

Kompetenz. Wissen. Erfolg.



## Öffentliches Baurecht

- Überblick über das öffentliche Baurecht
- Recht der Bauleitplanung
- Sicherung der Bauleitplanung
- Zulässigkeit von Bauvorhaben
- Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden
- Rechtsschutz im Baurecht

Kompetenz. Wissen. Erfolg.



## Öffentliches Baurecht

- Überblick über das öffentliche Baurecht
- Recht der Bauleitplanung
- Sicherung der Bauleitplanung
- Zulässigkeit von Bauvorhaben
- Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden
- Rechtsschutz im Baurecht

## Erstellerinnen

**Dr. Marie-Luis Wallraven-Lindl,**

Ltd. Verwaltungsdirektorin a. D., vormals im Referat für Stadtplanung und Bauordnung,  
Landeshauptstadt München

**Anna Wilde,**

Oberverwaltungsrätin im Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Landeshauptstadt  
München

## Grafiken

**Antje Krumbach,**

Stadtplanerin und Architektin, Freiburg i. Br., Ulm

**Walter Wesinger,**

Dipl.-Ing., Landeshauptstadt München

## Impressum

Rechtsstand:

1. September 2013

Herausgeber:

Bayerische Verwaltungsschule (BVS), Ridlerstraße 75, 80339 München,  
Telefon 089/54057-0, [info@bvs.de](mailto:info@bvs.de), [www.bvs.de](http://www.bvs.de)

Konzept / Satz:

Michael Bauer, BVS München – FIBO Lichtsatz GmbH, Unterhaching

© 2013 BVS

Jede Art der Vervielfältigung ohne schriftliche Genehmigung der BVS außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist gemäß § 106 Urheberrechtsgesetz verboten und kann strafrechtlich verfolgt werden.




Bezugsquelle: Dieses Lehrbuch erscheint im Rahmen der Neuen Reihe der BVS.

Weitere Information zu den Schriften der BVS und ein Bestellformular finden Sie im Internet unter [www.bvs.de/schriften](http://www.bvs.de/schriften)

## Vorbemerkung

Das Lehrbuch behandelt die Grundzüge des öffentlichen Baurechts. Es wurde Wert darauf gelegt, die wichtigsten baurechtlichen Vorschriften möglichst eingehend und verständlich darzustellen. Deshalb wurden Grafiken, praxisnahe bautechnische Zeichnungen, Kontrollfragen und Antworten sowie Übungsfälle mit Lösungsanleitungen aufgenommen. Dieses Material soll den vielfach als nicht einfach empfundenen Bereich des öffentlichen Baurechts anschaulich und einprägsam machen. Teilbereiche des Baurechts konnten im Rahmen dieses Lehrbuchs nur „gestreift“ oder gar nicht bearbeitet werden. Dies gilt insbesondere für das BauGB, aus welchem nur die Bauleitplanung, ihre Sicherung und die Regelung der baulichen Nutzung behandelt werden, sowie für die bauordnungsrechtlichen Bestimmungen mit technischem Inhalt.

Dieses Lehrbuch wendet sich in erster Linie an die Lehrgangsteilnehmerinnen und Lehrgangsteilnehmer der Bayerischen Verwaltungsschule. Es wurden Ausführungen aus den Voraufgaben übernommen; vieles wurde aber auch neu konzipiert, manches nicht mehr aufgenommen. Auf die in den Veröffentlichungen der BVS bewährte Praxis von Übersichten, Merksätzen und Beispielen wurde natürlich zurückgegriffen, und die eingeführte Kennzeichnung des Schwierigkeitsgrads übernommen.

Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern unserer Aus- und Fortbildungslehrgänge sowie allen Neueinsteigern/-innen in das „Öffentliche Baurecht“ kann die neu eingearbeitete Klassifizierung (A B C) eine zusätzliche Hilfe sein. Dabei kennzeichnet die Klassifizierung (A B C)  Inhalte, die überwiegend Basiswissen für Anfänger/-innen vermitteln. Es empfiehlt sich für den Einstieg also, sich mit diesen Inhalten vorab und vorrangig zu befassen. Ausführungen mit der Klassifizierung (A B C)  bauen größtenteils auf diesem Basiswissen auf, sollten deshalb wie das mit (A B C)  gekennzeichnete „Experten“-Wissen nicht bereits zum Einstieg Gegenstand intensiverer Betrachtung gemacht werden.

Gewiss ist das gewählte System in den Grenzbereichen verschiedener Schwierigkeitsstufen nicht immer ganz trennungsscharf, der hier eingeschlagene Weg deshalb nicht ganz unproblematisch. Es kann auch keine Bearbeiterin und keinen Bearbeiter in der Vorbereitung auf Prüfungen von der Pflicht entheben, sich intensiv mit den Vorgaben von Stoffgliederungsplänen und Prüfungsordnungen zu befassen. Das Klassifizierungssystem ist auch keinesfalls deckungsgleich mit den unterschiedlichen Lernzielstufen in den Stoffgliederungsplänen.

Es sollte aber helfen, sich einen Überblick über die notwendigen Grundlagen zu verschaffen und die Schwerpunkte des öffentlichen Baurechts zu verdeutlichen.

Die Erstellerinnen und die BVS danken Herrn Anton Miehling (BVS) herzlich für die konstruktive, kritische Begleitung und die vielen wertvollen Anregungen bei der Aktualisierung dieses Lehrbuchs.

Vorbemerkung	4
Inhalt	6
Schrifttumshinweise	11
Abkürzungen	12
<b>1</b>	<b>A B C Überblick über das öffentliche Baurecht</b> 15
1.1	A B C Einführungsfälle 15
1.1.1	A B C Die Kerngebiete des öffentlichen Baurechts 15
1.1.2	A B C Hinweise zu den Einführungsfällen 16
1.2	A B C Abgrenzung des öffentlichen Baurechts zum privaten Baurecht 17
1.3	A B C Öffentliches Baurecht und Eigentumsgarantie 18
1.4	A B C Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des öffentlichen Baurechts 18
1.4.1	A B C Bundesrecht 18
1.4.2	A B C Landesrecht 19
<b>2</b>	<b>A B C Recht der Bauleitplanung</b> 20
2.1	A B C Allgemeines 20
2.1.1	A B C Überblick über das Planungsrecht im Sinne des BauGB 20
2.1.2	A B C Überblick über die überörtliche Planung 21
2.1.3	A B C Verhältnis der überörtlichen Planung zur örtlichen Planung 22
2.2	A B C Bauleitplanung 23
2.2.1	A B C Aufgabe der Bauleitplanung 23
2.2.2	A B C Arten der Bauleitpläne 23
2.2.3	A B C Planungshoheit und Planungspflicht der Gemeinde 24
2.2.4	A B C Verhältnis zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan 25
2.2.5	A B C Kein Rechtsanspruch Einzelner auf Bauleitplanung 27
2.3	A B C Rechtsnatur und Wirkungen der Bauleitpläne 27
2.3.1	A B C Flächennutzungsplan 27
2.3.2	A B C Bebauungsplan 28
2.4	A B C Inhalt der Bauleitpläne 29
2.4.1	A B C Inhalt des Flächennutzungsplans 29
2.4.2	A B C Inhalt des Bebauungsplans 32
2.4.3	A B C Qualifizierter und einfacher Bebauungsplan 37
2.4.4	A B C Landesrechtliche Festsetzungen im Bebauungsplan 41
2.4.5	A B C Begründung 41
2.5	A B C Formelle Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Bauleitplanung 42
2.5.1	A B C Voraussetzungen für das Wirksamwerden oder Inkrafttreten von Bauleitplänen 42



