftenden Gesellschafter, d. h. die D. GmbH. Herr \* sen. und Herr \* jun. seien lediglich als Kommanditisten ausgewiesen, die von der Geschäftsführung ausgeschlossen seien. Auch sei zu beachten, dass die persönlich haftende Gesellschafterin der C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG ausweislich des entsprechenden Handelsregistereintrags durch den Geschäftsführer vertreten werde, soweit nur ein Geschäftsführer bestellt sei. Seien mehrere Geschäftsführer bestellt, so werde die Gesellschaft durch zwei Geschäftsführer oder durch einen Geschäftsführer gemeinsam mit einem Prokuristen vertreten. Soweit daher der angefochtene Bescheid auf eine gemeinsame Vertretungsberechtigung durch Herrn \* sen. und \* jun., wie in der Adressierung des angefochtenen Bescheids angegeben, abstelle, sei eine solche für die C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG gerade nicht zu erkennen. Eine solche würde allenfalls für die D. GmbH bestehen können, die jedoch offenkundig nicht Adressatin des Bescheids sei. Auch sei zu berücksichtigen,

dass die Ausführungen auf S. 10 des angefochtenen Bescheids sogar den Schluss nahelegen würden, dass gegebenenfalls die aufgeführten Vertreter persönlich Adressaten des Bescheids sein sollten. Damit könne dem angefochtenen Bescheid weder verlässlich entnommen werden, welche der verschiedenen, in Betracht kommenden Gesellschaften Adressatin sein solle noch könne verlässlich ausgeschlossen werden, dass der Bescheid persönlich an die beiden Herren \* gerichtet sein solle. Es sei nicht mit hinreichender Bestimmtheit festgelegt, wer Inhaltsadressat des Bescheids sei. Der Bescheid sei auch materiell rechtswidrig. Das Landratsamt verkenne im Zusammenhang mit der Beurteilung der Voraussetzungen für die in Rede stehende Nutzungsuntersagung die historischen Hintergründe der Errichtung und Nutzung der betroffenen Wohncontainer, ebenso wie die in diesem Zusammenhang zu berücksichtigenden Entwicklungen in den maßgeblichen Jahren ab 2019. Insoweit erweise sich der angefochtene Bescheid jedenfalls als unverhältnismäßig und ermessensfehlerhaft. Die Nutzungsuntersagung sei gerade in einem Zeitpunkt ausgesprochen worden, in dem unter Berücksichtigung aller erforderlichen Rahmenbedingungen ein konkreter Vorschlag zur Umsiedlung der Containeranlage auf das Betriebsgelände und damit in den Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. \* „Sondergebiet \* – Nord“ der Beigeladenen vorgelegt worden sei. Zu Unrecht gehe das Landratsamt auch davon aus, dass das Vorhaben nicht außenbereichsverträglich sei. Aus dem angeführten Widerspruch zu den Darstellungen des Flächennutzungsplans folge keine Beeinträchtigung öffentlicher Belange. Zwar habe auch die vorangegangene Fassung des Flächennutzungsplans – ebenso wie die aktuelle Fassung – die Darstellung „landwirtschaftliche Fläche“ vorgesehen. Ungeachtet dessen sei aber durch das Landratsamt eine Genehmigung nach § 35 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB) in Aussicht gestellt worden. Insofern hätte das Landratsamt beurteilen müssen, ob vor dem Hintergrund der unstreitigen, langjährigen Duldung der Nutzung der Wohncontaineranlage durch das Landratsamt wie auch durch die Beigeladene allein aus der Abweichung von den Darstellungen im Flächennutzungsplan auf eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange geschlossen werden könne. Hier sei zu berücksichtigen, dass die Nutzung weiterhin nur vorübergehend geplant sei. Die C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG sei jedenfalls zuletzt wieder bestrebt gewesen, Lösungsoptionen für eine Verlagerung der Unterbringung von Saisonarbeitskräften auf das Betriebsgelände zu finden. Bei der Beeinträchtigung der natürlichen Eigenart der Landschaft sei zu berücksichtigen, dass die angeordnete Nutzungsuntersagung nichts daran ändere, dass die maßgeblichen Wohncontainer auf dem Grundstück Fl.Nr. \* verblieben. Die Beseitigung der Container sei gerade nicht angeordnet worden. Es lägen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass infolge der geduldeten Nutzung eine nicht von der Planungshoheit der Gemeinde getragene Splittersiedlung entstehe, sich eine solche verfestige oder erweitere. Der aktuelle Standort sei zunächst auch vom Landratsamt in die Überlegungen für die Realisierung einer dauerhaften Lösung einbezogen worden und sogar für grundsätzlich tauglich befunden worden. Eine Bezugsfallwirkung könne aufgrund der spezifischen Umstände des vorliegenden Falles nicht gesehen werden. Gerade die Veränderungen im Bereich der Anforderungen für lebensmittelverarbeitende Betriebe hätten dazu geführt, dass die Nutzung wie auch die zugehörige Duldung länger angedauert hätten als zunächst intendiert. Nach wie vor sei die Bereitstellung entsprechender Unterkünfte auf dem Betriebsgelände ein zentrales Anliegen im Zusammenhang mit dem entsprechenden Bebauungsplan. Allerdings hätten sich aus den „International Feature Standards“ (IFS) weitergehende Anforderungen ergeben, die mitberücksichtigt werden müssten. So seien verbindliche Vorgaben zum Produktschutz („food defense“) eingeführt worden, die insbesondere eine Ausweitung der Anforderungen für Zugangsbeschränkungen und -registrierungen sowie Arealabsicherungen zur Folge gehabt hätten. In der Folge seien deshalb Anpassungen vorgenommen worden, die zur Verzögerung der Umsetzung der Planungen geführt hätten. Aus den Vorgaben der IFS hätten sich auch neue Anforderungen für die Anordnung von Wohncontainern auf dem Betriebsgelände ergeben. Die unter dem 10. August 2022 nunmehr vorgelegten Planentwürfe für eine dauerhafte Verlagerung der Wohncontainer auf das Betriebsgelände würden den aktuellen Anforderungen der IFS Rechnung tragen. Vor diesem Hintergrund könne auch bei einer weiteren, vorübergehenden Nutzung der Wohncontainer auf dem Grundstück Fl.Nr. \* nicht von einer Beeinträchtigung öffentlicher Belange ausgegangen werden. Jedenfalls erweise sich der streitgegenständliche Bescheid als unverhältnismäßig. Durch die Nutzungsuntersagung würden die baulichen Anlagen nicht beseitigt. Die Intention des Landratsamts, das Unternehmen dazu anzuhalten, alternative Unterbringungsmöglichkeiten bzw. einen rechtmäßigen Standort für die Containeranlage zu finden, könne jedoch nicht erreicht werden. Das Landratsamt lasse insofern außer Betracht, dass die letzten Jahre von intensiven Bemühungen um alternative Lösungsansätze geprägt gewesen seien. Erst mit dem unmittelbar vor Erlass des Bescheids vorgelegten Planungsansatz habe die ursprüngliche planerische Zielsetzung des Unternehmens und der Beigeladenen wieder in den Blick gerückt werden können. Die Nutzungsuntersagung beeinträchtige die

