

Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung

© Verlag C.H.Beck oHG



Beck-Rechtsberater im dtv

© Verlag C.H.Beck oHG



ORIGINALAUSGABE

dtv Verlagsgesellschaft mbH & Co KG
Tumblingerstraße 21, 80337 München

© 2023

Redaktionelle Verantwortung: Verlag C.H. Beck, oHG

Wilhelmstraße 9, 80801 München

Satz: mediaTEXT Jena GmbH, Jena

Druck: Westermann, Zwickau

Gestaltung: Sabina Sieghart, München

ISBN 978-3-423-51279-4 (dtv)

ISBN 978-3-406-79248-9 (C.H. Beck)

ISBN 978-3-406-79249-6 (eBook)

www.dtv.de

www.beck.de



Michael Hauth

Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung

Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht,
Baunachbarrecht

© Verlag C.H.Beck oHG

14. Auflage



Beck-Rechtsberater im dtv

Inhalt

Der Autor	3
Einleitung	5
1. Das Grundstück und seine Bebauung	9
2. Die bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften	19
3. Das Bauordnungsrecht	103
4. Die Stellung der Gemeinde und der Nachbarn im Genehmigungsverfahren	137
5. Weitere Hürden auf dem Weg zur Baugenehmigung	163
6. Auf dem Klageweg zur Baugenehmigung – Rechtsschutz für Bauherrn und Nachbarn	203
Stichwortverzeichnis	221

Der Autor

PROF. DR. MICHAEL HAUTH ist seit über 40 Jahren als Rechtsanwalt ausschließlich mit öffentlichem Baurecht befasst und Honorarprofessor an der Bauhaus-Universität in Weimar.

Dieses Buch wurde also von einem Praktiker für die Praxis geschrieben. Deshalb orientiert sich das Buch auch nicht sklavisch an der Reihenfolge des Baugesetzbuchs oder der Bauordnungen. Sein Ansatz sind vielmehr die Fragen, die in der Praxis im Vordergrund stehen: Ist ein Grundstück bebaubar und gegebenenfalls wie? Wer ist zuständig für die Erteilung der Baugenehmigung? Inwieweit sind die Nachbarn einzubinden und ihre Interessen und Rechte zu berücksichtigen? Und wie entsteht ein Bebauungsplan? In unserer prozessfreudigen Zeit soll auch ein Blick auf die Möglichkeit geworfen werden, Rechtsmittel einzulegen und die Gerichte anzurufen.

Der Autor hofft, dass dieses aus dem Lehrbetrieb wie der Praxis gleichermaßen entstandene Buch gerade dem Praktiker als Leitfaden für das Baugenehmigungsverfahren dienen wird, dem Architekten wie dem Bauherrn, aber auch Rechtsanwälten und Behörden, für die das öffentliche Baurecht nur eines der vielen Gebiete ist, mit denen sie sich befassen müssen.

Ein besonderer Dank gilt schließlich Frau Ingeborg Grub und Herrn Roland Holey, ohne deren Hilfe dieses Buch nicht hätte entstehen können.

Das vorliegende Buch hat in über 20 Jahren und in 13 Auflagen Architekten, den Mitarbeitern in der Bauverwaltung und den Studierenden als grundlegender Einstieg in das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht gedient.

In der vorliegenden 14. Auflage in dem geänderten Format soll das Buch auch als E-Book dem Leser eine grundlegende Einführung in das öffentliche Baurecht geben und anhand von Fällen in die Lage versetzen, die täglichen Probleme in der Baupraxis zu lösen.

Einführung

Als Friedrich der Große 1745 sein Schloss Sanssouci in Potsdam errichten ließ, oder Ludwig II. 1869 sein Märchenschloss Neuschwanstein in Bayern, brauchten sie beide keine Baugenehmigung. Und dies lag keineswegs nur an ihrer Stellung. Erst etwa um die Mitte des 19. Jahrhunderts machten die starke Bevölkerungsvermehrung, aber auch die Zunahme der Industrialisierung es zunehmend notwendig, die Bautätigkeit detaillierten gesetzlichen Regelungen zu unterwerfen. Noch das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 bestimmte in seinem § 65: „In der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder ein Gebäude zu verändern wohl befugt.“ Die Ursprünge des Baurechts bestanden ausschließlich in der Gefahrenabwehr. Durch Baumaßnahmen sollten weder die Allgemeinheit Schaden nehmen. Baurecht war Baupolizeirecht, mit ersten Ansätzen für eine Bauleitplanung durch die Festsetzung von Fluchtlinien, die die Straßen und Plätze von sonstigen Flächen abgrenzen sollten. Um die Mitte des 19. Jahrhunderts durften die Gemeinden bei der Festsetzung dieser Fluchtlinien mitwirken.

