

Baurecht

Öffentliches Baurecht

Grundlagen verstehen.
Fälle im Gutachtenstil lösen.

12 Module. 14 Fälle mit Lösungen. 60 Wiederholungsfragen.

Bauleitplanung und Vorhabenzulassung, Baugenehmigung, Bauaufsicht und Nachbarrechtsschutz.
Bundesweit mit Landesrecht-Hinweisen.

Aufbauend auf Verwaltungsrecht AT und Grundrechten

DEIN LERNWEG

Inhalt

Die Module bauen aufeinander auf. Titel und Seitenzahlen sind anklickbar.

01	Öffentliches Baurecht und Rechtsquellen	4
02	Bauleitplanung und Verfahren	19
03	Planung, Abwägung und Planerhaltung	34
04	Sicherung der Planung	50
05	Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans	65
06	Bauen im unbeplanten Innenbereich	81
07	Vorhaben im Außenbereich	97
08	Bauordnungsrecht und Genehmigungsverfahren	113
09	Genehmigungsanspruch und Gemeinde	129
10	Bauaufsicht und Bestandsschutz	143
11	Nachbarschutz und Eilrechtsschutz	159
12	Drei baurechtliche Klausuren	174

Grundkenntnisse in Verwaltungsrecht AT und Grundrechten helfen beim Einstieg. Halte BauGB, BauNVO und die Bauordnung deines Landes bereit. Die Beispiele benennen das jeweils verwendete Landesrecht. Der gemeinsame Prüfungsweg ersetzt keine abweichende Landesnorm. Die letzten Fälle verbinden die Themen dieses Bands.

VERSTEHEN UND ANWENDEN

So nutzt du das Skript

Lies mit geöffnetem Gesetz und löse die Fälle zuerst ohne die Lösung.

1. Verstehen: Lies einen Themenabschnitt und schlage die genannten Vorschriften nach. Die verlinkten Normen führen zum Gesetzestext.

2. Anwenden: Bestimme das Begehren, die Handlungsform und die einschlägige Rechtsgrundlage. Trenne Wirksamkeit, Rechtmäßigkeit und Rechtsschutz. Begründe problematische Punkte im Gutachtenstil.

3. Wiederholen: Decke die Antworten der Lernfragen ab. Prüfe später erneut, ob du die Begründung selbst erklären kannst.

Dein Fallverzeichnis

Fall 01: Aus dem Ersatzteillager wird eine Konzertadresse	12
Fall 02: Eine Zufahrt erscheint erst nach der Veröffentlichung	27
Fall 03: Wohnungen neben der Nachtverladung	43
Fall 04: Erst ein Nein, später ein Gewerbekonzept	58
Fall 05: Das Gästehaus im Gartenband	73
Fall 06: Ein drittes Geschoss in der Häuserzeile	89
Fall 07: Das „Landgut“ am Wiesenweg	105
Fall 08: Das Büro hinter dem Zaun	122
Fall 09: Ein zusätzliches Wohngeschoss	136
Fall 10: Die Scheune am Mühlenweg	151
Fall 11: Training bis nach Mitternacht	167
Fall 12A: Die Fahrradwerkstatt im Hof	175
Fall 12B: Die verschobene Hauswand	182
Fall 12C: Die Rücknahmehalle am Wohnrand	188

Lerne die zentralen Definitionen und wende sie am Fall an. Markierungen und Randnotizen im Gesetz nur, wenn deine Prüfungsordnung und die Hilfsmittelregeln der konkreten Prüfung sie erlauben; andernfalls notiere separat. Vertiefungsfragen sind als solche eingeordnet.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Ein Grundstück, mehrere rechtliche Fragen

Was die Baugenehmigung überhaupt beantworten soll

Eine ehemalige Lagerhalle soll künftig für Konzerte genutzt werden. Die Eigentümerin verändert kaum eine Wand. Trotzdem können Besucherzahlen, nächtlicher Verkehr, Rettungswege und Lärm eine neue rechtliche Prüfung verlangen. Öffentliches Baurecht beschäftigt sich nicht nur mit neu errichteten Häusern. Es ordnet die Nutzung des Bodens und stellt Anforderungen an Anlagen, ihre Errichtung und ihren Betrieb. Der konkrete Nutzungszweck gehört deshalb von Anfang an zur Beschreibung des Vorhabens.

Öffentliche Ordnung und private Beziehungen

Öffentliches Baurecht regelt insbesondere, welche Grundstücksnutzungen der Staat zulässt und welche Anforderungen Bauherr und Eigentümer beachten müssen. Die Bauaufsichtsbehörde entscheidet hoheitlich über einen Genehmigungsantrag. Ob das Grundstück wirksam gekauft wurde, der Bauunternehmer mangelhaft gearbeitet hat oder der Nachbar einen zivilrechtlichen Unterlassungsanspruch besitzt, gehört dagegen zum privaten Baurecht. Ein Projekt kann beiden Regelungsbereichen unterliegen. Die Zustimmung eines Vermieters ersetzt keine erforderliche Baugenehmigung; eine Baugenehmigung überträgt umgekehrt kein fremdes Eigentum.

