

Leitfaden

Henning Jäde

Bayerisches Bauordnungsrecht

Ein Leitfaden für Studium,
Ausbildung und Praxis

Kohlhammer Deutscher GemeindeVerlag

Das Buch stellt die wesentlichen Grundlagen des bayerischen Bauordnungsrechts dar. Behandelt werden die wichtigsten bauordnungsrechtlichen Begriffe, das bauaufsichtliche Verfahrensrecht, die Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden und ausgewählte Teilbereiche des materiellen Bauordnungsrechts. Im Zusammenhang mit den bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren werden auch die Rechtsschutzmöglichkeiten für Bauherren, Nachbarn und Gemeinden einschließlich der Grundfragen des materiellen bauplanungsrechtlichen Drittschutzes erörtert. Der Leitfaden wendet sich an alle, die in Studium, Ausbildung und Praxis einen Einblick in das bayerische Bauordnungsrecht, seine Fragestellungen und Probleme gewinnen wollen.

Henning Jäde, Leitender Ministerialrat a.D., vormals Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern.

Landesrecht Bayern

Herausgegeben

von Dr. Jürgen Busse,

Geschäftsführendes Präsidialmitglied

des Bayerischen Gemeindetages

Bayerisches Bauordnungsrecht

Ein Leitfaden für Studium, Ausbildung und Praxis

von:

Henning Jäde

Ltd. Ministerialrat a. D.
vormals Oberste Baubehörde
im Bayer. Staatsministerium des Innern

Kohlhammer
Deutscher Gemeindeverlag

© 2013 Deutscher Gemeindeverlag GmbH · Verlagsort: Stuttgart ·
Gesamtherstellung: Deutscher Gemeindeverlag GmbH Stuttgart ·
Umschlag: Gestaltungskonzept Peter Horlacher · Nachdruck, auch
auszugsweise, verboten – Alle Rechte vorbehalten · Recht zur
fotomechanischen Wiedergabe nur mit Genehmigung des Verlages

Print:

978-3-555-01564-4

E-Book-Formate

pdf: 978-3-555-01620-7

epub:978-3-555-01642-9

mobi:978-3-555-01643-6

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

1. Kapitel Grundlagen

I. Begriff des Bauordnungsrechts

1. Allgemeines
2. Bayerische Bauordnung
3. Rechtsverordnungen
4. Örtliche Bauvorschriften
5. Technische Baubestimmungen
6. Verwaltungsvorschriften

II. Anwendungsbereich

1. Grundsatz
2. Ausnahmen

III. Grundbegriffe

1. Anlagen
 - a) Bauliche Anlagen.
 - b) Werbeanlagen.
 - c) Fiktive bauliche Anlagen.

2. Gebäude
3. Gebäudeklassen
4. Sonderbauten
5. Aufenthaltsräume
6. Flächen
7. Geschosse
8. Stellplätze und Garagen
9. Feuerstätten
10. Barrierefreiheit
11. Bauprodukte und Bauarten

2. Kapitel Verfahrensrecht

I. Bauaufsichtsbehörden

II. Genehmigungsfreiheit und Genehmigungspflicht

1. Grundsatz
2. Vorrang anderer Gestattungsverfahren
 - a) Allgemeines.
 - b) Einzelfälle.
 - c) Rechtswirkungen.
3. Verfahrensfreiheit
 - a) Allgemeines.

- b) „Schlichte“ Verfahrensfreiheit.
- c) Verfahrensfreiheit bei Satzungskonformität.
- d) Anlagen an Flugplätzen.
- e) Nutzungsänderung.
- f) Beseitigung.
- g) Instandhaltungsarbeiten.

4. Genehmigungsfreistellung

- a) Allgemeines.
- b) Anwendungsbereich.
- c) Anwendungsvoraussetzungen.
 - aa) Bauplanungsrechtliche Voraussetzungen.
 - bb) Mitwirkung der Gemeinde.