Umsetzung des alternativen Standorts. Sie sei auch nicht erforderlich, weil das Unternehmen bereits entsprechende Bestrebungen habe, einen geeigneten Standort zu finden. Zudem sei die Nutzungsuntersagung unangemessen. Es bleibe in der Bewertung des Landratsamts auch vollständig außer Betracht, dass die – durch die Nutzungsuntersagung erst notwendig werdende – erneute Interimslösung zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs der C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG notwendigerweise eine andere Unterbringung von Saisonarbeitskräften in \* bzw. im Ortsteil \* erforderlich machen werde. Im Übrigen erweise sich die Nutzungsuntersagung als ermessensfehlerhaft. Die Ursachen für die unvorhergesehen lange Zeitspanne der interimswise Nutzung auf dem Grundstück Fl.Nr. \* blieben unberücksichtigt.

**15**

Auf die weiteren Ausführungen im Schriftsatz vom 2. März 2023 wird verwiesen.

**16**

Für den Beklagten beantragte das Landratsamt mit Schriftsatz vom 27. März 2023,

**17**

die Klage abzuweisen.

**18**

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass der Bescheid bezüglich des Adressaten hinreichend bestimmt sei. Der Bescheid sei an die „C. D. GmbH und Co. KG“ in der \*straße \* in \* gerichtet als verkürzte Form des Firmennamens „C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG“. Berücksichtige man die Verkehrsanschauung, sei in keiner Weise zweifelhaft, dass damit die „C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG“ Adressatin der Nutzungsuntersagung sei. Die Klägerin selbst verwende regelmäßig im Rechtsverkehr auf ihrem Briefkopf und in ihren E-Mails die verkürzte Firmenbezeichnung, wie sie auch im streitgegenständlichen Bescheid angeführt sei und unter der der Bauantrag gestellt worden sei. Die ergänzend angeführten natürlichen Personen als Vertreter der Firma würden ebenfalls keine Zweifel an der durch den Bescheid in Anspruch genommenen juristischen Person begründen. Nachdem der Bauantrag (von einer) und die weitere Korrespondenz weitestgehend von den beiden genannten natürlichen Personen unterzeichnet worden seien, durfte von einer Vertretungsbefugnis für die Klägerin ausgegangen werden. Jedenfalls sei durch die Verwendung des bereits bezeichneten Briefpapiers ein entsprechender Rechtsschein gesetzt worden. Wollte man trotz Vorstehendem der Argumentation der Klägerin folgen, wäre auch die ihr erteilte Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz aus dem Jahr 2012 (Adressatin: „C. D. GmbH & Co. KG“) unwirksam. Damit läge ein nicht genehmigter Betrieb vor mit allen Konsequenzen für die Fortführung dieses Betriebs. Die Voraussetzungen für eine Nutzungsuntersagung lägen vor. Ausreichend sei hierfür die formelle Illegalität. Für die genehmigungspflichtige Errichtung und Nutzung der Containeranlage sei bisher keine Baugenehmigung erteilt worden. Darüber hinaus sei die Errichtung und die fortgesetzte Nutzung der Containeranlage auch materiell baurechtswidrig, auch wenn es hierauf für den Tatbestand einer Nutzungsuntersagung nicht ankomme. Die im Außenbereich gelegene Containeranlage widerspreche den Darstellungen des Flächennutzungsplans. Sie beeinträchtige die natürliche Eigenart der Landschaft. Außerdem leiste sie der Entstehung einer Splittersiedlung Vorschub. Sie sei deshalb im Außenbereich nicht genehmigungsfähig. Die Nutzungsuntersagung sei auch nicht unverhältnismäßig. Sie solle die rechtswidrige Inanspruchnahme des Außenbereichs zur Wohnnutzung beenden. Zwar sei zutreffend, dass mit der Nutzungsuntersagung weiterhin (in einem gewissen Umfang) ein rechtswidriger Zustand verbleibe, dieser jedoch mit einem erheblich geringeren Gewicht, da er nicht mehr mit dem Aufenthalt von Menschen verbunden sei. Es sei jedoch aus Sicht des Landratsamts naheliegend, dass im zeitlichen Zusammenhang mit der Aufgabe der Wohnnutzung die Containerablage abgebaut werde, da sie dort keinen Nutzen mehr aufweise. Die Möglichkeit, dass die Containeranlage nicht gleichzeitig mit der Nutzungsaufgabe entfernt werden müsse, solle der Klägerin in zeitlicher Hinsicht entgegenkommen, diese geordnet zurückbauen zu können. Die Nutzungsuntersagung sei auch erforderlich, um in einem gestuften Verfahren rechtmäßige Zustände herbeizuführen. Sie stelle sich auch nicht als unangemessen dar. Im Zeitpunkt des Bescheiderlasses sei eine Lösung für den endgültigen Standort der Container nicht konkret absehbar gewesen. Trotz mehr als neun Monaten zwischen Anhörung und Erlass des streitgegenständlichen Bescheids habe die Klägerin keine belastbaren Fortschritte erzielt. Zudem sei ihr im Mai 2022 durch das Landratsamt mitgeteilt worden, dass die zuletzt favorisierte Lösung voraussichtlich die Änderung des Bebauungsplans erfordere. Auch unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und organisatorischen Belastungen, die für die Klägerin mit einer Interimslösung einhergehen würden, sei es nicht unangemessen,