2.5.2	<b>A B C</b>	Das Aufstellungsverfahren (Allgemeines) . . . . .	43
2.5.3	<b>A B C</b>	Umweltprüfung . . . . .	43
2.5.4	<b>A B C</b>	Das Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen . . . . .	46
2.5.5	<b>A B C</b>	Die weiteren einzelnen Verfahrensschritte . . . . .	47
2.5.6	<b>A B C</b>	Das vereinfachte Verfahren für die Ergänzung und Änderung von Bauleitplänen und die Aufstellung von Bebauungsplänen im Innenbereich . . . . .	59
2.5.7	<b>A B C</b>	Das beschleunigte Verfahren für die Aufstellung, Ergänzung und Änderung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung. . . . .	61
2.6	<b>A B C</b>	Materielle Voraussetzungen einer ordnungsgemäßen Bauleitplanung . . . . .	68
2.6.1	<b>A B C</b>	Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) . . . . .	69
2.6.2	<b>A B C</b>	Anpassung an die Ziele der Raumordnung . . . . .	70
2.6.3	<b>A B C</b>	Materielle Planungsleitlinien des BauGB. . . . .	70
2.6.4	<b>A B C</b>	Abwägungsgebot . . . . .	73
2.6.5	<b>A B C</b>	Interkommunales Abstimmungsgebot . . . . .	74
2.6.6	<b>A B C</b>	Entwicklungsgebot . . . . .	76
2.6.7	<b>A B C</b>	§ 9 BauGB (i. V. mit den Vorschriften der Baunutzungsverordnung). . . . .	77
2.6.8	<b>A B C</b>	Materielle Planungsgrundsätze aus anderen Gesetzen. . . . .	78
2.7	<b>A B C</b>	Die Plangenehmigung . . . . .	78
2.7.1	<b>A B C</b>	Rechtsnatur . . . . .	78
2.7.2	<b>A B C</b>	Untätigbleiben der Genehmigungsbehörde. . . . .	78
2.7.3	<b>A B C</b>	Rechtsbehelfe der Gemeinde . . . . .	79
2.8	<b>A B C</b>	Die Geltendmachung der Rechtsunwirksamkeit von Bauleitplänen durch förmliche Rechtsbehelfe . . . . .	79
2.8.1	<b>A B C</b>	Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle. . . . .	80
2.8.2	<b>A B C</b>	Popularklage . . . . .	81
2.8.3	<b>A B C</b>	Verfassungsbeschwerde . . . . .	81
2.8.4	<b>A B C</b>	Inzidentprüfung . . . . .	81
2.8.5	<b>A B C</b>	Vorläufiger Rechtsschutz der Nachbargemeinde. . . . .	82
2.8.6	<b>A B C</b>	Normverwerfungskompetenz der Verwaltung. . . . .	83
2.9	<b>A B C</b>	Der Grundsatz der Planerhaltung. . . . .	85
2.9.1	<b>A B C</b>	Unbeachtliche Fehler. . . . .	85
2.9.2	<b>A B C</b>	Beachtliche Fehler . . . . .	86
2.9.3	<b>A B C</b>	Ergänzendes Verfahren . . . . .	88
<b>3</b>	<b>A B C</b>	<b>Sicherung der Bauleitplanung . . . . .</b>	<b>91</b>
3.1	<b>A B C</b>	Veränderungssperre . . . . .	91
3.1.1	<b>A B C</b>	Zweck und Rechtsnatur. . . . .	91
3.1.2	<b>A B C</b>	Formelle Voraussetzungen. . . . .	92

3.1.3	<b>A B C</b>	Materielle Voraussetzungen . . . . .	95
3.1.4	<b>A B C</b>	Inhalt einer Veränderungssperre . . . . .	97
3.1.5	<b>A B C</b>	Rechtsfolgen bei einem Verstoß gegen die Veränderungssperre . . . . .	97
3.1.6	<b>A B C</b>	Ausnahmen von der Veränderungssperre . . . . .	97
3.1.7	<b>A B C</b>	Von der Veränderungssperre unberührte Vorhaben . . . . .	98
3.1.8	<b>A B C</b>	Geltungsdauer der Veränderungssperre . . . . .	98
3.1.9	<b>A B C</b>	Rechtsschutz . . . . .	99
3.1.10	<b>A B C</b>	Entschädigung . . . . .	100
3.2	<b>A B C</b>	Zurückstellung von Baugesuchen . . . . .	100
3.2.1	<b>A B C</b>	Die Voraussetzungen der Zurückstellung . . . . .	100
3.2.2	<b>A B C</b>	Die Zurückstellungsentscheidung . . . . .	101
3.2.3	<b>A B C</b>	Zeitraum der Zurückstellung . . . . .	101
3.2.4	<b>A B C</b>	Rechtsschutz . . . . .	104
3.2.5	<b>A B C</b>	Zurückstellung für Flächennutzungsplanänderung . . . . .	104
3.3	<b>A B C</b>	Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion . . . . .	105
3.4	<b>A B C</b>	Gemeindliches Vorkaufsrecht . . . . .	105
3.5	<b>A B C</b>	Teilung eines Grundstücks . . . . .	106
<b>4</b>	<b>A B C</b>	<b>Zulässigkeit von Bauvorhaben . . . . .</b>	<b>107</b>
4.1	<b>A B C</b>	Allgemeines . . . . .	108
4.1.1	<b>A B C</b>	Anwendungsbereich der BayBO . . . . .	108
4.1.2	<b>A B C</b>	Begriff der baulichen Anlage . . . . .	108
4.1.3	<b>A B C</b>	Einteilung der Bauvorhaben . . . . .	110
4.1.4	<b>A B C</b>	Einteilung der Bauvorhaben nach Gebäudeklassen . . . . .	111
4.2	<b>A B C</b>	Die planungsrechtliche Zulässigkeit . . . . .	113
4.2.1	<b>A B C</b>	Die Voraussetzungen des § 29 BauGB . . . . .	113
4.2.2	<b>A B C</b>	Die verschiedenen planungsrechtliche Bereiche der §§ 30 ff. BauGB . . . . .	115
4.2.3	<b>A B C</b>	Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten oder eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans . . . . .	118
4.2.4	<b>A B C</b>	Vorhaben im nicht oder nicht qualifiziert beplanten Innenbereich . . . . .	124
4.2.5	<b>A B C</b>	Satzungsrecht der Gemeinde . . . . .	133
4.2.6	<b>A B C</b>	Vorhaben im Außenbereich . . . . .	135
4.2.7	<b>A B C</b>	Vorhaben während der Planaufstellung . . . . .	142
4.2.8	<b>A B C</b>	Einvernehmen der Gemeinde und Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde . . . . .	149
4.3	<b>A B C</b>	Bauordnungsrechtliche Zulässigkeit . . . . .	153
4.3.1	<b>A B C</b>	Allgemeine Anforderungen (Art. 3 BayBO) . . . . .	153
4.3.2	<b>A B C</b>	Anforderungen an das Grundstück (Art. 4 BayBO) . . . . .	153





4.3.3	<b>A B C</b>	Abstandsflächen . . . . .	157
4.3.4	<b>A B C</b>	Baugestaltung . . . . .	174
4.3.5	<b>A B C</b>	Wohnungen und Aufenthaltsräume . . . . .	175
4.3.6	<b>A B C</b>	Stellplätze . . . . .	178
4.3.7	<b>A B C</b>	Andere materielle bauordnungsrechtliche Anforderungen . . . . .	181
4.4	<b>A B C</b>	Zulässigkeit nach sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften . . . . .	181
4.5	<b>A B C</b>	Baugenehmigungspflichtige Vorhaben . . . . .	182
4.5.1	<b>A B C</b>	Formelle Genehmigungsvoraussetzungen . . . . .	182
4.5.2	<b>A B C</b>	Materielle Genehmigungsvoraussetzungen im Rahmen der verschiedenen baurechtlichen Entscheidungen . . . . .	192
4.5.3	<b>A B C</b>	Der Baugenehmigungsbescheid . . . . .	199
4.5.4	<b>A B C</b>	Sonderformen baurechtlicher Genehmigungen . . . . .	203
4.5.5	<b>A B C</b>	Nutzungsaufnahme . . . . .	204
4.6	<b>A B C</b>	Nicht baugenehmigungspflichtige Vorhaben . . . . .	204
4.6.1	<b>A B C</b>	Verfahrensfreiheit . . . . .	204
4.6.2	<b>A B C</b>	Genehmigungsfreistellung . . . . .	207
4.6.3	<b>A B C</b>	Anzeigeverfahren bei Beseitigung . . . . .	210
4.6.4	<b>A B C</b>	Fliegende Bauten . . . . .	210
4.7		Prüfschemata . . . . .	211
<b>5</b>	<b>A B C</b>	<b>Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörde . . . . .</b>	<b>216</b>
5.1	<b>A B C</b>	Allgemeine Kontrollfunktion der Bauaufsichtsbehörden . . . . .	216
5.2	<b>A B C</b>	Heranziehung von Sachverständigen . . . . .	217
5.3	<b>A B C</b>	Bauüberwachung nach Art. 77, 78 BayBO . . . . .	217
5.3.1	<b>A B C</b>	Zuständigkeit . . . . .	217
5.3.2	<b>A B C</b>	Bauzustandsanzeigen . . . . .	217
5.3.3	<b>A B C</b>	Nutzungsaufnahme . . . . .	217
5.4	<b>A B C</b>	Einzelne Befugnisnormen für Maßnahmen der Bauaufsichtsbehörden . . . . .	218
5.4.1	<b>A B C</b>	Die Generalermächtigung (Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO) . . . . .	218
5.4.2	<b>A B C</b>	Maßnahmen nach Art. 54 Abs. 3 BayBO . . . . .	218
5.4.3	<b>A B C</b>	Maßnahmen bei bestandsgeschützten baulichen Anlagen (Art. 54 Abs. 4 und 5 BayBO) . . . . .	218
5.4.4	<b>A B C</b>	Baueinstellung . . . . .	219
5.4.5	<b>A B C</b>	Baubeseitigung . . . . .	220
5.4.6	<b>A B C</b>	Nutzungsuntersagung . . . . .	221
5.4.7	<b>A B C</b>	Verlangen eines Bauantrags . . . . .	222
5.5	<b>A B C</b>	Wichtige Einzelfragen bei bauaufsichtlichen Anordnungen . . . . .	222
5.5.1	<b>A B C</b>	Zuständigkeit . . . . .	222
5.5.2	<b>A B C</b>	Adressatin oder Adressat der Maßnahme . . . . .	222