In einer Klausur ergibt sich der Prüfungsgegenstand aus dem Begehren. Wer eine Genehmigung erhalten möchte, fragt nach einem öffentlich-rechtlichen Anspruch. Wer eine Baustelle stilllegen will, benötigt eine passende Eingriffsbefugnis. Ein Nachbar muss zusätzlich darlegen können, dass eine gerade ihn schützende Norm betroffen ist. Schon diese Ausgangsfragen erklären, weshalb nicht jede objektive Rechtswidrigkeit jedem Beteiligten denselben Rechtsschutz verschafft.

Das Vorhaben verständlich beschreiben

Notiere Standort, bisherige und geplante Nutzung, Abmessungen, Betriebszeiten und bauliche Maßnahmen. „Umbau eines Gewerbebetriebs“ ist zu ungenau, wenn tatsächlich eine Lagerhalle in eine nächtlich betriebene Veranstaltungsstätte umgewandelt wird. Die Tatsachenbeschreibung entscheidet darüber, welche Normen einschlägig sind. Rechtsbegriffe wie Sonderbau oder Nutzungsänderung werden anschließend aus diesen Tatsachen entwickelt; sie dürfen die Sachverhaltsarbeit nicht ersetzen.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Wo eine Nutzung ihren Platz findet

Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht verfolgen verschiedene Aufgaben

Das **Bauplanungsrecht** beantwortet die Frage, ob eine bestimmte Nutzung an einem bestimmten Standort städtebaulich zulässig ist. Das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung bilden seinen Kern. Eine laute Werkstatt kann technisch sicher sein und trotzdem nicht in ein ruhiges Wohngebiet passen. Die bodenbezogene Ordnung berücksichtigt die Beziehungen zwischen Grundstücken, Infrastruktur, Umwelt und unterschiedlichen Nutzungsinteressen.

Sicherheit und Gestaltung der einzelnen Anlage

Das **Bauordnungsrecht** stellt vor allem Anforderungen an die bauliche Anlage selbst und regelt das bauaufsichtliche Verfahren. Dazu zählen Standsicherheit, Brandschutz und Abstandsflächen. In Nordrhein-Westfalen gilt die BauO NRW 2018, in Bayern die BayBO. Dieselbe planungsrechtlich zulässige Halle kann wegen unzureichender Rettungswege bauordnungsrechtlich problematisch sein. Ein ordnungsgemäßer Rettungsweg beseitigt seinerseits keinen Widerspruch zur zulässigen Gebietsart.

Die Trennung ist nach dem Regelungszweck vorzunehmen. Abstandsflächen beeinflussen zwar faktisch die Grundstücksausnutzung, gehören aber grundsätzlich zum Bauordnungsrecht. Festsetzungen einer überbaubaren Grundstücksfläche steuern dagegen die städtebauliche Verteilung der Bebauung. Beide können sich auf denselben Gebäudegrundriss auswirken. Dass sich ihre tatsächlichen Folgen überschneiden, macht ihre Rechtsgrundlagen nicht austauschbar.

Weitere öffentlich-rechtliche Anforderungen

§ 29 Abs. 2 BauGB lässt Bauordnungsrecht und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften unberührt. Denkmalschutz, Naturschutz, Wasserrecht oder Immissionsschutz können zusätzliche Anforderungen enthalten. Ob sie innerhalb eines Baugenehmigungsverfahrens geprüft werden oder eine eigene Entscheidung benötigen, richtet sich nach den einschlägigen Verfahrens- und Konzentrationsregeln. Die Formel „nach dem BauGB zulässig“ beantwortet daher zunächst nur einen Teil der Gesamtfrage. Ebenso ist eine Baugenehmigung nur innerhalb ihres gesetzlichen Prüfungsumfangs eine verbindliche Feststellung der öffentlich-rechtlichen Zulässigkeit.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Wer die Regeln erlässt und wer sie anwendet

Bundesrecht, Landesrecht und gemeindliche Planung

Die Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht fällt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG in die konkurrierende Gesetzgebung. Auf dieser Grundlage regelt der Bund wesentliche Teile des Städtebaurechts im BauGB. Die BauNVO konkretisiert auf gesetzlicher Ermächtigung unter anderem Arten und Maße baulicher Nutzung. Sie ist eine Rechtsverordnung und kein Landesbaugesetz. Das allgemeine Bauordnungsrecht gehört demgegenüber grundsätzlich zur Gesetzgebung der Länder nach Art. 70 GG.

Bundesgesetz bedeutet nicht Bundesbehörde

Aus der bundesrechtlichen Grundlage folgt keine allgemeine Zuständigkeit eines Bundesbauamts für private Bauanträge. Nach Art. 83 GG führen die Länder Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheit aus. Behördenaufbau und konkrete Zuständigkeiten werden durch das einschlägige Organisationsrecht bestimmt. Bauleitplanung und Baugenehmigung können dabei verschiedenen Stellen zugewiesen sein. Eine Gemeinde, die einen Bebauungsplan beschließt, ist nicht schon deshalb für jeden Genehmigungsbescheid selbst zuständig.