eine rechtswidrige Nutzung des Außenbereichs nicht weiter auf unbestimmte Zeit stattfinden zu lassen. Nachdem trotz intensiver Bemühungen über Jahre hinweg keine Lösung gefunden worden sei, sei zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses nicht mehr mit einem zeitnahen Erfolg zu rechnen gewesen. Dass das Landratsamt nach einer Anhörung zur Beseitigung im Jahr 2017 zwischenzeitlich von weiteren bauaufsichtlichen Maßnahmen abgesehen habe, mache ein nunmehriges bauaufsichtliches Einschreiten nicht unverhältnismäßig. Zudem hätten sich die tatsächlichen Umstände seit der Entscheidung des Landratsamts am 8. Dezember 2020, „derzeit“ nicht einzuschreiten, geändert. Insbesondere seien im Sommer 2022 die hygienischen Anforderungen wegen Corona nicht mehr entsprechend präsent gewesen wie in den Jahren zuvor. Das Ermessen sei auch sachgerecht ausgeübt worden. Das Landratsamt habe zu keiner Zeit gegenüber der Klägerin einen Vertrauenstatbestand dahingehend geschaffen, dass von einer Beseitigung bzw. Nutzungsuntersagung der Containeranlage so lange abgesehen werde, bis eine Standortsuche erfolgreich sei. Der Klägerin sei durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Möglichkeit eröffnet worden, im Plangebiet Unterkünfte für Saisonarbeitskräfte zu errichten. Diese Flächen seien weiterhin vorhanden, wenn auch derzeit teilweise durch eine Lkw-Umfahrung überbaut. Den Anforderungen bezüglich des Themas „food-defense“ hätte von Anfang an durch eine entsprechende Abgrenzung durch eine Zaunanlage vom übrigen Betriebsgelände – gegebenenfalls unter Ergänzung des Bebauungsplans – begegnet werden können. Diese Option habe die Klägerin für sich nunmehr in den jüngsten Planungen durchaus als möglich bewertet. Ursprünglich sei die Aufstellung der Containeranlage im Außenbereich nur für die Zeit der Bauphase für ein Jahr gebilligt worden. Dass daraus zwischenzeitlich mehr als sieben Jahre geworden seien, sei für die Klägerin sicher von Vorteil, könne aber aus Sicht des Landratsamts nicht dazu führen, dass die Klägerin darauf vertrauen durfte, die Containeranlage bis zur Findung eines Alternativstandorts an diesem illegalen Standort zur Unterbringung ihrer Arbeitnehmer betreiben zu dürfen. Dies gelte umso mehr, als die Beigeladene ausdrücklich geäußert habe, die Containeranlage am jetzigen Standort nicht haben zu wollen und ihre Planungshoheit betroffen sehe.

**19**

Auf die weiteren Ausführungen im Schriftsatz vom 27. März 2023 wird verwiesen.

**20**

Am 15. Juni 2023 fand die mündliche Verhandlung vor Gericht statt. Auf das hierüber gefertigte Protokoll wird verwiesen.