III. Bauaufsichtliche Genehmigungsverfahren

1. Allgemeines

2. Prüfprogramme

- a) Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren.
- b) Baugenehmigungsverfahren.
- c) Unberührtheitsklausel.

3. Verfahrensgang

- a) Bauantrag und Bauvorlagen, bautechnische Nachweise.

- b) Nachbarbeteiligung.
- c) Einleitung des bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahrens.
- d) Behandlung des Bauantrags.
- e) Baugenehmigung und Baubeginn.
- f) Bauüberwachung.

4. Besondere bauaufsichtliche Verfahren

- a) Isolierte Abweichungen.
- b) Teilbaugenehmigung.
- c) Vorbescheid.
- d) Genehmigung fliegender Bauten.
- e) Bauaufsichtliche Zustimmung, Kenntnissgabeverfahren.

5. Rechtsschutz

- a) Rechtsschutz des Bauherrn.
- b) Rechtsschutz des Nachbarn.
- c) Rechtsschutz der Gemeinde.

IV. Bauaufsichtliche Maßnahmen

1. Bauaufsichtliche Aufgabe

2. Allgemeine Befugnisse

- a) Formelle bauaufsichtliche Generalklausel.
- b) Besondere Anforderungen.

c) Anforderungen an bestandsgeschützte Anlagen.

d) Anforderungen bei Änderung von Anlagen; Modernisierung.

3. Besondere Befugnisse

a) Einstellung von Arbeiten.

b) Beseitigungsanordnung.

c) Nutzungsuntersagung.

4. Betretungsrechte

5. Rechtsnachfolge

3. Kapitel Schwerpunkte des materiellen Bauordnungsrechts

I. Materielle bauaufsichtliche Generalklausel

II. Baugrundstücke

1. Begriff

2. Anforderungen

a) Eignung.

b) Bauordnungsrechtliche Verkehrserschließung.

III. Abstandsflächen

1. Erforderlichkeit

a) Grundsatz.

b) Gebäudegleiche Wirkung.

c) Verhältnis zum Bauplanungsrecht.

2. Lage

- a) Baugrundstück.
- b) Andere Grundstücke.
- c) Überdeckungsverbot.

3. Tiefe

- a) Wandhöhe.
- b) Tiefe.

4. Rechtswirkungen

- a) Grundsatz.
- b) Abstandsflächenfreie Anlagen.

IV. Baugestaltung

- 1. Allgemeines
- 2. Anlagenbezogenes Verunstaltungsverbot
- 3. Umgebungsbezogenes Verunstaltungsverbot
- 4. Störende Häufung

V. Abweichungen

Stichwortverzeichnis

Vorwort

Dieser Leitfaden soll einen ersten Einstieg in das Bauordnungsrecht des Freistaats Bayern ermöglichen und den Zugang zu den sich in Ausbildung, Prüfung und Praxis am häufigsten stellenden Rechtsfragen ermöglichen. Die vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung zu treffende Auswahl an Themen und Problemen führte zu einer Konzentration auf die wesentlichen Grundzüge des Verfahrensrechts und der bauaufsichtlichen Befugnisse, im materiellen Recht zu einer Beschränkung auf die Darstellung von Grundlagen und einzelner praktisch besonders bedeutsamer Teilbereiche. Über die engeren Grenzen des Bauordnungsrechts hinausgreifend sind zusätzlich die Grundfragen des Rechtsschutzes für Bauherrn, Nachbarn und Gemeinden einbezogen, und zwar unter Einschluss der Grundzüge des materiellen bauplanungsrechtlichen Drittschutzes. Bei alledem habe ich auch versucht, meine Erfahrungen der letzten zwei Jahrzehnte als Prüfer in den beiden juristischen Staatsexamina einfließen zu lassen.