Wer heute auch nur seinen Keller zu Wohnraum ausbauen, geschweige denn ein unbebautes Grundstück erstmals bebauen will, braucht hierfür eine Baugenehmigung.

Diese Genehmigung wird von den Baurechtsbehörden erteilt, wenn dem geplanten Vorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen (zum Beispiel Artikel 68 BayBO).

Dieses Baurecht wird dem Grundstückseigentümer aber nicht quasi verliehen oder zugeteilt. Vielmehr hat der Bauherr einen Rechtsanspruch auf Genehmigung, wenn sein Vorhaben den öffentlich-rechtlichen Vorschriften insbesondere des BauGB, der BauNVO und der jeweiligen Landesbauordnung entspricht. Es darf zwar nicht jeder überall das Bauen was ihm gerade beliebt. Auf der anderen Seite aber können auch die Baubehörden nicht nach Belieben entscheiden, ob und was gebaut werden darf. Denn Bestandteil unseres grundgesetzlich geschützten Eigentums nach Artikel 14 GG ist die Baufreiheit. Das Recht, die baulichen Anlagen zu errichten und zu ändern, gehört nach den Grundsätzen der obersten deutschen Verwaltungsgerichte zum Inhalt des Eigentums. Deshalb steht jedem Bauherrn der Weg zu den Verwaltungsgerichten

offen, wenn er meint, durch eine Behörde falsch behandelt worden zu sein, insbesondere wenn ihm eine Baugenehmigung nicht – oder auch verspätet – erteilt wird, auf die er einen Anspruch hat.

Allerdings bestimmt Artikel 14 unseres Grundgesetzes auch, dass Inhalt und Schranken dieses Grundrechtes durch die Gesetze bestimmt werden (Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 GG).

Solche Gesetze sind die bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Vorschriften des Bundes und der Länder. Sie geben die Antwort auf die vier W-Fragen:

- Wo darf gebaut werden?
- Was darf gebaut werden?
- Wie darf gebaut werden?
- Wer ist zuständig für die Beantwortung dieser Fragen?

Vorrangig die Beantwortung dieser W-Fragen interessiert den Praktiker. Deshalb orientiert sich auch dieses Buch an der Arbeitsweise der Praktiker, also der Bauherren und Architekten:

Im 1. Kapitel wird erläutert, welche Voraussetzungen ein Grundstück erfüllen muss, damit es überhaupt bebaut werden kann, und wir befassen uns mit der Frage, was dort gebaut werden darf.

Im 2. Kapitel befassen wir uns mit den bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Bauvorhaben.

Inhalt des 3. Kapitels ist das Bauordnungsrecht, und zwar sowohl das materielle wie das formelle Verordnungsrecht: Gegenstand des materiellen Bauordnungsrechtes sind Fragen nach der Gestaltung des Baukörpers, der Zufahrt und vor allem das Abstandsflächenrechts. Das formelle Bauordnungsrecht gibt vor allem Antwort auf die Frage, welche Behörde zuständig ist für die Einreichung des Bauantrages und seiner Genehmigung. Von besonderer Bedeutung sind dabei die verfahrensfreien und genehmigungsfreigestellten Bauvorhaben.

Gegenstand des 4. Kapitels ist die Stellung des Nachbarn im Baugenehmigungsverfahren und die der Gemeinde.

Im 5. Kapitel beschäftigen uns weitere Hürden auf dem Weg zur Baugenehmigung. Wir werfen einen kurzen Blick auf die Probleme des

Denkmalschutzes, der im öffentlichen Baurecht eine immer größere Bedeutung erlangt.

Im 6. Kapitel schließlich kommen wir an der Frage nicht vorbei, wie sich der Rechtsschutz gestaltet, wenn eine Baugenehmigung nicht erteilt wird oder wenn die erteilte Baugenehmigung den Nachbarn in seinen Rechten beeinträchtigt.

© Verlag C.H.Beck oHG



1

Das Grundstück und seine Bebauung

Das erste Kapitel bringt eine Übersicht über die materiellen und formellen Voraussetzungen für die Erteilung einer Baugenehmigung durch die Baurechtsämter und die rechtlichen Grundlagen. Sie erhalten einen ersten Überblick über das Bauplanungsrecht einerseits und das Bauordnungsrecht andererseits. Sie erfahren, was baurechtliche Nebengesetze sind und was unter dem Begriff des Bestandsschutzes im eigentlichen Sinn und sehr eingeschränkt zu verstehen ist.