§ 2 Abs. 1 BauGB weist den Gemeinden die Aufstellung ihrer Bauleitpläne in eigener Verantwortung zu. Dahinter steht die gemeindliche Planungshoheit als Teil der Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG. Sie ist gesetzlich gebunden: Die Gemeinde muss etwa Raumordnungsziele beachten und öffentliche sowie private Belange gerecht abwägen. Planungshoheit bedeutet Gestaltungsspielraum innerhalb des Rechts.

Das passende Landesrecht festhalten

Ein bayerischer Fall wird nicht dadurch richtig gelöst, dass bekannte NRW-Paragraphen mit dem Zusatz „entsprechend“ verwendet werden. Schon die Genehmigungsfreistellung und die Genehmigungsfiktion sind unterschiedlich geregelt. Auch Zuständigkeit, Verfahrensrecht und kommunalrechtliche Beschlussregeln müssen dem konkreten Land zugeordnet werden. Für den bundesrechtlichen Standortmaßstab bleiben dagegen insbesondere §§ 29 bis 35 BauGB maßgeblich. Das Skript entwickelt diesen gemeinsamen Kern und kennzeichnet Beispiele aus NRW und Bayern ausdrücklich; es ersetzt keine vollständige Synopse aller Landesbauordnungen.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Eigentum eröffnet keine grenzenlose Baufreiheit

Art. 14 GG und die gesetzliche Ausgestaltung der Bodennutzung

Wer ein Grundstück erwirbt, darf grundsätzlich über dessen Nutzung entscheiden. Das Eigentum wird durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützt. Inhalt und Schranken werden jedoch durch die Gesetze bestimmt. Die Nutzung eines Grundstücks wirkt regelmäßig auf andere Menschen und die Allgemeinheit ein: Sie benötigt Erschließung, erzeugt Verkehr, verändert Freiflächen und kann Nachbarn belasten. Art. 14 Abs. 2 GG erklärt die Sozialbindung des Eigentums. Daraus folgt weder ein allgemeines Bauverbot noch eine beliebige Verfügbarkeit des Grundstücks für kommunale Wünsche.

Gesetzlich ausgestaltete Baubefugnis

Die Eigentumsgarantie schützt eine rechtlich geordnete bauliche Nutzung. Ob gerade eine sechsgeschossige Wohnanlage, eine Werkstatt oder eine Veranstaltungshalle zulässig ist, ergibt sich aus den gesetzlichen Standort- und Anlagenanforderungen. Ein Eigentümer kann deshalb nicht allein aus Art. 14 GG eine konkrete, dem geltenden Plan widersprechende Baugenehmigung verlangen. Umgekehrt müssen belastende Regelungen die Bedeutung des Eigentums angemessen berücksichtigen und verhältnismäßig bleiben.

Eine planerische Beschränkung ist regelmäßig eine Inhalts- und Schrankenbestimmung, nicht bereits deshalb eine Enteignung, weil eine besonders rentable Nutzung entfällt. Für planungsbedingte Vermögensnachteile enthält das BauGB eigene Entschädigungsregeln. Anspruch und Voraussetzungen müssen jeweils geprüft werden; die Bezeichnung „Wertverlust“ genügt nicht.

Bestehende Nutzung und neues Projekt

Eine wirksame Genehmigung kann die von ihr erfasste Anlage und Nutzung gegenüber späteren Rechtsänderungen schützen. Sie genehmigt aber nur ihren konkreten Gegenstand. Aus der Erlaubnis für ein Lager folgt keine Erlaubnis für Konzerte. Auch Bestandsschutz ist keine selbständige Anspruchsgrundlage für beliebige Erweiterungen. Welche Erhaltungsarbeiten noch zum Bestand gehören und wann ein neues Vorhaben entsteht, hängt von Umfang und Identität der Anlage ab. Modul 10 behandelt diese Grenze bei bauaufsichtlichen Maßnahmen genauer.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Wann das BauGB ein Vorhaben erfasst

Der bundesrechtliche Anlagenbegriff des § 29

§ 29 Abs. 1 BauGB eröffnet den Anwendungsbereich der §§ 30 bis 37 für die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen. Daneben nennt die Vorschrift bestimmte Erdbewegungen und Ablagerungen. Bei einer baulichen Anlage geht es bundesrechtlich um eine künstlich geschaffene, auf eine gewisse Dauer mit dem Boden verbundene Anlage mit **bodenrechtlicher Relevanz**. Der Begriff wird aus der städtebaulichen Aufgabe des BauGB entwickelt und nicht einfach aus einer Landesbauordnung übernommen.

Verbindung und Dauer funktional verstehen

Ein Fundament ist ein deutliches Indiz, aber keine ausnahmslose Voraussetzung. Auch eine schwere Anlage, die aufgrund ihres Gewichts auf dem Boden ruht, oder ein auf langfristige ortsfeste Nutzung ausgerichteter Container kann erfasst sein. Entscheidend ist die tatsächliche Zweckbestimmung. Räder und eine theoretische Transportmöglichkeit beseitigen die Ortsbindung nicht, wenn das Objekt dauerhaft angeschlossen und als Aufenthaltsraum an derselben Stelle eingesetzt werden soll. Ein nur kurz abgestelltes Lieferfahrzeug ist anders zu beurteilen.