Die Darstellung orientiert sich in erster Linie an der höchstrichterlichen Judikatur und an der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs. Soweit es daran fehlt oder länderübergreifend vergleichbare bauordnungsrechtliche Fragestellungen vorliegen, namentlich, wenn sie kontrovers beantwortet werden, ist auch die obergerichtliche Rechtsprechung der anderen Länder berücksichtigt worden. Demgegenüber tritt die Auseinandersetzung mit der Literatur zurück, die nur punktuell und überwiegend für vertiefende Hinweise herangezogen wird.

Das Buch ist auf dem Stand von Ende Januar 2013. Einzelheiten sind noch bis Ende Juni 2013 nachgetragen.

Flintsbach am Inn, im Juni 2013

Henning Jäde

Abkürzungsverzeichnis

A

a. A.	anderer Ansicht
ABl	Amtsblatt
abl.	ablehnend
Abs.	Absatz
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz
AllMBL	Allgemeines Ministerialblatt
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
Aufl.	Auflage

B

BauGB	Baugesetzbuch
BauGB- MaßnahmenG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch
BauKaG	Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (Baukammergesetz)
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung
BauPG	Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr.

	305/2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Umsetzung und Durchführung anderer Rechtsakte der Europäischen Union in Bezug auf Bauprodukte (Bauproduktengesetz)
BauPV	Verordnung über bauordnungsrechtliche Regelungen für Bauprodukte und Bauarten (Bauprodukte- und Bauartenverordnung)
BauR	Baurecht (Zs.)
BauVorlV	Verordnung über Bauvorlagen und bauaufsichtliche Anzeigen (Bauvorlagenverordnung)
BayAbgrG	Bayerisches Abgrabungsgesetz
BayBGG	Bayerisches Gesetz zur Gleichstellung, Integration und Teilhabe von Menschen mit Behinderung (Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz)
BayBgm	Bayerischer Bürgermeister (Zs.)
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayGT	Bayerischer Gemeindetag (Zs.)
BayJG	Bayerisches Jagdgesetz
BayNatSchG	Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz)
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayObLGSt.	Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts in Strafsachen
BayObLGZ	Entscheidungen des Bayerischen Obersten Landesgerichts in Zivilsachen
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz

BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zs.)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVG	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BayWaldG	Bayerisches Waldgesetz
BayWG	Bayerisches Wassergesetz
BBauBl.	Bundesbaublatt (Zs.)
BBauG	Bundesbaugesetz
BBergG	Bundesberggesetz
Bbg	Brandenburg
ber.	berichtigt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGG	Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes- Immissionsschutzgesetz)
Bln	Berlin
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BRS	Baurechtssammlung
BStättV	Verordnung über den Bau und Betrieb von Beherbergungsstätten (Beherbergungsstättenverordnung)
Buchholz	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
Buchst.	Buchstabe
BV	Bayerische Verfassung

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
D	
DIBt	Deutsches Institut für Bautechnik
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zs.)
DSchG	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zs.)
E	
EltBauV	Verordnung über den Bau von Betriebsräumen für elektrische Anlagen (EltBauV)
EOVGB	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des OVG Berlin
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofs
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F	
f./ff.	folgende(r)
FeuV	Feuerungsverordnung
FlBauR	Richtlinie über den Bau und Betrieb fliegender Bauten
FStBay	Die Fundstelle Bayern (Zs.)

FStrG	Bundesfernstraßengesetz
Fußn.	Fußnote

G

GaStellV	Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen sowie über die Zahl der notwendigen Stellplätze
GastG	Gaststättengesetz
GewArch	Gewerbearchiv (Zs.)
GG	Grundgesetz
GrKrV	Verordnung über Aufgaben der Großen Kreisstädte
GV., GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt

H

HB	Bremen
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HessVGRspr.	Rechtsprechung der hessischen Verwaltungsgerichte
HH	Hamburg
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber

I

i. S. d.	im Sinne des(r)
i. V. m.	in Verbindung mit

J

JuS	Juristische Schulung (Zs.)
-----	----------------------------

K

KG	Kostengesetz
KommJur	Kommunaljurist (Zs.)
KommP BY	Kommunalpraxis Bayern (Zs.)
krit.	kritisch

L

LKrO	Landkreisordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zs.)
LS	Leitsatz
LSA	Sachsen-Anhalt
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LuftVG	Luftverkehrsgesetz

M

m.	mit
MABl	Ministerialamtsblatt
MBO	Musterbauordnung
MV	Mecklenburg-Vorpommern

N

Nds	Niedersachsen
NdsRPfl.	Niedersächsische Rechtspflege (Zs.)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zs.)
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zs.)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report (Zs.)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zs.)

O

OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts des Landes Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein

P

PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrüfVBau	Verordnung über Prüffingenieure, Prüfähmer und Prüfsachverständige im Bauwesen

R

RdL	Recht der Landwirtschaft (Zs.)
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
r. Sp.	rechte Spalte
RuPrVerwBl.	Reichs- und Preußisches Verwaltungsblatt

S

S.	Seite
s.	siehe
Saar	Saarland
SächsBO	Sächsische Bauordnung
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter (SächsVBl.)
SH	Schleswig-Holstein

SPrüfV	Verordnung über Prüfungen von sicherheitstechnischen Anlagen und Einrichtungen (Sicherheitsanlagen-Prüfverordnung)
str.	streitig
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StrSchV	Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen (Strahlenschutzverordnung)
StVO	Straßenverkehrsordnung
T	
ThürOVG	Thüringer Obergerverwaltungsgericht
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter (Zs.)
Tz.	Teilziffer
U	
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zs.)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
V	
VBlBW	Baden-Württembergische Verwaltungsblätter (Zs.)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zs.)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGH n. F.	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (neue Folge, seit 1946)
vgl.	vergleiche
VkV	Verordnung über den Bau und Betrieb von Verkaufsstätten (Verkaufsstättenverordnung)

VRspr.	Verwaltungsrechtsprechung (Zs.)
VStättV	Verordnung über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten (Versammlungsstättenverordnung)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwZVG	Verwaltungs-Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz
W	
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
Z	
ZA-NTS	Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZQualVBau	Verordnung über den Erwerb der Zusatzqualifikation zur Erstellung der bautechnischen Nachweise im Sinn des Art. 62 der Bayerischen Bauordnung (Zusatzqualifikationsverordnung Bau)
Zs.	Zeitschrift
ZustVBau	Zuständigkeitsverordnung im Bauwesen
ZVEnEV	Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten und zur Durchführung der Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden

(Zuständigkeits- und Durchführungsverordnung
EnEV)

1. Kapitel Grundlagen

I. Begriff des Bauordnungsrechts

1. Allgemeines

1

Das Bauordnungsrecht ist Teil des **öffentlichen Baurechts**, zu dem neben ihm noch das Bauplanungsrecht (BauGB, BauNVO) gehört. Faustregelartig wird zwischen Bauplanungs- und Bauordnungsrecht danach unterschieden, dass das Bauplanungsrecht darüber entscheide, ob, während das Bauordnungsrecht regelt, wie gebaut werden darf. Daran ist sicher richtig, dass das Bauplanungsrecht vor allem die großen städtebaulichen Linien in den Blick nimmt, während das Bauordnungsrecht auch viele eher technische Details regelt. Ganz so einfach liegen die Dinge freilich nicht. Das zeigt schon ein Blick in den Katalog möglicher Regelungsgegenstände von Bebauungsplänen in § 9 Abs. 1 BauGB, deren potenzielle Detailverliebtheit hinter derjenigen des Bauordnungsrechts – zumal örtlicher Bauvorschriften nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO (Gestaltungssatzungen) – keineswegs zurückbleibt. Auch überlagern und überlappen sich diese Regelungsgegenstände vielfältig.