I. Das Bauplanungsrecht

II. Das Bauordnungsrecht

III. Baurechtliche Nebengesetze

IV. Der Bestandsschutz

1. Das Grundstück und seine Bebauung

I. Das Bauplanungsrecht	12
II. Das Bauordnungsrecht	13
III. Baurechtliche Nebengesetze	14
IV. Der Bestandsschutz	14

I. Das Bauplanungsrecht

Das Bauplanungsrecht enthält die wesentlichen Bestimmungen darüber, ob ein Grundstück überhaupt bebaut werden kann. Leider befassen sich viele Bauherren viel zu früh und viel zu sehr mit der Frage, wie ihr Wunschhaus im Detail aussehen soll, anstatt sich die Frage zu stellen, ob ihr Grundstück, am Ortsrand und mit freiem See- oder Bergblick, überhaupt bebaubar ist. Sie gehen den zweiten Schritt vor dem ersten und befassen sich mit dem Bauordnungsrecht vor dem Bauplanungsrecht. Am Anfang einer jeden Planung aber steht das OB und damit das Bauplanungsrecht. Nach dem Bauplanungsrecht entscheidet sich, ob ein Grundstück überhaupt bebaut werden darf. Es bestimmt die zulässige Art der Bodennutzung. Dieses Bauplanungsrecht ist Bundesrecht. Die maßgeblichen Vorschriften finden sich zunächst einmal im Baugesetzbuch. Dieses Baugesetzbuch enthält nicht nur die planungsrechtlichen Bestimmungen und damit die Antworten auf die Frage, ob ein Grundstück bebaubar ist und was darauf gebaut werden darf. Das Baugesetzbuch (BauGB) enthält darüber hinaus Ermächtigungsvorschriften für den Erlass weiterer bauplanungsrechtlicher Bestimmungen, insbesondere der Baunutzungsverordnung (Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke – BauNVO). Diese Verordnung, die aufgrund der Ermächtigung in § 9a BauGB erlassen wurde, enthält wichtige Vorschriften über die Festsetzungen und die Darstellungen in den Bauleitplänen, über die dort, aber auch im unbeplanten Innenbereich (gemäß § 34 Absatz 2 BauGB) zulässigen baulichen und sonstigen Anlagen. Diese Baunutzungsverordnung ist mehrfach geändert worden, zuletzt im Zusammenhang mit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021.

Bauplanungsrechtliche Vorschriften neben dem Baugesetzbuch und der Baunutzungsverordnung enthält auch die Planzeichenverordnung, die für die Ausarbeitung der Bebauungspläne und die Darstellung des Planinhalts von größter Wichtigkeit ist.

Bauplanungsrechtliche Vorschriften sind schließlich auch die Bebauungspläne der Gemeinden, die nach § 10 BauGB in Form der Satzung, also als Ortsgesetz erlassen werden.

II. Das Bauordnungsrecht

Das Bauordnungsrecht fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Dies geht zurück auf ein Gutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16.6.1954. Dementsprechend gibt es in der BRD sechzehn Landesbauordnungen. Allerdings gehen alle diese Bauordnungen auf eine Musterbauordnung zurück, die eine Sachverständigenkommission des Bundes und der Länder ausgearbeitet hat. Auch diese verschiedenen Länderbauordnungen weisen deshalb im Wesentlichen übereinstimmende Vorschriften auf. Sie sind lediglich in einigen Details unterschiedlich, etwa in der Benennung der Paragraphen, in Bayern Artikel genannt. Um dieser Schwierigkeit Herr zu werden, wird das Bauordnungsrecht anhand der Bauordnungen Bayerns, Baden-Württembergs und Sachsens dargestellt.

Neben im Wesentlichen technischen Vorgaben enthalten die Landesbauordnungen die Verfahrensvorschriften. Sie beantworten die Frage, an wen sich der Bauherr oder Architekt wenden muss, wenn er wissen will, ob beziehungsweise für welches Vorhaben eine Baugenehmigung überhaupt notwendig ist, ob und wie sein Grundstück zu bebauen ist, oder wie er sein bestehendes Haus umbauen oder beispielsweise seine Wohnnutzung in Büronutzung ändern darf.

Dabei werden unter der Überschrift der Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren die Behörden zunehmend von ihrer historischen Aufgabe präventiver Bauüberwachung befreit und dieser Teil mehr und mehr dem Verantwortungsbereich des Architekten übertragen. So haben inzwischen alle Bundesländer vereinfachte Genehmigungsverfahren und sogar Genehmigungs-Freistellungsverfahren beziehungsweise Anzeigeverfahren an die Stelle der bisher üblichen umfassenden Baugenehmigungsverfahren gesetzt und sogar die Möglichkeit einer fiktiven Genehmigung normiert (siehe dazu im Einzelnen die Ausführungen im 3. Kapitel).