**21**

Zur Ergänzung des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

**22**

Die zulässige Klage ist nicht begründet. Der Bescheid des Beklagten vom 18. August 2022 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

**23**

1. Die Klage ist zulässig.

**24**

Gegen den streitgegenständlichen Bescheid ist die Anfechtungsklage statthaft (§ 42 Abs. 1 VwGO). Die Klagefrist des § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO wurde eingehalten. Die Klägerin, die „C. D. GmbH & Co. KG“, ist auch beteiligungsfähig i.S. des § 61 VwGO. Kommanditgesellschaften sind nach § 124, § 161 Abs. 2 Handelsgesetzbuch (HGB) den juristischen Personen gleichgestellt (Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 28. Aufl. 2022, § 61 Rn. 6), die Beteiligungsfähigkeit ist insoweit spezialgesetzlich geregelt. Auch wenn der Klägerbevollmächtigte die Klage u.a. damit begründet hatte, dass eine Gesellschaft mit dieser Firmierung nicht existiere, geht das Gericht davon aus, dass es sich hierbei um die im Rechtsverkehr zulässigerweise verwendete Kurzform der ins Handelsregister eingetragenen „C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG“ handelt und deshalb unter dieser Firmierung auch geklagt werden kann (s. hierzu auch die nachstehenden Ausführungen unter Ziff. 2. b) aa)). Der angefochtene Bescheid war ebenfalls an die „C. D. GmbH & Co. KG“ gerichtet.

**25**

2. Die Klage ist jedoch nicht begründet.

**26**

a) Der angefochtene Bescheid ist formell rechtmäßig.

**27**

Die Klägerin wurde vor Erlass des Bescheids vom 18. August 2022 gemäß Art. 28 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungs- und Verfahrensgesetz (BayVwVfG) ordnungsgemäß angehört. Sie wurde zunächst mit Schreiben des Landratsamts vom 27. September 2021 zur beabsichtigten Nutzungsuntersagung angehört. Der Klägerin wurde Gelegenheit gegeben, die Nutzung bis 31. Januar 2022 freiwillig aufzugeben, ansonsten sei beabsichtigt, einen Bescheid zur Nutzungsuntersagung zu erlassen. Nachdem die nachfolgenden Besprechungen ergebnislos blieben, wurde die Klägerin nochmals mit E-Mail vom 27. Juli 2022 unter Bezugnahme auf das Schreiben vom 27. September 2021 zur beabsichtigten Nutzungsuntersagung angehört. Es wurde Gelegenheit zur Äußerung bis 12. August 2022 eingeräumt. Die Klägerin, jeweils vertreten durch Hr. \* jun., äußerte sich im Rahmen einer Besprechung mit Vertretern des Landratsamts am 4. August 2022 und mit E-Mail vom 11. August 2022.

**28**

b) Die in Ziff. I. des Bescheids vom 18. August 2022 angeordnete Nutzungsuntersagung ist materiell rechtmäßig.

**29**

Die Nutzungsuntersagung findet ihre Rechtsgrundlage in Art. 76 Satz 2 Bayerische Bauordnung (BayBO). Danach kann die Bauaufsichtsbehörde eine im Widerspruch zu rechtlichen Vorschriften stehende Nutzung untersagen. Dabei genügt grundsätzlich schon die formelle Illegalität, also die Nutzung der Anlage ohne die gesetzlich erforderliche Baugenehmigung. Die Nutzungsuntersagung hat, insoweit einer Baueinstellung entsprechend, die Funktion, den Bauherrn auf das Genehmigungsverfahren zu verweisen; es muss daher in der Regel nicht geprüft werden, ob das Vorhaben auch gegen materielles Recht verstößt. Ausnahmsweise ist die Nutzungsuntersagung allerdings unverhältnismäßig, wenn die ungenehmigte Nutzung offensichtlich genehmigungsfähig ist (vgl. BayVGh, U.v. 19.5.2011 – 2 B 11.353 – BayVBI 2012, 86; U.v. 16.2.2015 – 1 B 13.648 – NVwZ-RR 2015, 607; B.v. 23.4.2015 – 15 ZB 13.2378 – juris Rn. 5 f.; B.v. 8.6.2015 – 2 ZB 15.61 – juris Rn. 3).

**30**

aa) Der Bescheid vom 18. August 2022 ist hinreichend bestimmt, Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

**31**

Der Bevollmächtigte der Klägerin macht geltend, dass der angefochtene Bescheid hinsichtlich der Adressatin unbestimmt und damit formell rechtswidrig sei. Bekanntgabe- und Inhaltsadressatin solle die „C. D. GmbH & Co. KG“ sein. Eine Gesellschaft mit dieser Firmierung existiere jedoch nicht. Richtigerweise werde der Geschäftsbetrieb der \*fabrik auf dem Grundstück Fl.Nr. \* von der „C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG“ geführt. Diese allein könne folglich Adressatin der vorliegend in Rede stehenden Nutzungsuntersagung sein. Die verfehlte Angabe des Bekanntgabeadressaten führe dazu, dass der Inhaltsadressat nicht eindeutig bestimmt werden könne.

**32**

Die Frage der hinreichenden Bestimmtheit eines Verwaltungsakts betrifft die materielle Rechtmäßigkeit (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, § 37 Rn. 40). Zur inhaltlichen Bestimmtheit eines Verwaltungsakts gehört auch die Benennung des Inhaltsadressaten. Es darf insoweit kein Zweifel bestehen. Liegen Zweifel an der Bestimmtheit eines Verwaltungsakts vor, so ist vorrangig zu versuchen, diese durch eine Auslegung unter Berücksichtigung der Begründung des Bescheids zu beseitigen. Ist dies möglich, liegt keine Unbestimmtheit vor (BayVGh, B.v. 8.12.2016 – 20 CS 16.1609 – juris Rn. 23). Ein Bescheid ist auch hinsichtlich des Inhaltsadressaten auslegungsfähig, er ist nach dem objektiven Verständnishorizont des Empfängers auszulegen (VGh BW, U.v. 28.4.2010 – 2 S. 2312 – juris Rn. 26, 27; VG Köln, U.v. 25.1.2012 – 24 K 2145/06 – juris Rn. 77). Vorliegend lässt sich die Adressatin des Bescheids, die „C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG“ trotz der im Bescheid verwendeten, verkürzten Form „C. D. GmbH & Co. KG“ durch Auslegung zweifelsfrei ermitteln.