5.5.3	<b>A B C</b>	Bestimmtheit der Anordnung . . . . .	223
5.5.4	<b>A B C</b>	Wirkung bei Rechtsnachfolge . . . . .	223
5.5.5	<b>A B C</b>	Anordnung der sofortigen Vollziehung . . . . .	223
5.5.6	<b>A B C</b>	Begründung der Anordnung . . . . .	224
5.5.7	<b>A B C</b>	Anhörung . . . . .	224
5.5.8	<b>A B C</b>	Bekanntgabe . . . . .	224
5.6	<b>A B C</b>	Zwangswise Durchsetzung von bauaufsichtlichen Anordnungen . . . . .	224
5.6.1	<b>A B C</b>	Zwangsmittel . . . . .	224
5.6.2	<b>A B C</b>	Anwendung der Zwangsmittel . . . . .	224
5.6.3	<b>A B C</b>	Einstellung des Zwangsmittels . . . . .	225
5.7	<b>A B C</b>	Ordnungswidrigkeiten . . . . .	226
<b>6</b>	<b>A B C</b>	<b>Rechtsschutz im Baurecht . . . . .</b>	<b>227</b>
6.1	<b>A B C</b>	Rechtsbehelfe (allgemein) . . . . .	227
6.1.1	<b>A B C</b>	Formlose Rechtsbehelfe . . . . .	227
6.1.2	<b>A B C</b>	Förmliche Rechtsbehelfe . . . . .	227
6.2	<b>A B C</b>	Öffentlich-rechtlicher Nachbarschutz . . . . .	229
6.2.1	<b>A B C</b>	Der Nachbarbegriff im Sinne des Nachbarschutzes . . . . .	229
6.2.2	<b>A B C</b>	Die nachbarschützenden Vorschriften . . . . .	230
6.3	<b>A B C</b>	Rechtsbehelfe der Nachbarinnen und des Nachbarn . . . . .	233
6.3.1	<b>A B C</b>	Anfechtungsklage . . . . .	234
6.3.2	<b>A B C</b>	Rechtsschutz bei Vorhaben ohne baurechtliche Genehmigung. . . . .	237
		Antworten zu den Kontrollfragen . . . . .	264
		Lösungsanleitungen zu den Übungsfällen . . . . .	273
		Stichwortverzeichnis . . . . .	292
		<b>Anhang . . . . .</b>	<b>241</b>
		Anlage 1 – Amtlicher Vordruck einer Abstandsflächenübernahme. . . . .	241
		Anlage 2 – Amtlicher Vordruck einer Baugenehmigung . . . . .	243
		Anlage 3 – Amtlicher Vordruck einer Baubeschreibung . . . . .	247
		Anlage 4 – Amtlicher Vordruck einer Stellungnahme der Gemeinde . . . . .	251
		Anlage 5 – Beispiel für eine öffentliche Bekanntmachung eines Bauantrags . . . . .	255
		Anlage 6 – Amtlicher Vordruck einer Baubeginnsanzeige. . . . .	257
		Anlage 7 – Amtlicher Vordruck einer Nutzungsaufnahme . . . . .	261
		Anlage 8 – Amtlicher Vordruck einer Beseitigungsanzeige. . . . .	263
		<b>Hinweis</b>	
		Ausschnitt eines Flächennutzungsplans . . . . .	30
		Ausschnitt eines Bebauungsplans . . . . .	38

## Schrifttumshinweise

Die Schrifttumshinweise enthalten keine Aussage über die zugelassenen Hilfsmittel bei den Prüfungen. Hierfür sind ausschließlich die Beschlüsse der zuständigen Prüfungsausschüsse der Bayerischen Verwaltungsschule maßgebend.

### Kommentare:

Battis/Krautzberger/Löhr,  
Baugesetzbuch  
Verlag C. H. Beck, München, 11. überarbeitete Auflage 2009

Busse/Dirnberger,  
Die neue Bayerische Bauordnung, Handkommentar  
Verlagsgruppe Hüthig-Jehle-Rehm, 4. Auflage, 2009

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger,  
Baugesetzbuch, Loseblattkommentar,  
Verlag C. H. Beck, München

Fickert/Fieseler,  
Baunutzungsverordnung,  
Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, Köln, 11. Auflage 2008

Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß,  
Die neue Bayerische Bauordnung, Kommentar  
Boorberg Verlag, Loseblattausgabe

Jäde/Dirnberger/Weiß,  
BauGB, BauNVO,  
Boorberg Verlag, 6. Auflage 2011

Koch/Molodovsky/Famers,  
Bayerische Bauordnung, Loseblattkommentar  
Verlagsgruppe Hüthig-Jehle-Rehm

Linhart,  
Schreiben, Bescheide und Vorschriften in der Verwaltung,  
Verlagsgruppe Hüthig-Jehle-Rehm, Loseblattausgabe

Simon/Busse,  
Bayerische Bauordnung, Kommentar  
Verlag C. H. Beck, München, Loseblattausgabe

Spannowski/Runkel/Goppel,  
Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2010  
Verlag C. H. Beck, München

### Zeitschriften

apf = Ausbildung, Prüfung, Fortbildung  
BayBgm = Der Bayerische Bürgermeister  
BayVBI = Bayerische Verwaltungsblätter  
DVBI = Deutsches Verwaltungsblatt  
FST = Die Fundstelle  
NVwZ = Neue Zeitschrift für das Verwaltungsrecht  
RuR = Raumordnung und Recht  
ZfBR = Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht

## Abkürzungen

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angeführten Ort
ABI.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
a. F.	alte Fassung
AG	Ausführungsgesetz
AGBGB	(Bayer.) Ausführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
AllMBI	Allgemeines Ministerialamtsblatt (ab 01.01.1988)
altern.	alternativ
apf	Ausbildung, Prüfung, Fortbildung (Zeitschrift)
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauVorIV	Bauvorlagenverordnung
BayAbfAIG	Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und sonstigen Entsorgung von Abfällen und zur Erfassung und Überwachung von Altlasten in Bayern (Bayerisches Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz)
BayAbgrG	Bayer. Abgrabungsgesetz
BayBgm	Der Bayerische Bürgermeister (Zeitschrift)
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayImSchG	Bayerisches Immissionsschutzgesetz
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayNatSchG	Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz)
BayStMI	Bayerisches Staatsministerium des Innern
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBI	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BayWG	Bayerisches Wassergesetz
BekV	Bekanntmachungsverordnung
BFStrG	Bundesfernstraßengesetz
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BP	Bebauungsplan
BStättV	Beherbergungsstättenverordnung
BV	Verfassung des Freistaates Bayern (Bayerische Verfassung)
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DG	Dachgeschoss
DSchG	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz)
DVBI	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EG	Erdgeschoss