Das Bauordnungsrecht der Länder enthält neben den Verfahrensvorschriften eine Vielzahl sogenannter materieller Bauvorschriften, insbesondere solche, die sich mit dem WIE der Bebauung befassen: Wie groß darf das Bauvorhaben werden, wie muss die Zufahrt gestaltet sein, wie groß müssen die Räume und die notwendige Belichtung sein, wie groß die Abstände zum Grundstücksnachbarn und anderes mehr.

III. Baurechtliche Nebengesetze

Öffentlich-rechtliche Vorschriften, die dem Vorhaben nicht entgegenstehen dürfen, sind aber nicht nur in den Bauordnungen der Länder und dem Baugesetzbuch des Bundes niedergelegt, sondern auch in einzelnen Bestimmungen anderer Gesetze, sogenannten baurechtlichen Nebengesetzen. So finden sich baurechtliche Regelungen etwa im Bundesnaturschutzgesetz, im Bundesfernstraßengesetz, im Wasserhaushaltsgesetz, in den Denkmalschutz- und Wassergesetzen der Länder, in den Zweckentfremdungsverordnungen der Länder, im Gaststättenrecht, in der Arbeitsstättenverordnung, im Raumordnungsgesetz des Bundes und den Landesplanungsgesetzen und anderes mehr. Als Beispiel sei hier § 9 Absatz 1 des Bundesfernstraßengesetzes genannt. Danach dürfen Hochbauten jeder Art in einer Entfernung bis zu 40 m bei Bundesautobahnen und bis zu 20 m bei Bundesstraßen außerhalb von Ortschaften nicht errichtet werden. Baudenkmäler dürfen nach den Denkmalschutzgesetzen der Länder nur in Ausnahmefällen beseitigt und nur mit besonderer Erlaubnis verändert werden. Hotels und Gaststätten, Warenhäuser und emittierende (störende) Gewerbebetriebe müssen die besonderen Bestimmungen zum Beispiel der Arbeitsstättenverordnung, der Warenhausverordnung, der Immissionsschutzgesetze des Bundes und der Länder sowie einer großen Zahl anderer baurechtlicher Nebengesetze beachten, wollen sie eine Baugenehmigung erhalten.

IV. Der Bestandsschutz

Eigenartigerweise erfolgt die Berufung auf diesen Begriff ebenso häufig wie unberechtigt. Deshalb soll kurz auch auf dieses Rechtsinstitut eingegangen werden.

Das geerbte Wohnhaus

B ist Eigentümer eines kleinen Wohnhauses (geworden). Dieses liegt, zusammen mit drei weiteren Häusern außerhalb des Ortes, mit diesem durch eine Zufahrtsstraße verbunden und an den Kanal angeschlossen. Nachdem das Haus für B und seine Familie mit drei Kindern zu klein geworden ist, möchte er es um zwei zusätzliche Schlafräume und ein weiteres Badezimmer erweitern. Er reicht einen entsprechenden

Bauantrag ein, zu dem die Gemeinde zwar das Einvernehmen erteilt, zu dem das Landratsamt aber die Genehmigung versagen will: Dieses Haus, auch wenn es schon seit Jahrzehnten dort stehe und bewohnt sei, genieße keinen Bestandsschutz, weil dem Landratsamt keine Baugenehmigung vorliege. Deshalb könne auf dieses Vorhaben im Außenbereich § 35 Absatz 4 BauGB keine Anwendung finden. Völlig konsterniert verweist B auf den Bestand des Gebäudes seit vielen Jahrzehnten und beruft sich deshalb auf Bestandsschutz.

Noch problematischer liegen die Fälle, in denen Jagdhäuser, Bootshütten etc. nach und nach zu Wochenendunterkünften ausgebaut werden.

Voraussetzung, Inhalt und Umfang des Bestandsschutzes sind in der Tat nicht leicht zu vermitteln. Denn der Bestand eines Gebäudes allein hat noch keine baurechtliche Bedeutung. Der Bestand muss auch legal sein. Nur dann kann sich der Eigentümer auf Bestandsschutz im Rechtssinn berufen, dessen Grundlage nach der Rechtsprechung die Eigentums-garantie des Artikel 14 GG ist. Nur ein legal geschaffener Bestand ist geschützt, und auch nur in seiner bisherigen Ausübung. Ein solcher Bestandsschutz setzt sich sogar gegenüber den Festsetzungen eines neuen Bebauungsplanes oder gar gegen eine zwischenzeitliche Gesetzes-änderung durch. Ein „Schwarzbau“ kann rechtlich nicht geschützt sein.