2

Die Ursache für diese **Abgrenzungsschwierigkeiten** liegt darin, dass es eine Trennung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen dem bundesrechtlichen Bauplanungs- und dem landesrechtlichen Bauordnungsrecht erst seit dem Erlass des Grundgesetzes im Jahr 1949 auf der Grundlage der Zuweisung des Bodenrechts zur konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG gibt; eine Restkompetenz für eine bauordnungsrechtliche Gesetzgebung im Bereich des Wohnungsbaus hat der Bund erst im Zuge der Föderalismusreform aufgegeben. Maßgeblich ist nach Auffassung des BVerwG die gesetzgeberische

Zielsetzung, nicht der Regelungsgegenstand.¹ Was unter Wahrung der Kompetenzgrenzen jeweils zum bundesrechtlichen Bauplanungsrecht einerseits, zum landesrechtlichen Bauordnungsrecht andererseits gehört, lässt sich faustregelartig wohl am besten in zwei Schritten ermitteln: (1) Zunächst ist zu fragen, ob eine Regelung, die das Bauordnungsrecht trifft, auch durch Festsetzung in einem Bebauungsplan auf der Grundlage des § 9 Abs. 1 BauGB getroffen werden könnte.² (2) Ist dies der Fall, begründet dies gewissermaßen eine Vermutung dafür, dass die Regelung kompetenzgerecht dem Bundesrecht zugehört und nicht durch landesrechtliches Bauordnungsrecht getroffen werden darf, es sei denn, es handelte sich um eine herkömmlich dem Bauordnungs- im Sinne des Baupolizeirechts (als eines Teils des materiellen Sicherheitsrechts) zugewiesene Materie.³

2. Bayerische Bauordnung

3

Zentrale Rechtsvorschrift des bayerischen Bauordnungsrechts ist die **Bayerische Bauordnung (BayBO)**⁴ als Landesgesetz.

3. Rechtsverordnungen

4

Auf ihrer Grundlage (Art. 15 Abs. 4, Abs. 5 und 6, Art. 19 Abs. 2, Art. 47 Abs. 2 Satz 1, Art. 53 Abs. 2 Satz 1, Art. 80 BayBO) ist eine Reihe von **Rechtsverordnungen** erlassen worden, die ebenfalls zum Bauordnungsrecht gehören, nämlich

- die Verordnung über Bauvorlagen und bauaufsichtliche Anzeigen (Bauvorlagenverordnung – BauVorlV)⁵, auf deren § 1 Abs. 3 die verbindlich eingeführten Vordrucke für die bauaufsichtlichen Verfahren⁶ beruhen,
- die Verordnung über die Prüfindenieure, Prüfämter und Prüfsachverständigen im Bauwesen (PrüfVBau)⁷,

- die Verordnung über den Erwerb der Zusatzqualifikation zur Erstellung der bautechnischen Nachweise im Sinne des Art. 62 der Bayerischen Bauordnung (ZusatzqualifikationsverordnungBau – ZQualVBau)⁸,
- der Zweite, Dritte und Fünfte Abschnitt der Zuständigkeitsverordnung im Bauwesen (ZustVBau)⁹,
- die Verordnung über Prüfungen von sicherheitstechnischen Anlagen und Einrichtungen (Sicherheitsanlagen-Prüfverordnung – SPrüfV)¹⁰,
- die Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen sowie über die Zahl der notwendigen Stellplätze (GaStellV)¹¹,
- die Verordnung über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten (Versammlungsstättenverordnung – VStättV)¹²,
- die Feuerungsverordnung (FeuV)¹³,
- die Verordnung über den Bau und Betrieb von Verkaufsstätten (Verkaufsstättenverordnung – VkV)¹⁴,
- die Verordnung über den Bau von Betriebsräumen für elektrische Anlagen (EltBauV)¹⁵,
- die Verordnung über den Bau und Betrieb von Beherbergungsstätten (Beherbergungsstättenverordnung – BStättV)¹⁶,
- die Verordnung über bauordnungsrechtliche Regelungen für Bauprodukte und Bauarten (Bauprodukte- und Bauartenverordnung – BauPAV)¹⁷ und
- § 7 der Verordnung zur Regelung der Zuständigkeiten und zur Durchführung der Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Zuständigkeits- und Durchführungsverordnung EnEV – ZVEnEV)¹⁸.