Bodenrechtliche Relevanz liegt vor, wenn das Vorhaben die in § 1 Abs. 6 BauGB bezeichneten städtebaulichen Belange in einer Weise berühren kann, die ein Bedürfnis nach planungsrechtlicher Regelung hervorruft. Bei einem Besuchercontainer können Flächennutzung, Verkehr und Nachbarschaft eine Rolle spielen. Es muss noch keine konkrete Unzumutbarkeit nachgewiesen sein. Die Eingangsschwelle betrifft die mögliche städtebauliche Bedeutung, nicht bereits die abschließende Zulässigkeit.

Das konkrete Projekt als Bezugspunkt

Die planungsrechtliche Prüfung erfasst das beantragte Vorhaben mit seiner Nutzung. Zusammengehörige Baumaßnahmen dürfen nicht künstlich in unauffällige Einzelteile zerlegt werden, um ihren eigentlichen Zweck auszublenden. Umgekehrt ist nicht jede kleinere Reparatur an einer vorhandenen Anlage automatisch ein eigenständiges bodenrechtlich relevantes Vorhaben. Untersuche, was durch die Maßnahme städtebaulich verändert wird.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Die Halle bleibt stehen, die Nutzung wechselt

Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung unterscheiden

Errichtung schafft eine neue Anlage. Eine **Änderung** verändert ihre bauliche Substanz, etwa durch Aufstockung oder Erweiterung. Bei einer **Nutzungsänderung** wird die bisherige Nutzung durch eine andere ersetzt oder in rechtlich erheblicher Weise verändert. Für § 29 BauGB kommt es darauf an, ob die neue Nutzung andere bodenrechtliche Fragen aufwerfen kann. Bauliche Arbeiten sind dafür nicht zwingend nötig.

Die genehmigte Funktion vergleichen

Ein bisher tagsüber von drei Beschäftigten genutztes Lager wird zur Halle mit regelmäßigem Abendpublikum. Schon die Unterschiede bei Lärm, Besucherzahl, Stellplatzbedarf und Verkehrszeiten zeigen eine neue städtebauliche Qualität. Dass beide Tätigkeiten Geld einbringen, macht sie nicht zu derselben Nutzung. Der Oberbegriff „Gewerbe“ ist zu weit. Auch die bloße Bezeichnung „Mehrzweckraum“ verschleiert unter Umständen eine konkret geplante Veranstaltungsnutzung.

Nicht jeder Wechsel des Betreibers oder jedes andere Warenangebot verändert hingegen die bodenrechtlich zu beurteilende Nutzung. Bleiben Betriebsart, Umfang und Auswirkungen innerhalb der genehmigten Variationsbreite, kann dieselbe Nutzung fortbestehen. Maßstab ist nicht allein die persönliche Vorstellung des Eigentümers, sondern der objektive Genehmigungsinhalt und das tatsächliche Betriebskonzept.

Eingangsschwelle und Zulässigkeit trennen

Eine Nutzungsänderung im Sinne des § 29 kann an ihrem Standort zulässig sein. Die Einordnung sagt zunächst nur, dass die §§ 30 ff. anzuwenden sind. Im Plangebiet steht insbesondere § 30 BauGB im Mittelpunkt, im unbeplanten Innenbereich § 34, im Außenbereich § 35. Sonderregelungen und Abweichungsmöglichkeiten werden an der passenden Stelle ergänzt. Ohne Standortangaben lässt sich das abschließende Ergebnis deshalb oft nicht bestimmen. Gerade dann ist eine präzise Zwischenfeststellung besser als ein erfundener Genehmigungsanspruch.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Derselbe Ausdruck kann anders definiert sein

Landesrechtlicher Anlagenbegriff und bauaufsichtliches Verfahren

Die Landesbauordnungen besitzen eigene Begriffsbestimmungen. Art. 2 Abs. 1 BayBO nennt mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen und erfasst ergänzend insbesondere Anlagen, die nach ihrem Verwendungszweck überwiegend ortsfest benutzt werden sollen. § 2 Abs. 1 BauO NRW 2018 enthält seine eigene Regelung einschließlich besonderer Gleichstellungen. Der Wortlaut des jeweiligen Landesgesetzes ist deshalb unmittelbar zu lesen.

Unterschiedliche Zwecke, unterschiedliche Reichweite

Der bauordnungsrechtliche Anlagenbegriff dient dem Anwendungsbereich der Landesbauordnung. Er kann auch Anlagen erfassen, bei denen ein eigenständiger bodenrechtlicher Regelungsbedarf zweifelhaft ist. Die Begriffe sind nicht in dem Sinne identisch, dass eine Bejahung landesrechtlich alle Voraussetzungen des § 29 BauGB ersetzt. Ebenso wenig kann eine landesrechtliche Ausnahme vom Genehmigungsverfahren den bundesrechtlichen Anwendungsbereich verengen. § 29 Abs. 2 BauGB macht das Nebeneinander ausdrücklich sichtbar.