**33**

Nach dem objektiven Verständnishorizont des Empfängers kann nach Auffassung der Kammer kein Zweifel am Inhaltsadressaten bestehen. Der Bescheid ist adressiert an die „C. D. GmbH & Co. KG“, die zwar mit dieser Bezeichnung nicht im Handelsregister eingetragen ist. Eingetragen ist die „C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG“ (Handelsregister B des Amtsgerichts, Nr. HRB \*). Diese tritt im Rechtsverkehr jedoch nahezu ausschließlich als „C. D. GmbH & Co. KG“ auf (und hat als solche auch die vorliegende Klage erhoben). Der Antrag im Baugenehmigungsverfahren für die vorübergehende Aufstellung der Container auf dem Grundstück Fl.Nr. \* wurde von der „C. D. GmbH & Co. KG“ gestellt (s. Bauantrag v. 29.4.2013). Auch in dem beim Landratsamt geführten, immissionsschutzrechtlichen Verfahren war Antragstellerin nach Auskunft des Landratsamts die „C. D. GmbH & Co. KG“, der die immissionsschutzrechtliche Genehmigung auch erteilt wurde. Im Verwaltungsverfahren betreffend die Situierung der streitgegenständlichen Systemcontainer findet sich ausweislich der vorgelegten Behördenakten in der gesamten Korrespondenz der Klägerin in der Kopfzeile der verwendeten Briefformulare die Bezeichnung „C. D. GmbH & Co. KG“, ebenso auf den E-Mails. Als „Logo“ wird auf den Briefen zusätzlich der Schriftzug „C. D. GmbH & Co. KG, \*fabrik“ verwendet, was in der Formulierung eher darauf hindeutet, dass die „C. D. GmbH & Co. KG“ eine \*fabrik betreibt. Der Eintragung im Handelsregister (Auszug Nr. \*) entspricht dieses Logo jedenfalls nicht. In der Fußzeile der Briefformulare, auf der sich u.a. die Lieferanschrift, Bankverbindung etc. befinden, wird die „C. D. GmbH & Co. KG“ unter Verweis auf den Handelsregisterauszug Nr. \* aufgelistet. Als persönlich haftende Gesellschafterin ist die „D. GmbH“ genannt.

### 34

Damit bestehen keine Zweifel daran, dass die „C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG“ im Rechtsverkehr unter der verkürzten Firmierung „C. D. GmbH & Co. KG“ auftritt. Eine „C. D. GmbH & Co. KG“ ist nicht im Handelsregister eingetragen, so dass auch keine Verwechslung der in der Kurzform auftretenden Kommanditgesellschaft mit einer daneben tatsächlich unter dieser Firmierung eingetragenen Kommanditgesellschaft möglich ist. Die „C. D. GmbH & Co. KG“ hat vorliegend auch den Antrag für eine vorübergehende Nutzung der Systemcontainer auf dem Grundstück Fl.Nr. \* gestellt. Es ist deshalb auch nach dem objektiven Empfängerhorizont unzweifelhaft, dass sich der streitgegenständliche Bescheid an die „C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG“ richtet, auch wenn die verkürzte Firmenbezeichnung gewählt wurde. Die Verwendung der verkürzten Form führt nicht zur Unbestimmtheit, insbesondere auch, weil sich die Klägerin selbst dieser verkürzten Bezeichnung im Rechtsverkehr, so auch in den baurechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Antragsverfahren, bedient (so auch z.B. im Vorhabenplan vom 31.1.2012, Anlage K 5).

### 35

Eine Unbestimmtheit der Bescheidsadressatin ergibt sich auch nicht aus der Benennung der Herren \* sen. und \* jun. als Vertreter. Die Vertretung einer GmbH & Co. KG ist gesetzlich geregelt, sie wird durch ihre Komplementärin, die GmbH, vertreten, § 170 HGB. Vorliegend ist die „D. GmbH“ persönlich haftende Gesellschafterin (s. Handelsregister B des Amtsgerichts, Nr. HRB \*). Diese wird laut Handelsregisterauszug vertreten durch den Geschäftsführer \*. Nachdem die Vertretung einer GmbH & Co. KG gesetzlich geregelt ist, war bei der Angabe des Bescheidsadressaten die Benennung eines Vertreters nicht zwingend erforderlich. Deshalb führt die Nennung von Hr. \* sen. und \* jun. als Vertreter im angefochtenen Bescheid nicht zur Unbestimmtheit. Nach dem Empfängerhorizont ist klar, wer Adressatin des Bescheids ist, auch wenn die genannten Vertreter nicht der tatsächlichen Vertretungssituation entsprechen sollten. Im Übrigen sind die Herren \* sen. und jun. stets gemeinsam und/oder einzeln als Vertreter der Klägerin aufgetreten. Hr. \* jun. nahm an allen Besprechungen mit dem Landratsamt teil und führte nach eigenen Angaben für die Klägerin die Grundstücksverhandlungen. Die Benennung der Vertreter der Inhaltsadressatin im angefochtenen Bescheid führt demnach nicht zur Unbestimmtheit.