FeuV	Verordnung über Feuerungsanlagen und Heizräume
FP	Flächennutzungsplan
FSt	Die Fundstelle (Zeitschrift)
G	Gesetz
GaStellV	Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen sowie über die Zahl der notwendigen Stellplätze
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBI	Gemeinsames Ministerialamtsblatt der Bundesministerien
GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
GVBl	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
IMBek	Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums des Innern
i. S. (v.)	im Sinne (von)
insbes.	insbesondere
i. V. (m.)	in Verbindung (mit)
KAG	Kommunalabgabengesetz
KG	Kostengesetz oder auch Kellergeschoss
KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
KrW-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)
KVz	Kostenverzeichnis
LKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern
LStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Ordnungsgesetz)
MABl	Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung (bis 31.12.1987)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für das Verwaltungsrecht
OG	Obergeschoss
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei in Bayern (Polizeiaufgabengesetz)
PlanzV	Planzeichenverordnung
POG	Gesetz über die Organisation der Polizei in Bayern (Polizeiorganisationsgesetz)
ROG	Raumordnungsgesetz
RuR	Raumplanung und Recht (Zeitschrift)
StAnz	Bayerischer Staatsanzeiger

<b>StGB</b>	Strafgesetzbuch
<b>StMI</b>	Bayerisches Staatsministerium des Innern
<b>StMUGV</b>	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
<b>s. a.</b>	siehe auch
<b>s. o.</b>	siehe oben
<b>s. S.</b>	siehe Seite
<b>s. u.</b>	siehe unten
<b>SVBau</b>	Verordnung über die verantwortlichen Sachverständigen im Bauwesen
<b>TÖB</b>	Träger öffentlicher Belange
<b>UP</b>	Umweltprüfung
<b>UVPG</b>	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
<b>V</b>	Verordnung
<b>VA</b>	Verwaltungsakt(e)
<b>VfGHG</b>	Gesetz über den bayerischen Verfassungsgerichtshof
<b>VGH</b>	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
<b>VGH n. F.</b>	Sammlung der Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, neue Folge ab 1946
<b>vgl.</b>	vergleiche
<b>VkV</b>	Verkaufsstättenverordnung
<b>VOB</b>	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
<b>VStättV</b>	Landesverordnung über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten (Versammlungsstättenverordnung)
<b>VSV</b>	Vorschriftensammlung für die Verwaltung in Bayern
<b>VwGO</b>	Verwaltungsgerichtsordnung
<b>VwZVG</b>	Bayerisches Verwaltungszustellungs- und -vollstreckungsgesetz
<b>WHG</b>	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
<b>WoAufG</b>	Gesetz über die Wohnungsaufsicht
<b>ZfBR</b>	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
<b>ZustVBau</b>	Zuständigkeitsverordnung im Bauwesen
<b>ZuVOWiG</b>	Verordnung über Zuständigkeiten im Ordnungswidrigkeitenwesen

## 5 **ABC** Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörde

### Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörde



**ABC** Das Bauordnungsrecht ist seiner Natur nach Sicherheitsrecht (früher nannte man es Baupolizeirecht).

Es hat zum Inhalt die Sorge um die öffentliche **Sicherheit und Ordnung** im Bauwesen. Dies wird auch in der materiellen Generalklausel des Art. 3 BayBO ausdrücklich festgestellt.

Die

#### Aufgaben

der Bauaufsichtsbehörden sind in Art. 54 Abs. 2 Satz 1 BayBO festgelegt. Danach haben sie bei der Errichtung, der Änderung, der Nutzungsänderung und der Beseitigung sowie bei der Nutzung und Instandhaltung von Anlagen darüber zu wachen, dass die **öffentlich-rechtlichen Vorschriften** und die aufgrund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen **eingehalten** werden.

Die Vorschrift des Art. 54 Abs. 2 Satz 1 BayBO enthält nur **allgemein** die **Aufgabenstellung** der Bauaufsichtsbehörden. Auf sie können **keine konkreten Maßnahmen** oder gar Eingriffe in Rechte der Bürger gestützt werden. Hierzu bedarf es konkreter Rechtsgrundlagen, die den Bauaufsichtsbehörden für den speziell zu regelnden Fall

#### Befugnisse

zum Tätigwerden geben.

Die BayBO enthält zahlreiche solcher Befugnisse, z. B. Art. 48 Abs. 5 Satz 2, Art. 54 Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 bis 5, Art. 75, Art. 76 BayBO, wobei Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO eine **Generalmächtigung** ist, wenn eine spezielle Befugnisnorm für die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe nicht vorhanden ist.

Diese Vorschriften tragen dem Grundsatz der **Gesetzmäßigkeit** der Verwaltungstätigkeit Rechnung (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 2, 55 Nr. 1 BV). Verwaltungsmaßnahmen, die in die Rechte des Betroffenen eingreifen, sind nur zulässig, wenn die Behörde durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes hierzu befugt ist (**Vorbehalt des Gesetzes**).

### 5.1 **ABC** Allgemeine Kontrollfunktion der Bauaufsichtsbehörden

#### Allgemeine Kontrollfunktion der Bauaufsichtsbehörden

Zur Wahrnehmung der Überwachungsaufgaben können die Bauaufsichtsbehörden gemäß Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO die **erforderlichen Maßnahmen** ergreifen. Nach Art. 54 Abs. 2 Satz 4 BayBO haben die mit dem Vollzug der Überwachung beauftragten Dienstkräfte das Recht, in Ausübung ihres Amtes **Grundstücke** und bauliche Anlagen einschließlich der Wohnungen **zu betreten**. Allerdings setzt die zwangsweise Durchsetzung des Wohnungsbetretungsrechts in der Regel den vorherigen **Erlass einer Duldsanordnung** voraus.

## 5.2 A B C Heranziehung von Sachverständigen

Die Bauaufsichtsbehörden können zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Befugnisse, also zur Überwachung und Kontrolle, Sachverständige und sachverständige Stellen heranziehen (Art. 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BayVwVfG).

Die Bauaufsichtsbehörden sind daher berechtigt, die Vorlage von Bescheinigungen von Prüfsachverständigen zu verlangen (Art. 54 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BayBO).

Heranziehung von Sachverständigen

## 5.3 A B C Bauüberwachung nach Art. 77, 78 BayBO

### 5.3.1 A B C Zuständigkeit

Art. 77 BayBO regelt die Bauüberwachung. Hiernach kann die Bauaufsichtsbehörde die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften und Anforderungen und die ordnungsgemäße Erfüllung der Pflichten der am Bau Beteiligten überprüfen (Art. 77 Abs. 1 BayBO).

Zu diesem Zweck können auch Proben genommen werden (Art. 77 Abs. 4 BayBO) und Unterlagen eingesehen werden (Art. 77 Abs. 5 BayBO).

**Spezialregelungen** gelten für den **Stand sicherheitsnachweis** und den **Brandschutznachweis**: Soweit diese von einem Prüfen ingenieur oder Prüfamt geprüft oder von einem Prüfsachverständigen bescheinigt wurden, ist dieser bzw. dieses für die Bauüberwachung zuständig (Art. 77 Abs. 2 Satz 1 BayBO). Teilweise (bei bestimmten Bauvorhaben) reicht auch eine Bestätigung des Nachweiserstellers über die ordnungsgemäße Bauausführung (Art. 77 Abs. 2 Sätze 2 und 3, Abs. 3 BayBO).



Bauüberwachung nach Art. 77, 78 BayBO

### 5.3.2 A B C Bauzustandsanzeigen

Bauaufsichtsbehörde, Prüfen ingenieur, Prüfamt oder Prüfsachverständiger können im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit verlangen, dass Beginn und/oder Beendigung bestimmter Bauarbeiten angezeigt werden. Die Bauarbeiten dürfen erst fortgesetzt werden, wenn die Bauaufsichtsbehörde, der Prüfen ingenieur, das Prüfamt oder der Prüfsachverständige zustimmt (Art. 78 Abs. 1 BayBO). Das **Anzeige verlangen** ist eine eigenständige bauaufsichtliche Maßnahme, die aber gegebenenfalls mit dem Baugenehmigungsbescheid verbunden werden kann. Die **Zustimmung zur Fortführung der Bauarbeiten** kann schriftlich oder mündlich erfolgen, sollte aber in jedem Fall von der Behörde dokumentiert werden. Da eine Anordnung nach Art. 78 Abs. 1 BayBO im Ergebnis wie eine Baueinstellung wirkt (die Bauherrin oder der Bauherr darf nicht weiterbauen), muss die Entscheidung über die Fortführung möglichst zügig erfolgen. Baut die Bauherrin oder der Bauherr ohne Zustimmung weiter, kann sie oder er mit einem **Bußgeld** belegt werden (Art. 79 Abs. 1 Nr. 11 BayBO).