Daraus ergeben sich zwei Fragen:

1. Welche Voraussetzungen müssen gegeben sein, damit ein Gebäude in seinem Bestand geschützt ist und sich gegen Beseitigungsverfügungen durchsetzt? Wann liegt also ein legal geschaffener Bestand vor?
2. Kann ein solches bestandsgeschütztes Gebäude erweitert oder gar durch einen Neubau ersetzt werden oder sind nur Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen zulässig, und in welchem Umfang?

Die Frage nach der Legalität ist im Augenblick heftig umstritten: Die eine Meinung verlangt die Existenz und vor allem auch den Nachweis einer Baugenehmigung für das Gebäude. Die andere, der der Vorzug zu geben ist, lässt es genügen, dass zum Zeitpunkt der Errichtung die materiell-rechtlichen Voraussetzungen gegeben waren, dass es zum Zeitpunkt der Errichtung also hätte genehmigt werden können.

Die Tatsache, dass für Gebäude, die vor 100 Jahren errichtet wurden, in vielen Fällen keine Bauakten mehr auffindbar sind, nicht zuletzt deshalb, weil solche im Krieg vernichtet wurden, wirft die Frage auf, wer die

Legalität des damals errichteten Gebäudes nachweisen muss – der heutige Eigentümer oder die Behörde?

Genießt ein Gebäude Bestandsschutz, weil es legal errichtet wurde, stellt sich die weitere Frage, in welchem Umfang dieses Gebäude erneuert, umgebaut oder wenigstens (geringfügig) erweitert werden darf.

Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15.12.1995 besteht Einigkeit in Literatur und Rechtsprechung, dass der Bestandsschutz keine Funktionsänderungen erlaubt, keine (wesentliche) Erweiterung und erst recht keinen Neubau. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat seine frühere Rechtsprechung zum sog. „überwirkenden Bestandsschutz“ aufgegeben, in dem es festgestellt hat, dass es keinen Genehmigungs-Zulassungsanspruch gibt über das hinaus, was der Gesetzgeber normiert hat, zum Beispiel in § 35 Absatz 4 BauGB. Liegen die Voraussetzungen des § 35 Absatz 4 oder gar des § 35 Absatz 2 BauGB – siehe dazu ausführlich 2. Kapitel Abschnitt VII über die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich – nicht vor, ist das Gebäude nur in seinem Bestand geschützt. Genießt ein Gebäude aber Bestandsschutz, dann darf es nicht nur weiterhin so unterhalten und genutzt werden, wie es seinerzeit errichtet wurde; darüber hinaus sind auch Wiederherstellungs- und Reparaturarbeiten, in gewissem Umfange sogar Erweiterungen, denkbar. Der Bestandsschutz erfasst auch solche baulichen Veränderungen oder auch Erweiterungen, die erforderlich sind, um den vorhandenen Bestand weiterhin funktionsgerecht nutzen zu können, zum Beispiel durch Einbau neuzeitlicher sanitärer Anlagen oder einen Garagenanbau, nicht aber Erweiterungen oder Nutzungsänderungen.

Auch der Leerstand eines genehmigten Gebäudes führt nicht zum Wegfall des Bestandsschutzes. Die Rechtswirkung einer Baugenehmigung bleibt in diesem Fall erhalten. Dies gilt grundsätzlich für die Dauer der Nichtausübung der genehmigten Nutzung. Deshalb lässt auch eine länger andauernde Nutzungsunterbrechung die Wirksamkeit der Baugenehmigung unberührt. Allein das Leerstehenlassen des genehmigten Anwesens rechtfertigt nicht den Schluss, der Inhaber der Baugenehmigung habe die genehmigte Nutzung aufgegeben oder auf die Genehmigung verzichtet. Das geltende Bauordnungsrecht kennt keine Verpflichtung, ein Gebäude ständig in der genehmigten Weise zu nutzen oder auch nur Gründe für den Leerstand darzulegen. So wollte die Behörde gegen die Wiedereröffnung einer Gaststätte einschreiten, die viele Jahre leer stand, dann umgebaut wurde, und dann wieder jahrelang leer stand. Dies verhinderte das Oberverwaltungsgericht Lüneburg: Das bloße Unterlassen der genehmigten Nutzung genügt nicht, um den

Bestandsschutz entfallen zu lassen. Vielmehr müssen besondere Umstände vorliegen, die eindeutig einen dauerhaften Verzicht des Berechtigten auf die genehmigte Nutzung erkennen lassen.

© Verlag C.H.Beck oHG