### 36

bb) Die auf dem Grundstück Fl.Nr., Gemarkung \* errichteten, streitgegenständlichen Container als Arbeiterunterkünfte sind als bauliche Anlagen nach Art. 55 Abs. 1 BayBO genehmigungspflichtig. Die Voraussetzungen für eine Verfahrensfreiheit nach Art. 57 BayBO liegen nicht vor. Eine Baugenehmigung für die Container gibt es unstreitig nicht. Damit ist die gesamte Containeranlage formell rechtswidrig.

### 37

cc) Eine Unverhältnismäßigkeit der Nutzungsuntersagung wegen offensichtlicher materieller Genehmigungsfähigkeit der Containeranlage bzw. der aktuell ausgeübten Nutzung auf dem im bauplanungsrechtlichen Außenbereich gelegenen Grundstück Fl.Nr. \* liegt ersichtlich nicht vor.

### 38

Die baulichen Anlagen liegen im planungsrechtlichen Außenbereich, so dass sich ihre bauplanungsrechtliche Zulässigkeit nach § 35 BauGB beurteilt. Sie sind als sonstige Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 2 BauGB nicht offensichtlich genehmigungsfähig, weil sie voraussichtlich öffentliche Belange im Sinne des § 35 Abs. 3 BauGB beeinträchtigen. Die Containeranlage lässt die Entstehung einer Splittersiedlung i.S. des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB befürchten. Die Regelung des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB bringt die Intention des Gesetzgebers zum Ausdruck, die Entwicklung unorganischer Siedlungsstrukturen und damit eine Zersiedlung, d.h. eine zusammenhanglose oder aus anderen Gründen unorganische Streubebauung im Außenbereich, zu verhindern (vgl. BVerwG, U.v. 26.5.1967 – IV C 25.66 – juris). Der Außenbereich soll demnach grundsätzlich von aller nicht unmittelbar seinem Wesen und seiner Funktion entsprechenden Bebauung freigehalten werden (OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 20.5.2015 – 10 N 14.16 – juris Rn. 11). „Zu befürchten“ im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB ist die Entstehung, Erweiterung oder Verfestigung einer Splittersiedlung dann, wenn das Vorhaben zu einer „unerwünschten“ Splittersiedlung führt. Unerwünscht in diesem Sinn ist eine Splittersiedlung, wenn mit ihr ein Vorgang der Zersiedelung eingeleitet oder gar schon vollzogen wird. Dies anzunehmen rechtfertigt sich – wie hier – in der Regel bereits durch die mit dem Vorhaben verbundene Vorbildfunktion. Grund für die baurechtliche Missbilligung ist, dass das Vorhaben eine weitreichende oder noch nicht genau übersehbare Vorbildwirkung besitzt und daher seine unabweisbare Konsequenz sein könnte, dass in nicht verlässlich eingrenzbarer Weise noch weitere Bauten hinzutreten werden und hierdurch eine weitgehende Zersiedlung des Außenbereichs bewirkt würde (vgl. BVerwG, B.v. 24.6.2004 – 4 B 23.04 – BauR 2005, 73 f.). § 35 Abs. 2 BauGB beschränkt sich für die Beurteilung hierbei auf den Maßstab verständiger Plausibilität und stellt darauf ab, ob nach Lage der Verhältnisse des Einzelfalles eine Beeinträchtigung anzunehmen ist (vgl. BVerwG, B.v. 30.11.1994 – 4 B 226.94 – BRS 56 Nr. 79), was vorliegend nicht bezweifelt werden kann. Die streitgegenständliche Containeranlage bildet einen ersten Ansatz für die Entwicklung einer Zersiedelung des Außenbereichs und entfaltet eine unerwünschte Bezugswirkung sowohl hinsichtlich ihrer Bausubstanz als auch der darin ausgeübten Nutzung. Ob darüber hinaus noch weitere öffentliche Belange beeinträchtigt werden, ist für die Frage der „offensichtlichen“ Genehmigungsfähigkeit nicht relevant.

### 39

Hinzu kommt, dass derzeit auch kein Antrag auf Genehmigung der streitgegenständlichen Containeranlage vorliegt. Der ursprüngliche Bauantrag war auf eine bis 31. Dezember 2015 befristete Genehmigung gerichtet und hat sich durch Zeitablauf überholt. Als Bauherrin war in diesem Verfahren die „C. D. GmbH & Co. KG“ aufgetreten. Ein erneuter Bauantrag für die streitgegenständliche Containeranlage auf dem Grundstück Fl.Nr. \* wurde weder durch die „C. D. GmbH & Co. KG“ noch durch die „C. D. \*fabrik GmbH & Co. KG“ gestellt.

### 40

dd) Die Klägerin kann sich nicht auf Bestandsschutz berufen.