Bauzustandsanzeigen

### 5.3.3 A B C Nutzungsaufnahme

Die beabsichtigte Aufnahme der Nutzung einer nicht verfahrensfreien Anlage ist **mindestens zwei Wochen** vorher der Bauaufsichtsbehörde **anzuzeigen**. Mit der Anzeige sind bestimmte Bescheinigungen oder Bestätigungen hinsichtlich der Stand sicherheit und des Brandschutzes vorzulegen (Art. 78 Abs. 2 Satz 2 BayBO).

Anzeige der Nutzungsaufnahme





## Generalmächtigung

### Beispiel

## 5.4 A B C Einzelne Befugnisnormen für Maßnahmen der Bauaufsichtsbehörden

### 5.4.1 A B C Die Generalermächtigung (Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO)

Diese Vorschrift ist die sog. Generalermächtigung für Maßnahmen der Bauaufsichtsbehörden. Sie greift dann ein, wenn es keine speziellere, den Fall betreffende Befugnisnorm gibt.

*Aufgrund verschiedener Mängel (fehlende Treppengeländer, fehlende sanitäre Anlagen) wurde die Nutzung eines Wohngebäudes untersagt. Trotz bestandskräftiger Verfügung wird das Gebäude weiter genutzt.*

*Die Bauaufsichtsbehörde versiegelt das Gebäude. Rechtsgrundlage für die Versiegelung ist Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO.*

### 5.4.2 A B C Maßnahmen nach Art. 54 Abs. 3 BayBO

Nach Art. 54 Abs. 3 BayBO können über die in den bauaufsichtsrechtlichen Vorschriften der Art. 4 bis 7 und 10 bis 48 BayBO gestellten Anforderungen hinaus **weitergehende Anforderungen** an baulichen Anlagen gestellt werden, wenn diese Vorschriften im Einzelfall nicht ausreichen, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. So können z. B. durch die technische Entwicklung oder durch die Änderung der Verhältnisse neue Tatbestände und Gefahrenlagen entstehen oder erkannt werden, die mit den bestehenden, konkreten bauaufsichtlichen Vorschriften nicht zu meistern sind. Die Anordnung muss **erforderlich** sein, um **erhebliche Gefahren** abzuwehren.

Dies gilt nicht für Sonderbauten, die in den einschlägigen Sonderbauverordnungen (z. B. VStättV, BStättV, Vkv) geregelt sind.

### 5.4.3 A B C Maßnahmen bei bestandsgeschützten baulichen Anlagen (Art. 54 Abs. 4 und 5 BayBO)

## Maßnahmen bei bestandsgeschützten baulichen Anlagen

Art. 54 Abs. 4 BayBO gibt, wie Art. 54 Abs. 5 BayBO, eine Rechtsgrundlage für behördliche Anordnungen bezüglich **bestandsgeschützter** baulicher Anlagen. Der **Bestandsschutz** gewährt das Recht, ein Bauwerk, das im Einklang mit dem geltenden Recht errichtet wurde, weiter so, wie es steht, zu nutzen und instand zu setzen. Auch wenn es nach heutigem Recht ausgeschlossen wäre, ein Bauwerk dieser Art oder an dieser Stelle auszuführen.

Die **Voraussetzungen** beider Vorschriften sind unterschiedlich:

In den Fällen des **Art. 54 Abs. 4 BayBO** müssen **erhebliche Gefahren für Leben und Gesundheit** gegeben sein. Die Anordnung muss **notwendig** sein, um die Gefahren abzuwenden. Auf die **wirtschaftliche Zumutbarkeit** für den Bauherrn **kommt es nicht an**.

### Beispiel

*Ein im Jahre 1880 im Einklang mit dem damals geltenden Recht errichtetes Haus ist irreparabel baufällig geworden. Einsturzgefahr bedroht Leben und Gesundheit der Bewohner und der Straßenpassanten. Eine behördliche Anordnung zur Beseitigung des Gebäudes oder mindestens Nutzungsuntersagung und Absicherung des Grundstücks zur Straßenseite ist zwingend notwendig.*

*Art. 76 Satz 1 BayBO kommt als Rechtsgrundlage nicht infrage, da er eine formell und materiell rechtswidrig errichtete oder geänderte Anlage voraussetzt. Die notwendige Anordnung (nach*

dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entweder Nutzungsuntersagung und Absicherungsmaßnahmen oder Beseitigungsanordnung) ist auf Art. 54 Abs. 4 BayBO zu stützen. Diese Vorschrift ermächtigt auch zu Anordnungen hinsichtlich der Benutzung oder Beseitigung bei bestandsgeschützten Anlagen.

**Art. 54 Abs. 5 BayBO** gibt die Befugnis zum Erlass von Anordnungen, die sich auf **bereits bestehende, bestandsgeschützte Anlagen** beziehen. Werden solche Anlagen **wesentlich geändert**, so kann die Bauaufsichtsbehörde anordnen, dass auch die durch die Änderung nicht unmittelbar berührten Teile der Anlage, wenn sie mit den zu ändernden Teilen in einem konstruktiven Zusammenhang stehen oder mit ihnen verbunden sind, mit der BayBO oder den auf ihrer Grundlage erlassenen Vorschriften in Einklang gebracht werden. Eine solche Anordnung kann z. B. veranlasst sein, wenn sich seit der Errichtung der Anlage einschlägige Rechtsvorschriften geändert haben. Voraussetzung einer Anordnung ist, dass sie **aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich** und die Ausführung dem Bauherrn **wirtschaftlich zumutbar** ist.

Diese Voraussetzungen können zum Beispiel im Zusammenhang mit **Brandschutzanforderungen** gegeben sein.

#### Beispiel

Anordnungen bei wesentlicher Änderung einer bestandsgeschützten Anlage

#### 5.4.4 A B C Baueinstellung

Werden Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet, geändert oder beseitigt, so **kann** die Bauaufsichtsbehörde die **Einstellung der Arbeiten** anordnen (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BayBO). Ein **Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften** liegt z. B. dann vor, wenn ein genehmigungspflichtiges Vorhaben **ohne Genehmigung** errichtet wird, wobei es auf die Genehmigungsfähigkeit insoweit grundsätzlich nicht ankommt, oder wenn ein nicht genehmigungspflichtiges Vorhaben im Widerspruch zu den gemäß Art. 55 Abs. 2 BayBO einzuhaltenden materiellen Vorschriften errichtet wird.

Die Baueinstellung kann auch **mündlich** angeordnet werden (Art. 37 Abs. 2 Satz 1 BayVwVfG). Eine mündliche Baueinstellung ist **schriftlich zu bestätigen**, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt (Art. 37 Abs. 2 Satz 2 BayVwVfG). Eine schriftliche Bestätigung empfiehlt sich in jedem Fall, da nur ihr eine **Zwangsgeldandrohung** und eine ordnungsgemäße **Rechtsbehelfsbelehrung** beigefügt werden können.

*Bei einer Baukontrolle wird festgestellt, dass nicht gemäß den genehmigten Plänen gebaut wird. Die Mitarbeiterin der Bauaufsichtsbehörde stellt vor Ort mündlich den Bau ein. Diese Anordnung wird dann nachträglich schriftlich bestätigt.*

#### Baueinstellung

#### Beispiel

Zu beachten ist dabei, dass der **maßgebliche Verwaltungsakt** die **mündliche Baueinstellung** ist.