5

Mit Ausnahme der ZVEnEV werden alle diese Rechtsverordnungen vom Staatsministerium des Innern als dem für das Bauordnungsrecht zuständigen Ressort erlassen. Zustimmungsvorbehalte des Landtags bestehen seit 2008 nicht mehr.

6

Die Vielzahl der Rechtsverordnungen erweckt auf den ersten Blick den Anschein einer unübersichtlichen Zersplitterung der einheitlichen Materie Bauordnungsrecht. Eine solche Kritik wäre aber in der Sache nicht gerechtfertigt. Die BayBO regelt, was aufgrund des rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalts durch den parlamentarischen Gesetzgeber entschieden werden muss; daneben kann der Verordnungsgeber flexibler auf aktuelle Notwendigkeiten reagieren. Im Übrigen steht die BayBO zu den auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen – vor allem zu den Sonderbauverordnungen (VStättV, VkkV, BStättV) – gleichsam im Verhältnis eines Allgemeinen Teils des Bauordnungsrechts zu einer Reihe Besonderer Teile. In der BayBO wird gewissermaßen vor die Klammer gezogen, was grundsätzlich jeder braucht, der mit dem Bauordnungsrecht umgeht, während sich die auf ihrer Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen weitgehend mit spezielleren Fragen beschäftigen. Alle diese Rechtsvorschriften in der BayBO selbst zusammenzufassen, würde deren praktische Handhabbarkeit nicht verbessern. Ähnliches gilt im Verhältnis der bauordnungsrechtlichen Rechtsverordnungen untereinander: Hier differenziert Bayern grundsätzlich nach unterschiedlichen Anlagen – wie Versammlungs-, Verkaufs- und Beherbergungsstätten.¹⁹ Schon dabei zeigt sich aber, dass etwa die VStättV eine solche weitgespannte Vielfalt verschiedener Anlagentypen – vom Pfarrgemeindesaal bis zur Allianz-Arena – abdecken muss, dass sie nicht immer allen Einzelfällen ohne Weiteres gleichermaßen gerecht werden kann. Auch hier zieht die Natur der Sache einer Konzentration der Rechtssetzung Grenzen.

4. Örtliche Bauvorschriften

7

Handelt es sich bei den aufgrund der BayBO erlassenen Rechtsverordnungen um staatliches Recht, stellen die aufgrund Art. 81 Abs. 1 BayBO selbstständig oder als Bestandteile von Bebauungsplänen (Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO i. V. m. § 9 Abs. 4 BauGB) erlassenen **örtlichen Bauvorschriften gemeindliche Satzungen** dar, die – wie Art. 81 Abs. 1 BayBO klarstellend²⁰ regelt – im eigenen Wirkungskreis

ergehen. Die Materien, deren Regelung durch örtliche Bauvorschriften die BayBO den Gemeinden ermöglicht, stehen außerhalb des sicherheitsrechtlichen Kerns des Bauordnungsrechts und betreffen Fragen der gemeindlichen Selbstgestaltung, bei denen sich eine nach Maßgabe der örtlichen Besonderheiten differenzierte Rechtssetzung anbietet, die ebenfalls nicht als Rechtszersplitterung missverstanden werden darf, sondern als eine Öffnung gegenüber der regionalen und lokalen Vielfalt des Flächenstaats Bayern.