### 41

Es gibt weder eine schriftliche behördliche Zusicherung noch eine Duldungsverfügung seitens des Beklagten. Zwar wurde die streitgegenständliche Containeranlage über die ursprünglich vorgesehene Befristung bis Ende 2015 hinaus mehrere Jahre geduldet. Hintergrund waren die Bemühungen der Klägerin, einen geeigneten Standort unter sich ändernden Ausgangsbedingungen und Anforderungen an die einzuhaltenden Standards zu finden. Allein durch eine faktische behördliche Duldung, also ein Nichteinschreiten trotz behördlicher Kenntnis der Nutzung, selbst wenn diese über längere Zeit erfolgt ist, kann eine illegale bauliche Anlage jedoch nicht legal werden bzw. ein bestehender Widerspruch einer Nutzung zum öffentlichen Recht nicht aufgelöst werden (vgl. BayVGH, B.v. 28.12.2016 – 15 CS 16.1774 – juris Rn. 33). Die Befugnis, die Nutzung von im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzten Anlagen zu untersagen, kann auch nicht verwirkt werden. Das folgt schon daraus, dass nur Rechte, nicht aber Pflichten, hier die behördliche Pflicht, für rechtmäßige Zustände zu sorgen, verwirkt werden können (vgl. BayVGH, B.v. 15.9.2006 – 15 ZB 06.2065 – juris Rn. 5 m.w.N.). Im Übrigen sind mit Ausnahme der faktischen Duldung keinerlei Umstände benannt, aus denen sich schließen ließe, dass der Beklagte auf die Nutzungsuntersagung verzichten wolle. Im Gegenteil wurde die Klägerin seitens des Landratsamts schon seit dem Jahr 2016 stets darauf hingewiesen, dass die Container nicht dauerhaft an diesem Standort bleiben könnten und schnellstmöglich ein Alternativstandort gefunden werden müsse.

### 42

ee) Das im Zusammenhang mit der Nutzungsuntersagung vom Beklagten ausgeübte Ermessen ist im Rahmen des nach § 114 Satz 1 VwGO im gerichtlichen Verfahren eingeschränkten Prüfungsumfanges nicht zu beanstanden.

#### 43

Das der Bauaufsichtsbehörde 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“, BayVGH, B.v. 19.5.2016 – 15 CS 16.300 – juris Rn. 37 m.w.N.). Allerdings dürfen mit Blick auf das Übermaßverbot keine Besonderheiten vorliegen, die ausnahmsweise ein Absehen von der Untersagung erfordern. Derartige Besonderheiten sind vorliegend nicht ersichtlich.

#### 44

Das Landratsamt hat im angegriffenen Bescheid das in Art. 76 Satz 2 BayBO eingeräumte Ermessen in fehlerfreier Weise ausgeübt. Anhaltspunkte für Ermessensfehler gibt es nicht. Zu Recht ging das Landratsamt davon aus, dass die Nutzungsuntersagung geeignet und erforderlich ist, um rechtmäßige Zustände wiederherzustellen und auch verhältnismäßig ist. Bei dieser Beurteilung hat das Landratsamt alle maßgeblichen Gesichtspunkte in die Abwägung eingestellt und ihrer Bedeutung nach auch zutreffend gewichtet.

#### 45

Die Auffassung des Landratsamts im angefochtenen Bescheid, dass die Nutzungsuntersagung zur Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände geeignet ist, auch wenn noch keine Beseitigungsanordnung erlassen wurde, ist nicht zu beanstanden und kann insbesondere nicht als besondere Fallkonstellation angesehen werden, die abweichend vom Regelfall die Nutzungsuntersagung unverhältnismäßig erscheinen ließe. Bereits die derzeit ausgeübte, außenbereichsunverträgliche Nutzung der Container zu Wohnzwecken durch Beschäftigte der Klägerin ist baurechtswidrig. Das Unterbinden dieser Nutzung dient demnach der Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände und beendet insoweit auch die Bezugsfallwirkung, die von der rechtswidrigen Nutzung des Außenbereichs ausgeht. Dass nicht zeitgleich mit der Nutzungsuntersagung die Beseitigung der Container angeordnet wurde, ist im Rahmen des vom Beklagten vorgesehenen, gestuften Verfahrens nicht zu beanstanden. Vielmehr handelt es sich dabei um die Wahl des mildesten möglichen Mittels, um die baurechtswidrigen Zustände stufenweise zu beenden.

#### 46

Die Nutzungsuntersagung ist auch im Hinblick auf den langen Zeitraum, in dem die Klägerin die Nutzung auf dem Grundstück unbeanstandet ausüben konnte, verhältnismäßig. Allein der Zeitablauf führt ohne ein hinzutretendes Umstandsmoment nicht zu einem Vertrauensschutz, der den Erlass der Nutzungsuntersagung unverhältnismäßig erscheinen ließe. Selbst wenn man im vorliegenden Fall im Hinblick darauf, dass eine, wenngleich illegale, aber über einen langen Zeitraum ausgeübte Nutzung untersagt wird, forderte, dass im Rahmen der Nutzungsuntersagung über die geringen Anforderungen an die Ermessensausübung im Rahmen des intendierten Ermessens hinaus in dem Nutzungsuntersagungsbescheid berücksichtigt und nachvollziehbar dargelegt werden müsste, warum jedenfalls nunmehr bauordnungsrechtliche Maßnahmen getroffen werden, hat der Beklagte dem Rechnung getragen und sich in dem Bescheid vom 18. August 2022 nicht auf die Feststellung der formellen Illegalität beschränkt, sondern die Entscheidung im Rahmen des von ihm erkannten Ermessens auch mit der materiellen Rechtslage begründet. Er ist damit über den gewöhnlichen Prüfungsumfang bei einer Nutzungsuntersagung hinausgegangen und hat die Nutzungsuntersagung auch mit der fehlenden Genehmigungsfähigkeit der Nutzung begründet. Wie bereits ausgeführt, kann die Verpflichtung zum bauaufsichtlichen Einschreiten bei erkannten baurechtswidrigen Zuständen auch nicht durch Zeitablauf ohne Hinzutreten weiterer Umstände verwirkt werden.