Die Entscheidung steht im pflichtgemäßen **Ermessen** der Bauaufsichtsbehörde. An die Begründung der Ermessensentscheidung sind keine großen Anforderungen zu stellen, weil die Baueinstellung bei Vorliegen der tatbestandsmäßigen Voraussetzungen **in der Regel ermessensfehlerfrei** ist. Es muss verhindert werden, dass vollendete Tatsachen geschaffen werden, deren Beseitigung später viel größere Schwierigkeiten macht. Auch soll niemand zu einer Nachahmung des rechtswidrigen Vorgehens durch Untätigkeit animiert werden (vgl. BayVGh, Urteil vom 27.08.2002, Az. 26 B 00.2110, und Beschluss vom 02.08.2000, Az. 1 ZB 97.2669).

## 5.4.5 A B C Baubeseitigung

<b>Baubeseitigung</b>	Die Rechtsgrundlage für eine Baubeseitigungsanordnung ist Art. 76 Satz 1 BayBO. Danach <b>kann</b> die Bauaufsichtsbehörde die teilweise oder vollständige <b>Beseitigung</b> von Anlagen <b>anordnen</b> , die im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert worden sind, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können.
<b>Tatbestandsmerkmale</b>	<p>Die <b>Tatbestandsmerkmale</b> einer rechtmäßigen Beseitigungsanordnung sind also folgende:</p> <p><b>(1) Anlage</b> Art. 76 Satz 1 BayBO gilt <b>nicht nur</b> für <b>bauliche Anlagen</b>, sondern in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 Satz 4 BayBO auch für andere Anlagen, an die nach der BayBO oder aufgrund der BayBO Anforderungen gestellt werden.</p> <p><b>(2) Errichtung oder Änderung im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften</b> Eine <b>genehmigungspflichtige Anlage</b> muss <b>formell rechtswidrig</b> sein, d. h. sie darf nicht genehmigt sein. Solange der Betroffene eine gültige Baugenehmigung in Händen hat – mag diese auch materiell rechtswidrig sein –, besteht die öffentlich-rechtliche Gestattung, die bauliche Anlage zu haben. Allenfalls kann die Genehmigung nach den Vorschriften des BayVwVfG – gegebenenfalls gegen Entschädigung – zurückgenommen werden. <b>Nicht genehmigungspflichtige Anlagen</b> müssen <b>materiell rechtswidrig</b> sein.</p> <p><b>(3) Nachträgliche Herstellung rechtmäßiger Zustände auf andere Weise unmöglich</b> Nicht genehmigte Vorhaben dürfen nicht nachträglich genehmigungsfähig sein, d. h. sie müssen <b>auch dem materiellen Recht widersprechen</b>. Bei nicht genehmigungspflichtigen Vorhaben darf nachträglich <b>keine isolierte Abweichung, Ausnahme oder Befreiung</b> möglich sein. Ist <b>nur die Nutzung</b> einer Anlage <b>rechtswidrig</b>, so reicht eine <b>Nutzungsuntersagung</b> zur Herstellung rechtmäßiger Zustände aus.</p>
<b>Ermessensausübung</b>	<p><b>(4) Ermessensausübung</b> Der Erlass einer Baubeseitigungsanordnung steht im <b>plichtgemäßen Ermessen</b> der Bauaufsichtsbehörde. Es sind die im gesamten Verwaltungsrecht für die Ermessensausübung maßgebenden <b>Grundsätze</b> zu beachten (vgl. auch Art. 40 BayVwVfG):</p> <p><b>Grundsatz der Verhältnismäßigkeit</b> Es ist immer der <b>geringstmögliche Eingriff</b>, der den Zweck gerade noch erreicht, zu wählen (Schlagwort: nicht mit Kanonen auf Spatzen schießen). Reicht beispielsweise die teilweise Beseitigung aus, so ist nur diese verhältnismäßig, auch wenn zusammen mit dem zu beseitigenden Teil die gesamte Anlage rechtswidrig ist.</p>

### Gleichheitsgrundsatz

Der Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) fordert, wesentlich gleichartige Tatbestände gleich zu behandeln. Sind z. B. zehn etwa zur gleichen Zeit „schwarz“ gebaute Wochenendhäuser an einem See vorhanden, müssen gegen alle Eigentümerinnen oder Eigentümer Beseitigungsanordnungen ergehen. Es kann nicht aus persönlichen Gründen die eine oder andere Person ausgespart werden.

Sind dagegen fünf der Wochenendhäuser neue Schwarzbauten und fünf älteren Datums, die seit Jahren stillschweigend geduldet werden, würde es dem Gleichheitsgrundsatz nicht widersprechen, wenn zuerst die neuen Häuser von der Behörde aufgegriffen würden. Hier läge ein **sachlicher Grund** für die **Ungleichbehandlung** vor, nämlich die Notwendigkeit, eine Erweiterung zu verhindern.

Zur Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes bei einer Vielzahl von gleichartigen Baurechtsverstößen vgl. BayVGH, Beschluss vom 23.11.1998, Az. 4 B 99/98, und Urteil vom 17.06.1998, Az. 2 B 97.171.

### (5) Bestandsschutz

Die Beseitigungsanordnung nach Art. 76 Satz 1 BayBO ist nur möglich, wenn es sich um eine **von Anfang an rechtswidrige Anlage** handelt (z. B. nichtgenehmigungsfähiger sog. Schwarzbau). Ist eine Anlage rechtmäßig errichtet, genießt sie Bestandsschutz. Gerät die Anlage **erst nachträglich in Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften**, z. B. weil die baurechtlichen Vorschriften sich ändern oder weil der Zustand der Anlage die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet, kommen andere Rechtsgrundlagen für ein behördliches Einschreiten infrage, wie z. B. Art. 54 Abs. 4 BayBO.

### Bestandsschutz

#### 5.4.6

#### A B C Nutzungsuntersagung

Eine Nutzungsuntersagung kann ausgesprochen werden, wenn **Anlagen im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt** werden (Art. 76 Satz 2 BayBO). Bei genehmigungspflichtigen Anlagen kann die Nutzung bereits untersagt werden, wenn die Genehmigung fehlt und die Genehmigungsfähigkeit nicht offensichtlich ist. Anders als bei der Beseitigungsanordnung braucht vor Erlass der Nutzungsuntersagung die materielle Rechtswidrigkeit nach h. M. noch nicht näher geprüft werden. Sobald die Anlage zu diesem Nutzungszweck nachträglich genehmigt ist, wird die Nutzungsuntersagung gegenstandslos und muss aufgehoben werden. Nutzungsuntersagungen, die sich auf materiell rechtswidrige Anlagen beziehen, können gegebenenfalls auf Dauer bestehen bleiben.

### Nutzungsuntersagung

Die Nutzungsuntersagung steht – wie auch die übrigen Eingriffsbefugnisse – im **pflichtgemäßen Ermessen** der Bauaufsichtsbehörde. Bei der Ermessensausübung muss auch berücksichtigt werden, wie lange die rechtswidrige Nutzung bereits besteht und welche Folgen für die Nutzerinnen und Nutzer entstehen. Es wäre beispielsweise nicht sachgerecht, eine Familie kurzfristig auf die Straße zu setzen, solange keine konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit besteht. Ebenso wenig wäre es zulässig, einen schon länger bestehenden Gewerbebetrieb sofort zu schließen. In solchen Konstellationen kann im Einzelfall mit **angemessenen Auslaufristen** eine sachgerechte Entscheidung getroffen werden.

## 5.4.7 A B C Verlangen eines Bauantrags

## Verlangen eines Bauantrags

Nach Art. 76 Satz 3 BayBO kann die Bauaufsichtsbehörde verlangen, dass ein Bauantrag gestellt wird.

Voraussetzung für diese Anordnung ist, dass für das Vorhaben überhaupt eine **Baugenehmigung** nötig ist.

Bei der **Ermessensausübung** ist zu prüfen, ob eine **Genehmigung** zumindest **möglich erscheint**, gegebenenfalls unter Erteilung von Ausnahmen, Befreiungen, Abweichungen oder unter Auflagen. Wenn nämlich unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt eine Genehmigung infrage kommt, wäre es ermessensfehlerhaft, von der Bauherrin oder vom Bauherrn die für den Bauantrag notwendigen Bauvorlagen zu verlangen.