Eine Verfahrensausnahme genau lesen

Art. 55 Abs. 1 BayBO formuliert den Grundsatz der Genehmigungsbedürftigkeit, die anschließenden Vorschriften enthalten Ausnahmen. Verfahrensfreie Vorhaben nach Art. 57 sind von der Genehmigungsfreistellung nach Art. 58 zu unterscheiden. Die Freistellung hat eigene Voraussetzungen, etwa zum Bebauungsplan, zur Erschließung und zur Beteiligung der Gemeinde. „Kleine Baumaßnahme“ ist kein gesetzlicher Ausnahmetatbestand.

Besondere Aufmerksamkeit verlangt der aktuelle Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO: Andere öffentlich-rechtliche Anforderungen lassen bei gebietstypisch allgemein zulässiger neuer Nutzung ohne Sonderbau die Verfahrensfreiheit unter den gesetzlichen Voraussetzungen unberührt. Eine ältere Kurzformel, jede andere Anforderung erzwingt immer ein Genehmigungsverfahren, reicht deshalb nicht. Im Einzelfall sind Gebietsart, konkrete Nutzung und Sonderbaueigenschaft zu prüfen. Das Detail zeigt, weshalb ein veralteter Ausnahmekatalog auch eine grundsätzlich richtige Fallmethode zum falschen Ergebnis führen kann.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Erlaubnisverfahren und Einhaltung des Rechts

Formelle und materielle Legalität sind selbständige Ebenen

Formelle Illegalität liegt insbesondere vor, wenn ein genehmigungsbedürftiges Vorhaben ohne erforderliche Genehmigung ausgeführt oder genutzt wird. **Materielle Illegalität** betrifft den Widerspruch zu den sachlichen öffentlich-rechtlichen Anforderungen. Eine ohne Genehmigung errichtete Anlage kann grundsätzlich genehmigungsfähig sein. Eine verfahrensfreie Anlage kann materiell rechtswidrig sein. Beide Kombinationen sind möglich.

Verfahrensfreiheit ist keine Sachbefreiung

Art. 55 Abs. 2 BayBO hält ausdrücklich fest, dass Genehmigungsfreiheit, beschränkte Prüfung und Genehmigungsfiktion die Pflicht zur Einhaltung öffentlich-rechtlicher Anforderungen nicht beseitigen. Für NRW enthält § 60 Abs. 2 BauO NRW 2018 eine entsprechende Grundentscheidung. Ein verfahrensfreies Gartenbauwerk muss daher weiterhin die anwendbaren Standort- und Abstandsvorschriften beachten. Die Verwaltung kann bei einem Rechtsverstoß unter den gesetzlichen Voraussetzungen einschreiten.

Ein **vereinfachtes Genehmigungsverfahren** bleibt dagegen ein Genehmigungsverfahren. Es begrenzt das behördliche Prüfprogramm. Daraus folgt keine allgemeine Freistellung von Vorschriften, die außerhalb dieses Programms liegen. Für den Nachbarschutz ist später entscheidend, ob eine beanstandete Anforderung überhaupt von der angegriffenen Genehmigung verbindlich mitgeprüft wird.

Das Ergebnis mit seiner Reichweite formulieren

Schreibe deshalb beispielsweise: „Die Nutzungsänderung ist genehmigungsbedürftig; ihre materielle Genehmigungsfähigkeit hängt insbesondere vom Gebietsmaßstab und dem Betriebskonzept ab.“ Die Aussage „Das Vorhaben ist illegal“ lässt offen, welcher Fehler festgestellt wurde. Erst die genaue Unterscheidung ermöglicht die richtige Folgeprüfung: Nachgenehmigung, Nebenbestimmung, Nutzungsuntersagung oder Beseitigung haben verschiedene Voraussetzungen. Die Rechtsordnung reagiert auf eine fehlende Verfahrensentscheidung nicht notwendig genauso wie auf einen dauerhaft unzulässigen Standort.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Fall 01: Aus dem Ersatzteillager wird eine Konzertadresse

Einordnung eines Vorhabens in Bayern

Leonie besitzt in der bayerischen kreisangehörigen Gemeinde F ein Grundstück mit einer eingeschossigen Halle. Die Baugenehmigung von 2008 erlaubt ausdrücklich ein Ersatzteillager mit drei Beschäftigten, Betrieb werktags von 7 bis 18 Uhr und gelegentlichen Lieferfahrten. Andere Nutzungen enthält sie nicht. Die 480 Quadratmeter große Halle ist unverändert standsicher; ihre bisherige Nutzung wurde bis Ende September 2026 ausgeübt. Für das Gebiet besteht kein Bebauungsplan. Die umliegenden Grundstücke sind mit Werkstätten, Wohnhäusern und einem Lebensmittelgeschäft bebaut. Zur genauen Gebietsprägung und zu den Abständen liegen noch keine vollständigen Unterlagen vor.