#### 47

Auch im Hinblick auf die von der Klägerin am 10. August 2022 bei der Beigeladenen eingereichte, geänderte Planung für eine Containeranlage auf dem Firmengrundstück selbst erweist sich die Nutzungsuntersagung nicht als unverhältnismäßig. Wie die Klägerin im Rahmen der mündlichen

Verhandlung ausgeführt hat, wurde auch diese Planung nochmals verändert, es fand eine erneute Umplanung statt. Die nunmehr aktuell vorliegende Planung solle nach Angaben der Klägerin demnächst in ein Bauantragsverfahren münden. Auch wenn mit der nunmehr vorliegenden Planung möglicherweise die endgültige Standortfrage gelöst werden kann, führt dies nicht zur Unverhältnismäßigkeit der streitgegenständlichen Nutzungsuntersagung. Weder zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses noch zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung war bzw. ist ersichtlich, dass diese Planung nunmehr alsbald zu einer endgültigen Lösung der Standortfrage für die Container führen wird, die eine gleichwohl ergehende Nutzungsuntersagung unverhältnismäßig erscheinen ließe. Angesichts des bereits wieder verstrichenen Zeitraums von zehn Monaten seit Abgabe des ersten Planungssatzes und im Hinblick darauf, dass bislang kein konkretes Genehmigungsverfahren oder Vorbescheidverfahren eingeleitet wurde, musste der Beklagte nicht länger mit dem Erlass der Nutzungsuntersagung zuwarten. Die wirtschaftlichen Nachteile, die der Klägerin möglicherweise durch das Erfordernis einer Zwischenlösung entstehen, hat der Beklagte im Übrigen in seine Abwägungsentscheidung eingestellt, dennoch aber das öffentliche Interesse an der Einhaltung der Rechtsordnung und dem Schutz des Außenbereichs in nicht zu beanstandender Weise höher gewichtet.

#### **48**

Die der Klägerin gesetzte Frist für die Untersagung der Nutzung der Containeranlage ist ebenfalls verhältnismäßig. Gerade auch angesichts des langen Vorlaufs bis zum Erlass der Nutzungsuntersagung ist davon auszugehen, dass die Frist von zwei Monaten nach Eintritt der Bestandskraft des Bescheids mehr als ausreichend ist, um die Nutzung einzustellen und zumindest eine vorübergehende Behelfsunterkunft für die Saisonarbeiter zu finden, soweit zu diesem Zeitpunkt der endgültige Standort noch nicht fertiggestellt sein sollte.

#### **49**

ff) Der Beklagte hat auch in rechtlich nicht zu beanstandender Weise die Klägerin als Adressatin der Nutzungsuntersagung herangezogen.

#### **50**

Mangels spezialgesetzlicher Regelungen in der Bayerischen Bauordnung ist für die Störerauswahl auf die allgemeinen sicherheitsrechtlichen Grundsätze, insbesondere auf Art. 9 Landesstraß- und Verordnungsgesetz (LStVG), zurückzugreifen. Art. 9 LStVG unterscheidet zwischen dem Handlungsstörer, Art. 9 Abs. 1 Satz 1 LStVG und dem Zustandsstörer, Art. 9 Abs. 2 LStVG. Handlungsstörer ist derjenige, dessen Verhalten die Gefahr oder die Störung verursacht hat. Zustandsstörer ist der Inhaber der tatsächlichen Gewalt oder der Eigentümer einer Sache oder Immobilie, deren Zustand Grund für die Gefahr oder die Störung ist.

#### **51**

Vorliegend ist es sachgerecht, dass der Beklagte die Klägerin als Adressatin der Nutzungsuntersagung herangezogen hat. Als Eigentümerin des Baugrundstücks, Bauherrin und Nutzerin der streitgegenständlichen Containeranlage war sie als Zustands- und Handlungsstörerin heranzuziehen. Vor dem Hintergrund einer effektiven Gefahrenabwehr kommt ihr insofern ein maßgeblicher steuernder Einfluss dahingehend zu, als sie die baurechtswidrige Nutzung beenden kann.

#### **52**

c) Die Zwangsgeldandrohung in Ziff. II des Bescheids vom 18. August 2022 ist ebenfalls rechtmäßig.

#### **53**

Rechtsgrundlage für die Zwangsgeldandrohung ist Art. 29 Abs. 2 Nr. 1, Art. 31 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 36 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG).

#### **54**

Das angedrohte Zwangsgeld ist hinreichend bestimmt und auch die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes ist nicht zu beanstanden. Nach Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG beträgt das Zwangsgeld mindestens 15,00 EUR und höchstens 50.000,00 EUR. Der Beklagte hat ein Zwangsgeld in Höhe von 2.500,00 EUR angedroht. Danach bleibt die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes am unteren Rand des vorgegebenen Rahmens.

#### **55**

Nach alledem war die Klage als unbegründet abzuweisen.

**56**

3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Als im Verfahren unterlegen hat die Klägerin die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Beigeladene hat keinen Antrag gestellt und sich nicht am Kostenrisiko beteiligt. Sie trägt ihre außergerichtlichen Kosten deshalb selbst (§ 162 Abs. 3 VwGO).

**57**

Der Ausspruch hinsichtlich der vorläufigen Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 VwGO, §§ 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung (ZPO).