8

Vor diesem Hintergrund stehen die örtlichen Bauvorschriften materiell der Bauleitplanung besonders nahe, deren städtebauliche Rechtfertigung, die Erforderlichkeit i. S. d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB sich ebenfalls aus den Besonderheiten der konkreten örtlichen Situation speist. Die bereits angedeuteten Abgrenzungsschwierigkeiten zum und Kompetenzkonflikte mit dem Bauplanungsrecht stellen sich hier besonders prekär.²¹ Zwar besteht sicherlich Einigkeit darüber, dass örtliche Bauvorschriften nicht im Gewand des Bauordnungsrechts boden- und damit materiell bauplanungsrechtliche Regelungen treffen dürfen.²² Über Einzelfälle²³ lässt sich indessen streiten.

9

Nicht zu den örtlichen Bauvorschriften gehören die Satzungen nach Art. 6 Abs. 7 BayBO. Das ergibt sich daraus, dass die Vorschrift ausdrücklich dazu ermächtigt, diese Satzungen auch nach Art. 81 Abs. 2 BayBO (i. V. m. § 9 Abs. 4 BauGB) durch Bebauungsplan zu erlassen. Das wäre nicht erforderlich gewesen, wenn es sich dabei um örtliche Bauvorschriften handelte.

5. Technische Baubestimmungen

10

Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BayBO sind die vom Staatsministerium des Innern²⁴ durch öffentliche Bekanntmachung²⁵ als Technische Baubestimmung eingeführten technischen Regeln zu beachten. Die Rechtsnatur der Technischen Baubestimmungen ist unklar.²⁶

Rechtsverordnungen können sie nicht sein, weil es an der dafür erforderlichen, hinreichend präzisierten Ermächtigungsgrundlage fehlt. Sie als nur norminterpretierende Verwaltungsvorschriften ohne verbindliche Außenwirkung einzuordnen, wird dem Gesetzeswortlaut nicht gerecht, der einen allgemeinen Geltungsanspruch („... sind zu beachten“) ausdrückt. Da mittels der Technischen Baubestimmungen die in unbestimmten Rechtsbegriffen enthaltenen materiellen Grundanforderungen des Bauordnungsrechts näher ausgestaltet werden, liegt eine Einordnung als **normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften**²⁷ nahe, die eine ähnliche Rechtswirkung entfalten wie eine Rechtsverordnung (auch gegenüber Gerichten), welche erst endet, wenn sie durch Erkenntnisfortschritte in Wissenschaft und Technik überholt wird.²⁸

11

Den Technischen Baubestimmungen stehen die technischen Regeln der **Bauregelliste A** (Art. 15 Abs. 2 Satz 1 BayBO) gleich (Satz 2).

6. Verwaltungsvorschriften

12

Neben den Technischen Baubestimmungen als normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften gibt es auch „einfache“ Verwaltungsvorschriften, die keine unmittelbare Außenwirkung entfalten, sondern unmittelbar nur verwaltungsintern wirken. Dazu gehören die Hochhausrichtlinie²⁹ und die Richtlinie über den Bau und Betrieb fliegender Bauten³⁰. Sie steuern das der Bauaufsichtsbehörde bei nicht durch eine Sonderbauverordnung – also durch Rechtsnorm – geregelten und vertypen Sonderbauten (vgl. hier Art. 2 Abs. 4 Nr. 1 BayBO: Hochhäuser, Nr. 17: fliegende Bauten) durch Art. 54 Abs. 3 Satz 1 BayBO eingeräumte Ermessen. Nur auf diese Weise kommt ihnen mittelbare Außenwirkung zu.

II. Anwendungsbereich

1. Grundsatz

13

Die BayBO gilt für alle baulichen Anlagen und Bauprodukte (Art. 1 Abs. 1 Satz 1). Was eine bauliche Anlage ist oder als eine solche gilt, ist in Art. 2 Abs. 1 bis 3 BayBO definiert. Bauprodukte definiert Art. 2 Abs. 11 BayBO legal. Da Bauarten (Art. 2 Abs. 12 BayBO) aus Bauprodukten bestehen, gilt die BayBO auch für sie.