## Beispiele

1. *Mit dem Bau eines genehmigungspflichtigen Geschäftshauses im Innenbereich, der den Charakter eines Mischgebietes hat, wird ohne Genehmigung begonnen.*

*Hier kann ein Bauantrag verlangt werden, weil eine Genehmigung möglich ist.*

2. *Ein Wochenendhaus wird im Außenbereich „schwarz“ errichtet. Es ist nach § 35 Abs. 2 und 3 BauGB auf gar keinen Fall zulässig.*

*Hier wäre es ermessensfehlerhaft, einen Bauantrag zu verlangen, weil eine Genehmigung nicht in Betracht kommt. Nach pflichtgemäßem Ermessen wäre es hier richtig, eine Beseitigungsanordnung oder zumindest Nutzungsuntersagung zu erlassen. Eine Nutzungsuntersagung kommt als milderes Mittel in Betracht, wenn z. B. eine andere, privilegierte Nutzung möglich erscheint.*



## 5.5 A B C Wichtige Einzelfragen bei bauaufsichtlichen Anordnungen

## Wichtige Einzelfragen bei bauaufsichtlichen Anordnungen

## 5.5.1 A B C Zuständigkeit

Die bauaufsichtlichen Befugnisnormen enthalten die Regelungen der Zuständigkeit. **Sachlich zuständig** zum Erlass ist die Bauaufsichtsbehörde. Nach Art. 53 Abs. 1 Satz 2 BayBO ist die **untere Bauaufsichtsbehörde** zuständig. Das ist nach Art. 53 Abs. 1 Satz 1 BayBO die Kreisverwaltungsbehörde (vgl. im Einzelnen S. 183).

Die **örtliche Zuständigkeit** ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG.

## 5.5.2 A B C Adressatin oder Adressat der Maßnahme

## Adressat/-in der Maßnahme

Die genannten Vorschriften enthalten keine Regelungen darüber, an wen die Behörde die Anordnungen richten muss. Es gelten daher die allgemeinen Vorschriften des Sicherheitsrechts über die **Haftung des Störers**. Danach haften der **Handlungsstörer** und der **Zustandsstörer** (vgl. Art. 9 LStVG). Sind an dem Grundstück, auf das sich die Anordnung bezieht, mehrere Personen rechtlich beteiligt, oder hat der Verfügungsberechtigte den Zustand, der der öffentlichen Sicherheit und Ordnung widerspricht, nicht herbeigeführt, so hat die Behörde nach **pflichtgemäßem Ermessen** den Verpflichteten zu bestimmen; man spricht in diesem Zusammenhang vom **Auswahlermessen**. **In der Regel** wird dies der **Handlungsstörer** sein, weil er durch sein Tun aktiv zur Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beigetragen hat.

Wird z. B. auf einem gemieteten Grundstück vom Mieter ein **Schwarzbau** errichtet, der nach Art. 76 Satz 1 BayBO zu **beseitigen** ist, so ist die Beseitigungsanordnung gegen

den Mieter zu richten. Da die Grundstückseigentümerin jedoch den Vollzug der Anordnung aufgrund ihres Eigentumsrechts hindern könnte, muss gegen sie eine **Duldungsanordnung** ergehen. Diese hat ihre Rechtsgrundlage ebenso in Art. 76 Satz 1 BayBO. Eine **fehlende Duldungsanordnung** berührt nicht die Rechtmäßigkeit der Beseitigungsanordnung, hindert aber deren Durchsetzbarkeit im Wege der Verwaltungsvollstreckung.

Wird eine Anlage, die im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht, von einem Mieter oder einer Pächterin genutzt, so muss die **Nutzungsuntersagung**, um eine Weitervermietung oder Verpachtung zu verhindern, nach Art. 76 Satz 2 BayBO sowohl gegen den Mieter oder die Pächterin als auch gegen den Eigentümer ergehen. Bei **mehreren Miteigentümern** einer baurechtswidrigen Anlage muss, um eine zwangsweise Durchsetzung zu ermöglichen, gegenüber allen, die sich gegen die Beseitigung wenden können, eine Beseitigungs- oder Duldungsanordnung erlassen werden. Bei Anlagen, die im Gesamthandseigentum mehrerer Personen stehen (z. B. in Gütergemeinschaft lebendes Ehepaar, OHG) gilt dasselbe.

### 5.5.3 A B C Bestimmtheit der Anordnung

Nach allgemeinem Verwaltungsrecht (vgl. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) müssen die Anordnungen genügend bestimmt sein, um vollzogen werden zu können. Bei der Anordnung teilweiser Beseitigung oder bei teilweiser Nutzungsuntersagung müssen **die betreffenden Teile genau bestimmt sein**.

Die Bestimmung kann auch durch **Kennzeichnung auf einem Lageplan** erfolgen. Auf diesen muss dann im Bescheid Bezug genommen und er muss zum Bestandteil des Bescheids gemacht werden.

### 5.5.4 A B C Wirkung bei Rechtsnachfolge

Die bauaufsichtlichen Anordnungen sind **grundstücksbezogen**, nicht personenbezogen. Sie **wirken für und gegen die Rechtsnachfolgerin** oder den **Rechtsnachfolger** der ursprünglichen Adressaten sowie Personen, die ein Besitzrecht erlangt haben (Art. 54 Abs. 2 Satz 3 BayBO).

### 5.5.5 A B C Anordnung der sofortigen Vollziehung

Unter den Voraussetzungen des **§ 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO** kann die Bauaufsichtsbehörde die sofortige Vollziehung ihrer Verwaltungsakte anordnen. Geschieht dies, dann hat eine Anfechtungsklage gegen diesen Verwaltungsakt **keine aufschiebende Wirkung** (vgl. § 80 Abs. 1, Abs. 2 VwGO).

Siehe als Beispiel den Zurückstellungsbescheid in Kapitel 3.2 auf S. 102 ff.

**Baueinstellung und Nutzungsuntersagung** (wegen der formellen Rechtswidrigkeit der Nutzung) sind darauf gerichtet, die Schaffung vollendeter Tatsachen zu verhindern, beziehungsweise die weitere Verfestigung von Verhältnissen zu unterbinden, die bereits unter Verstoß gegen formelles Baurecht geschaffen wurden. Um diese Funktion zu erfüllen, sind Baueinstellung und Nutzungsuntersagung **regelmäßig** mit der Anordnung der **sofortigen Vollziehung** zu verbinden.

Bei der **Baubeseitigung** hängt es vom konkreten **Einzelfall** ab, ob die sofortige Vollziehung angeordnet wird.



Bestimmtheit der Anordnung

Wirkung bei Rechtsnachfolge

Anordnung der sofortigen Vollziehung

Auf Antrag des/der Betroffenen kann jedoch gem. § 80 Abs. 4 oder 5 VwGO die **aufschiebende Wirkung** der Anfechtungsklage **wiederhergestellt** werden.

#### 5.5.6 **A B C** Begründung der Anordnung

##### Begründung der Anordnung

Schriftlich erlassene oder bestätigte Anordnungen sind **entsprechend Art. 39 BayVwVfG zu begründen**. Die Begründung muss sich auf **alle Teile des Tenors** erstrecken, also auch auf Nebenbestimmungen und die Kostenentscheidung.

**Ermessensentscheidungen** bedürfen einer besonderen Begründung (Art. 39 Abs. 1 Satz 3 BayVwVfG). Entsprechendes gilt für die **Anordnung der sofortigen Vollziehung** (§ 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO).

#### 5.5.7 **A B C** Anhörung

##### Anhörung

Da es sich bei bauaufsichtlichen Anordnungen um Verwaltungsakte handelt, die in die Rechte des Betroffenen eingreifen, sind diese vor Erlass **gemäß Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG anzuhören**. Bei fehlerhaftem Unterlassen der Anhörung ist eine **Heilung** nach Art. 45 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG **möglich**.

#### 5.5.8 **A B C** Bekanntgabe

##### Bekanntgabe

Eine bauaufsichtliche Anordnung ist **demjenigen** bekannt zu geben, **für den sie bestimmt ist oder der von ihr betroffen ist** (Art. 41 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG). Gesetzlich nicht vorgeschrieben, aber **zweckmäßig ist die Zustellung** (Art. 2 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz – VwZVG).