Leonie möchte ab November an drei Abenden pro Woche Konzerte und Lesungen bis 23.30 Uhr veranstalten. Im großen Hauptraum sollen jeweils 240 Besucher Platz finden. Die Besucher betreten und verlassen das Gebäude über dieselben vorhandenen Verkehrsflächen. Getränke werden an einer mobilen Theke verkauft. Besucher sollen teilweise auf dem Hof parken; die Anfahrt führt an mehreren Wohnhäusern vorbei. Ein Akustikbüro hat noch nicht untersucht, welche Geräusche von Musik, Gesprächen und abfahrenden Autos zu erwarten sind. Leonie bezeichnet das Projekt gegenüber dem Landratsamt als „bloße Fortsetzung meines Gewerbes mit anderem Sortiment“.

Auf dem Hof will sie außerdem einen fabrikmäßig hergestellten Loungecontainer mit einem Brutto-Rauminhalt von 96 Kubikmetern aufstellen. Zwanzig Besucher können darin zwischen den Veranstaltungen sitzen. Der Container soll zwei Jahre am selben Platz bleiben, auf Betonblöcken ruhen und dauerhaft an Strom und Wasser angeschlossen werden. Er besitzt Transportösen und kann mit einem Spezialfahrzeug abtransportiert werden. Leonie meint, gerade diese Beweglichkeit schließe eine bauliche Anlage aus. Der Container soll nicht auf einem Messegelände oder als Einrichtung eines zeitlich begrenzten Straßen- oder Volksfests dienen.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Fall 01: Aus dem Ersatzteillager wird eine Konzertadresse (Fortsetzung)

Einordnung eines Vorhabens in Bayern

Unabhängig davon lässt Leonie schadhafte Stellen des vorhandenen Fassadenanstrichs mit derselben Farbe ausbessern. Form, Wandaufbau und äußeres Erscheinungsbild bleiben erhalten. Diese Arbeiten dienen ausschließlich der Pflege des Gebäudes. Das Landratsamt hat noch keine Entscheidung über die neue Nutzung getroffen. Leonie hat weder einen Bauantrag gestellt noch eine Anzeige eingereicht. Sie verweist auf ihr Eigentum und darauf, dass sie für die Halle schon einmal eine Baugenehmigung erhalten habe. Außerdem seien Rettungswege technisch nachrüstbar; deshalb müsse die ganze Änderung genehmigungsfrei sein.

Deine Aufgaben

Ordne Hallennutzung, Container und Fassadenpflege nach § 29 BauGB sowie der BayBO ein. Prüfe, ob für die Hallennutzung und den Container ein Genehmigungsverfahren erforderlich ist. Erkläre, welche Aussagen über die materielle Zulässigkeit bereits möglich sind und ob Eigentum oder Altgenehmigung die weitere Prüfung ersetzen.

Bearbeitervermerk

Es gilt die am 12. Oktober 2026 geltende BayBO. Eine besondere fachrechtliche Zulassung, die eine Baugenehmigung einschließt, ist nicht einschlägig. Eine abschließende Prüfung nach §§ 34, 35 BauGB, des Immissionsschutzes und der einzelnen Rettungsweganforderungen wird nicht verlangt; deren tatsächliche Grundlagen sind ausdrücklich noch nicht vollständig erhoben. Das Grundstück liegt nicht in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Lösung 01: Die geänderte Betriebsfunktion verlangt neue Maßstäbe

Vorhaben und Genehmigungsbedürftigkeit

I. Hallennutzung als planungsrechtliches Vorhaben

Die geplante Veranstaltungsnutzung könnte eine Nutzungsänderung einer baulichen Anlage nach § 29 Abs. 1 BauGB sein. Die Halle ist ein künstlich geschaffenes, dauerhaft mit dem Boden verbundenes Gebäude. Bei einer Nutzungsänderung ist zu vergleichen, welche bodenrechtlichen Fragen die bisherige und die neue Funktion aufwerfen können. Bauliche Eingriffe sind dafür nicht zwingend erforderlich.

Bislang werden in der Halle Ersatzteile gelagert. Drei Beschäftigte arbeiten werktags tagsüber; Lieferverkehr tritt gelegentlich auf. Künftig sollen dreimal wöchentlich jeweils 240 Besucher bis 23.30 Uhr an Konzerten und Lesungen teilnehmen. Daraus entstehen gegenüber dem Lager neue Fragen der Gebietsverträglichkeit und Rücksichtnahme. Musik, Aufenthalt im Freien sowie die gebündelte An- und Abfahrt am Abend können die umliegenden Wohnhäuser anders belasten. Auch die Nutzung des Hofes erhält mit Besucherparkplätzen eine andere Funktion. Diese Tatsachen begründen die mögliche bodenrechtliche Relevanz.

Leonies Oberbegriff „Gewerbe“ ändert daran nichts. Die planungsrechtliche Nutzungsart bestimmt sich nach dem tatsächlichen Betriebskonzept, nicht danach, ob beide Tätigkeiten wirtschaftlich betrieben werden. Die Veranstaltungsnutzung liegt außerhalb der ausdrücklich auf Lagerbetrieb begrenzten Genehmigung. Eine bloße Fortsetzung innerhalb derselben Variationsbreite scheidet aus. § 29 Abs. 1 BauGB ist für die Hallennutzung eröffnet.