14

Ferner gilt die BayBO für Grundstücke sowie für andere Anlagen und Einrichtungen, an die nach ihr oder in Vorschriften auf ihrer Grundlage Anforderungen gestellt werden (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayBO).

15

Andere Anlagen sind z. B. Kinderspielplätze (Art. 7 Abs. 2 BayBO), soweit sie nicht schon selbst bauliche Anlagen darstellen.

16

Andere Einrichtungen sind z. B. Baustelleneinrichtungen (Art. 9 BayBO).

2. Ausnahmen

17

Art. 1 Abs. 2 BayBO enthält Ausnahmen vom Anwendungsbereich. Die Gegenstände dieser Regelungen haben ihren sachlichen und fachlichen Schwerpunkt außerhalb des Bauordnungsrechts und unterliegen zumeist anderen Regelungs- bzw. Überwachungsregimen.

18

Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 BayBO nimmt aus dem Anwendungsbereich der BayBO zunächst **Anlagen des öffentlichen Verkehrs** sowie ihre Nebenanlagen und Nebenbetriebe aus, unterwirft ihm aber im Wege der Gegen Ausnahme Gebäude an Flugplätzen. Diese Gegen Ausnahme hat ihre Ursache darin, dass – anders als die straßen- und

eisenbahnrechtliche – die luftrechtliche Planfeststellung lediglich über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Hochbauten auf dem Flugplatzgelände entscheiden kann (§ 8 Abs. 4 Satz 1 LuftVG) und die Erforderlichkeit eines bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahrens (ebenso wie die Anwendbarkeit des materiellen Bauordnungsrechts) durch die Konzentrationswirkung der luftrechtlichen Planfeststellung wegen § 9 Abs. 1 Satz 1 LuftVG unberührt bleibt.³¹ Folglich verbleibt ein Bedürfnis nach einem bauaufsichtlichen Trägerverfahren, um öffentlich-rechtliche Anforderungen an diese Gebäude zu „transportieren“.

19

Die Zurücknahme des Anwendungsbereichs bei den Anlagen des öffentlichen Verkehrs korrespondiert mit der **Sperrwirkung der privilegierten Fachplanung** nach § 38 Satz 1 BauGB.³² In ihrer Reichweite gilt das Bauordnungsrecht nicht, und zwar auch nicht örtliche Bauvorschriften nach Art. 81 Abs. 1 BayBO.³³ Jedoch gilt das materielle Bauordnungsrecht und greifen die bauaufsichtlichen Befugnisse immer dann und überall dort, wo es sich um **planfeststellungsfremde Vorhaben** handelt. Schulbeispiel dafür ist die eisenbahnfremde Werbeanlage³⁴. In jüngerer Zeit spielen vermehrt Umnutzungen von Bahnliegenschaften ohne vorhergehende Freistellung von Betriebszwecken nach § 23 AEG³⁵ zu bahnbetriebsfremden Zwecken eine Rolle.³⁶ Schwierige Fragen werfen die „Bahnhöfe neuen Typs“ auf, die sich nicht mehr als reine Verkehrsanlagen verstehen, sondern zugleich Laden-, Kommunikations- und Dienstleistungszentren darstellen; hier kann innerhalb einer dem äußeren Erscheinungsbild einheitlichen baulichen Anlage eine Trennung zwischen den unterschiedlichen Verfahrens- und materiell-rechtlichen Regimen je nach funktioneller Zuordnung erforderlich sein.³⁷

20

Unabhängig davon, ob eine **Straße** planfestgestellt ist oder nicht, erstreckt sich die Herausnahme aus dem Anwendungsbereich der BayBO nur auf die Straße selbst nebst ihren Nebenanlagen und