### 5.6 **A B C** Zwangsweise Durchsetzung von bauaufsichtlichen Anordnungen

#### 5.6.1 **A B C** Zwangsmittel

##### Zwangsmittel

Als Zwangsmittel kommt vor allem das **Zwangsgeld** (Art. 31 VwZVG) infrage, daneben auch die **Ersatzvornahme** (Art. 32 VwZVG) oder **unmittelbarer Zwang** (Art. 34 VwZVG). Die **Ersatzzwangshaft** (Art. 33 VwZVG) hat im Bereich des öffentlichen Baurechts keine praktische Relevanz.

Zwangsmittel können nur angewandt werden, wenn der **Verwaltungsakt**, der zwangsweise durchgesetzt werden soll, einen **vollstreckbaren Inhalt hat**. Es muss also zum Beispiel die Frist angegeben werden, bis zu der eine Nutzung aufgegeben oder ein Gebäude beseitigt werden muss.

#### 5.6.2 **A B C** Anwendung der Zwangsmittel

##### Anwendung der Zwangsmittel

Jedes Zwangsmittel muss vor seiner Anwendung konkret angedroht werden. Die **Androhung** ist **zuzustellen** (Art. 36 Abs. 7 VwZVG). Die Androhung kann mit dem Ausgangsbescheid verbunden werden. Ergeht der Ausgangsbescheid mündlich, so ist dieser sofort wirksam, die Zwangsgeldandrohung allerdings erst mit Zustellung.

Die Androhung des Zwangsmittels stellt einen **Leistungsbescheid** dar; das angedrohte Zwangsmittel ist also sofort fällig, ohne dass es eines weiteren Bescheids bedarf.

*Der Baukontrolleur stellt am Freitag, den 17.03., mündlich auf der Baustelle den Bau ein. Am Montag wird bei einer erneuten Kontrolle festgestellt, dass trotz Baueinstellung weitergebaut wurde. Am Dienstag, 21.03., wird die schriftliche Bestätigung der Baueinstellung mit Zwangsgeldandrohung zugestellt. Die Bauherrin hält sich nun an die Baueinstellung. Das Zwangsgeld ist nicht fällig geworden, da die Bauherrin vor Zustellung der Zwangsgeldandrohung und damit vor deren Wirksamkeit gegen die (sofort wirksame) Baueinstellung verstoßen hat.*

Beispiel

### 5.6.3 **A B C** Einstellung des Zwangsmittels

Die Anwendung des Zwangsmittels ist **einzustellen, sobald der oder die Pflichtige den Verpflichtungen nachkommt** (Art. 22 Nr. 3, Art. 37 Abs. 4 Satz 1 VwZVG). Dies gilt allerdings **nicht, wenn einer Duldungs- oder Unterlassungspflicht zuwidergehandelt wurde**, deren Erfüllung durch die Androhung des Zwangsmittels erreicht werden sollte (Art. 37 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 1 VwZVG).

Einstellung des Zwangsmittels

Das bedeutet:

Wird eine **Beseitigungsanordnung** mit Zwangsmitteln durchgesetzt, so ist die Anwendung der Zwangsmittel unverzüglich einzustellen, sobald die Anlage beseitigt ist. Wurden also beispielsweise bereits in der Vergangenheit Zwangsgelder fällig, aber noch nicht beigetrieben, so dürfen diese nicht mehr beigetrieben werden.

Wird dagegen gegen eine **Nutzungsuntersagung** verstoßen, so ist mit dem Verstoß das Zwangsgeld fällig geworden, das auch dann noch beigetrieben ist, wenn die Nutzung aufgegeben wird. Sind keine weiteren Zuwiderhandlungen zu befürchten, so **kann** die Behörde allerdings von einer Beitreibung absehen, wenn dies eine besondere Härte darstellen würde (Art. 37 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 VwZVG).

▼▼▼ Eines Tages entdeckt der Baukontrolleur des Landratsamts Neustadt auf einem Dienstgang in der kreisangehörigen Gemeinde Hausen folgenden Tatbestand:

Übungsfall 15

Weit außerhalb des idyllisch gelegenen Dorfs entsteht am Waldrand ein Gebäude mit den Ausmaßen 7 m x 5 m, an dem der Grundstückseigentümer, Herr Wagner, gerade arbeitet. Das Gebäude hat ein Satteldach, einen Schornstein und nach Süden und Westen große Fensteröffnungen. Es macht den Eindruck eines Wochenendhauses. Auf Fragen des Baukontrolleurs erklärt Wagner, er errichte eine Gerätehütte zur Bewirtschaftung seines Grundstücks. Er sei der Meinung, eine Baugenehmigung für sein Vorhaben benötige er nicht.

**Fragen:**

1. Darf das Landratsamt die Bauarbeiten einstellen?
2. Darf das Landratsamt die Beseitigung der „Hütte“ anordnen?

(Lösung siehe Seite 286 f.)







## Ordnungswidrigkeiten

## 5.7 A B C Ordnungswidrigkeiten

Die Bauaufsichtsbehörden sind auch für die **Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten** zuständig (§ 1 Satz 1, § 2 Abs. 2 Nr. 1 ZuVOWiG).

Gemäß Art. 79 BayBO können eine Reihe von Tatbeständen als Ordnungswidrigkeiten mit **Geldbuße** belegt werden, z. B. Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über die Einrichtung und den Betrieb einer Baustelle (Art. 9 BayBO), Zuwiderhandlungen gegen eine vollziehbare schriftliche Anordnung aufgrund dieses Gesetzes (z. B. sofort vollziehbare Baueinstellung, bestandskräftige Nutzungsuntersagung) oder Zuwiderhandlungen gegen eine aufgrund der Bauordnung ergangene Rechtsverordnung oder örtliche Bauvorschrift (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 und 1 BayBO). Mit Geldbuße kann auch belegt werden, wer entgegen Art. 78 Abs. 1 BayBO Bauarbeiten fortsetzt oder die Nutzungsaufnahme nicht, nicht rechtzeitig oder nicht richtig anzeigt (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 BayBO).

Das **Bauen ohne Genehmigung** oder abweichend davon ist ebenfalls eine Ordnungswidrigkeit (Art. 79 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 8 und 10 BayBO). Ordnungswidrig handelt auch, wer unrichtige Angaben macht oder unrichtige Pläne oder Unterlagen vorlegt, um einen Verwaltungsakt nach der BayBO zu erwirken oder zu verhindern (Art. 79 Abs. 2 Nr. 1 BayBO).

Die **Geldbuße** kann bis zu **500.000 Euro** betragen. Für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach Art. 79 BayBO gilt die **Verjährungsregelung des § 31 OWiG**.

Gegen den Bußgeldbescheid ist der **Einspruch zum Amtsgericht** gegeben (§ 67 OWiG).

## Kontrollfragen

34. Unter welchen Voraussetzungen können Bauarbeiten eingestellt werden?
35. Kann die Kreisverwaltungsbehörde ohne Weiteres eine Anordnung erlassen, dass ein sog. Schwarzbau, d. h. ein Bauwerk, das ohne die erforderliche Baugenehmigung errichtet wurde, beseitigt werden muss?
36. Kann die Beseitigung eines Wohnhauses, das im Jahre 1870 nach den damals geltenden Vorschriften rechtmäßig errichtet worden ist, nun aber unsanierbar einsturzgefährdet ist, baurechtlich angeordnet werden?
37. Kann nach Art. 76 Satz 1 BayBO die Beseitigung einer genehmigten und der Genehmigung entsprechend errichteten baulichen Anlage angeordnet werden, wenn sich im Nachhinein herausstellt, dass die Anlage materiellen Vorschriften des Baurechts widerspricht und die Genehmigung rechtswidrig erteilt worden war?
38. Wem muss in folgenden Fällen eine Beseitigungs- bzw. Duldungsanordnung zugestellt werden?
  - a) Das Grundstück, auf dem sich ein ohne Baugenehmigung errichtetes, materiell nicht genehmigungsfähiges Wochenendhaus befindet, steht im Miteigentum zweier Brüder.
  - b) Das Grundstück, auf dem sich das unter a) genannte Wochenendhaus befindet, gehört einem Landwirt, der es an Aumer verpachtet hat. Das Wochenendhaus wurde ohne Wissen des Landwirts von Aumer errichtet.
39. Hat es einen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit einer Beseitigungsanordnung gegenüber einem Pächter, wenn die erforderliche Duldungsanordnung gegenüber dem Grundstückseigentümer versehentlich unterblieb?

(Antworten siehe Seite 270 f.)