II. Container als bauliche Anlage

Auch der Loungecontainer könnte eine bauliche Anlage im bundesrechtlichen Sinne sein. Die vorgefertigte Konstruktion ist künstlich geschaffen und wird auf Betonblöcken an einem bestimmten Standort aufgestellt. Ihre Nutzung ist auf zwei Jahre ausgerichtet; Strom und Wasser werden dauerhaft angeschlossen. Damit soll der Container gerade ortsfest als Aufenthaltsraum betrieben werden. Die Transportösen ermöglichen zwar eine spätere Entfernung, machen die aktuelle Standortbindung aber nicht bedeutungslos. Ein auf Dauer angelegtes Projekt muss nicht für immer bestehen bleiben.

Seine Funktion für zwanzig Besucher und seine zusätzliche Inanspruchnahme des Hofes können städtebauliche Belange berühren. Es geht um einen Aufenthaltsraum als Bestandteil des neuen Besucherbetriebs und nicht um einen kurzfristig abgestellten Transportbehälter. Somit liegt die Errichtung einer bodenrechtlich relevanten baulichen Anlage vor. Auch hierfür gelten die §§ 30 bis 37 BauGB.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Lösung 01: Die geänderte Betriebsfunktion verlangt neue Maßstäbe (Fortsetzung)

Vorhaben und Genehmigungsbedürftigkeit

Bauordnungsrechtlich führt Art. 2 Abs. 1 BayBO zum selben Zwischenergebnis. Der Container besteht aus Bauprodukten und ist nach seinem Verwendungszweck überwiegend ortsfest zu benutzen. Als überdeckter, selbständig benutzbarer und betretbarer Raum ist er zudem ein Gebäude nach Art. 2 Abs. 2 BayBO. Diese Einordnung beruht auf der landesrechtlichen Definition; sie folgt nicht allein aus der vorherigen Anwendung des § 29 BauGB.

III. Fassadenpflege

Die punktuelle Ausbesserung des Anstrichs verändert weder die Konstruktion noch die Nutzung oder das Erscheinungsbild. Es fehlt hier an einer eigenständigen bodenrechtlich relevanten Änderung. Die Pflegearbeit eröffnet deshalb nicht für sich genommen eine neue Standortprüfung nach § 29 Abs. 1 BauGB. Sie darf allerdings auch nicht benutzt werden, um die davon unabhängige Veranstaltungsnutzung als bloße Pflegearbeit darzustellen.

Nach Art. 57 Abs. 6 BayBO sind Instandhaltungsarbeiten verfahrensfrei. Das Ausbessern schadhafter Anstrichstellen mit derselben Farbe erhält den bestehenden Zustand und fällt darunter. Eine weitergehende Instandsetzung oder ein gestalterischer Umbau ist nach den Tatsachen nicht geplant. Für diese begrenzte Maßnahme benötigt Leonie keine Baugenehmigung.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Lösung 01 (Fortsetzung): Beweglichkeit und Altgenehmigung reichen nicht

Verfahrensausnahmen, Eigentum und offene Sachprüfung

IV. Genehmigungsbedürftigkeit der Hallennutzung

Art. 55 Abs. 1 BayBO macht die Nutzungsänderung von Anlagen grundsätzlich genehmigungsbedürftig. Eine Ausnahme könnte sich aus Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 ergeben. Dafür dürfen grundsätzlich keine anderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen nach den dort genannten Vorschriften in Betracht kommen. Gegenüber drei Lagerbeschäftigten erzeugen 240 Veranstaltungsbesucher neue Anforderungen insbesondere an Rettung, Brandschutz und Nutzungssicherheit. Auch planungsrechtlich ist die neue Betriebsfunktion gesondert zu beurteilen.

Die zusätzliche gesetzliche Erleichterung für gebietstypisch allgemein zulässige Nutzungen ohne Sonderbau hilft Leonie nicht. Der Hauptraum ist für mehr als 100 Personen bestimmt und erfüllt bereits Art. 2 Abs. 4 Nr. 6 BayBO. Bei 240 Veranstaltungsbesuchern ist außerdem die Sonderbaukategorie der Versammlungsstätten nach Nr. 7 Buchst. a einschlägig. Jedenfalls ist die gesetzlich vorausgesetzte Abwesenheit eines Sonderbaus nicht gegeben. Die genaue Einordnung der näheren Umgebung muss deshalb für diese Ausnahme nicht vorweggenommen werden.

Eine Verfahrensfreiheit nach Art. 57 Abs. 4 Nr. 2 scheidet ebenfalls aus. Die Errichtung einer solchen 480 Quadratmeter großen Veranstaltungshalle wäre nach den hier einschlägigen Katalogtatbeständen nicht verfahrensfrei. Dass einzelne vorbereitende Handgriffe wie das Aufstellen einer mobilen Theke keinen eigenen Bauantrag auslösen mögen, befreit die gesamte Nutzungsänderung nicht. Art. 58 BayBO hilft ebenso wenig: Es fehlt bereits ein Bebauungsplan im Sinne des dortigen Abs. 1 Satz 1 Nr. 1; zusätzlich liegt ein Sonderbau vor. Die Hallennutzung ist genehmigungsbedürftig.

V. Genehmigungsbedürftigkeit des Containers

Für die Errichtung des Containers gilt ebenfalls Art. 55 Abs. 1 BayBO. Die allgemeine Verfahrensfreiheit für Gebäude bis 75 Kubikmeter Brutto-Rauminhalt nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 1 Buchst. a greift bei 96 Kubikmetern nicht. Die dortige besondere Außenbereichsregel betrifft zudem Gebäude ohne Aufenthaltsräume, Toiletten oder Feuerstätten; der Loungecontainer ist gerade für den Aufenthalt von Besuchern vorgesehen. Die Lage im Innen- oder Außenbereich muss daher nicht abschließend entschieden werden, um diesen Ausnahmetatbestand zu verneinen.

Die vorgesehenen zwei Jahre sind auch kein gesetzlicher Freibrief für jede vorübergehende Anlage. Der Container gehört weder zu einer Baustelleneinrichtung noch zu den genannten kurzzeitigen Messe- oder Festanlagen. Eine Genehmigungsfreistellung nach Art. 58 scheitert wiederum am fehlenden Bebauungsplan. Der Container benötigt daher eine Baugenehmigung. Leonie kann seine erforderliche Zulassung nicht durch die Bezeichnung als transportables Möbel umgehen.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Lösung 01 (Fortsetzung): Beweglichkeit und Altgenehmigung reichen nicht

Verfahrensausnahmen, Eigentum und offene Sachprüfung

VI. Reichweite des Ergebnisses

Ohne die Genehmigungen darf Leonie die neue Hallennutzung und den Container nicht einfach verwirklichen. Daraus folgt noch nicht, dass beide Vorhaben materiell endgültig unzulässig sind. Die Gebietsprägung, konkreten Geräuschwirkungen, Erschließung und bauordnungsrechtlichen Anforderungen müssen erst untersucht werden. Die technische Nachrüstbarkeit von Rettungswegen kann für die Genehmigungsfähigkeit wichtig werden; sie beseitigt die vorgelagerte Genehmigungsbedürftigkeit nicht.

Die Altgenehmigung deckt nur das bezeichnete Lager mit den genannten Betriebszeiten. Eine neue Veranstaltungshalle ist von ihr nicht umfasst. Art. 14 GG schützt Leonies Eigentum innerhalb seiner gesetzlichen Ausgestaltung und vermittelt keine von den Standort- und Anlagenanforderungen unabhängige Genehmigung. Nur die beschriebenen Instandhaltungsarbeiten sind hier verfahrensfrei. Ein entsprechender NRW-Fall verlangte dieselbe Trennung der Fragen, aber eine erneute Prüfung der Verfahrensausnahmen anhand der BauO NRW 2018.

Der fehlende Bebauungsplan ist dabei keine gesetzliche Bauverbotszone. Für die weitere Sachprüfung wäre zuerst abzugrenzen, ob das Grundstück innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils liegt. Erst danach steht der Regelmaßstab des § 34 oder § 35 fest. Aus der Aufzählung einzelner Nachbargebäude allein kann hier noch keine vollständige Gebietszuordnung abgeleitet werden. Diese offene Sachfrage betrifft die materielle Zulassung und verändert die bereits begründete Genehmigungsbedürftigkeit nicht.

MODUL 01 / ÖFFENTLICHES BAURECHT UND RECHTSQUELLEN

Wiederholen 01

Vorhaben, Verfahren und Standort sicher auseinanderhalten

Warum kann die Umstellung eines Lagers auf Abendveranstaltungen § 29 BauGB unterfallen, obwohl keine Wand versetzt wird?

Die neue Funktion kann andere bodenrechtliche Fragen aufwerfen, etwa zu Gebietsverträglichkeit, Lärm und Besucherverkehr. Eine Nutzungsänderung benötigt keine gleichzeitige bauliche Änderung.

Wann ist ein transportabler Container trotzdem eine bauliche Anlage?

Wenn er nach seiner tatsächlichen Zweckbestimmung längerfristig ortsfest genutzt wird und bundesrechtlich die erforderliche bodenrechtliche Relevanz besitzt. Im Landesrecht ist zusätzlich die jeweilige eigenständige Anlagenbestimmung zu prüfen.

Welche Wirkung hat Art. 14 GG auf den konkreten Bauwunsch?

Das Grundstückseigentum ist geschützt, seine bauliche Nutzung wird aber gesetzlich ausgestaltet. Art. 14 GG ersetzt weder die gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen noch eine erforderliche Genehmigung.

Ist eine verfahrensfreie Anlage materiell automatisch zulässig?

Nein. Die Verfahrensausnahme beseitigt die einschlägigen öffentlich-rechtlichen Anforderungen nicht. Auch außerhalb eines Genehmigungsverfahrens müssen Standort, Abstände und andere sachliche Vorgaben eingehalten werden.

Warum genügt in Bayern bei Nutzungsänderungen die Frage nach anderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen allein nicht?

Art. 57 Abs. 4 Nr. 1 BayBO enthält eine zusätzliche Erleichterung für gebietstypisch allgemein zulässige neue Nutzungen ohne Sonderbau. Die aktuelle Vorschrift verlangt deshalb auch eine Prüfung dieser Voraussetzungen.