

1. Kapitel Grundlagen

I. Begriff des Bauordnungsrechts

1. Allgemeines

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.

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

1 So zuletzt BVerwG 17.10.2012 – 4 C 5.11 – LKV 2013, 122 = NVwZ 2013, 806.

2 Allein darauf abstellend noch BVerwG 31.5.2005 – 4 B 14.05 – FStBay 2005/353 = BauR 2005, 1768 = ZfBR 2005, 559.

3 So für Werbeanlagen BVerwG 11.10.2007 – 4 C 8.06 – NVwZ 2008, 311 = DVBl. 2008, 258 = ZfBR 2008, 176.

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 – BauVorIV)⁵, auf deren § 1 Abs. 3 die verbindlich eingeführten Vordrucke für die bauaufsichtlichen Verfahren⁶ beruhen,
 - die Verordnung über die Prüfingenieure, Prüfümter 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 (Zusatzqualifikationsverordnung Bau – 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,

4 In der Fassung der Bekanntmachung vom 14.8.2007 (GVBl S. 588), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 13 des Gesetzes vom 8.4.2013 (GVBl S. 174).

5 Vom 10.11.2007 (GVBl S. 792, BayRS 2132-1-2-I), zuletzt geändert durch § 1 der Verordnung vom 7.12.2012 (GVBl S. 732).

6 Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 31.10.2012 (AllMBl S. 898, 2132.0-I).

7 Vom 29.11.2007 (GVBl S. 829, BayRS 2132-1-10-I), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 63 des Gesetzes vom 8.4.2013 (GVBl S. 174, 177).

8 Vom 17.5.1994 (GVBl S. 401, BayRS 2132-1-22-I), zuletzt geändert durch § 5 der Verordnung vom 22.10.2009 (GVBl S. 542, 548).

9 Vom 5.7.1994 (GVBl S. 573, BayRS 2130-3-I), zuletzt geändert durch § 1 der Verordnung vom 17.5.2013 (GVBl S. 353).

10 Vom 3.8.2001 (GVBl S. 593, BayRS 2132-1-9-I), geändert durch § 4 der Verordnung vom 29.11.2007 (GVBl S. 847, 855).

11 Vom 30.11.1993 (GVBl S. 910), zuletzt geändert durch § 2 der Verordnung vom 8.7.2009 (GVBl S. 332, 333).

12 Vom 2.11.2007 (GVBl S. 736, BayRS 2132-1-5-I), zuletzt geändert durch § 1 Nr. 62 des Gesetzes vom 8.4.2013 (GVBl S. 174, 176).

13 Vom 11.11.2007 (GVBl S. 800, BayRS 2132-1-3-I), zuletzt geändert durch § 2 der Verordnung vom 7.12.2012 (GVBl S. 732).

14 Vom 6.11.1997 (GVBl S. 751, BayRS 2132-1-6-I), zuletzt geändert durch § 8 der Verordnung vom 29.11.2007 (GVBl S. 847, 856).

- 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.

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. **5**

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, VkV, 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. **6**

15 Vom 13.4.1977 (GVBl S. 421, BayRS 2132-1-8-I), zuletzt geändert durch Verordnung vom 8.12.1997 (GVBl S. 827).

16 Vom 2.7.2007 (GVBl S. 538, BayRS 2132-1-19-I), zuletzt geändert durch § 5 der Verordnung vom 8.7.2009 (GVBl S. 332, 333).

17 Vom 20.9.1999 (GVBl S. 424, BayRS 2132-1-23-I), zuletzt geändert durch § 1 der Verordnung vom 6.6.2012 (GVBl S. 293).

18 Vom 22.1.2002 (GVBl S. 18, BayRS 754-4-1-W), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10.1.2011 (GVBl S. 42).

19 Anders Nordrhein-Westfalen mit seiner Verordnung über den Bau und Betrieb von Sonderbauten (Sonderbauverordnung – SBauVO) vom 17.11.2009 (GV. NRW S. 682).

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.

20 Vgl. zuvor schon BayVG 16.12.1996 – 14 B 93.2981 – NVwZ-RR 1998, 205 = BRS 59 Nr. 132 mit Besprechung von *Jäde* JuS 1998, 503; *Mössle* BayVbl. 1989, 289, 299.

21 Dazu auch *Schönfeld/Numberger* BayVbl. 2000, 678; *Dirnberger* BayGT 2005, 160; *Petz* BayBgm 2005, 241; *Haaf* NVwZ 2008, 252; *Jäde* KommP BY 2005, 296; *ders.* ZfBR 2006, 9; *ders.* ZfBR 2010, 45.

22 So schon BVerwG 10.7.1997 – 4 NB 15.97 – DÖV 1998, 77 = NVwZ-RR 1998, 486 = UPR 1998, 63.

23 Dazu BayVG 30.5.2003 – 2 BV 02.689 – BayVbl. 2004, 369 und BayVerfGH 15.2.2004 – Vf. 7-VII-02 – BayVbl. 2004, 559 = FStBay 2004/233 = NVwZ 2005, 576 (unzulässig städtebaulich motivierte Abstandsflächenregelungen); BVerwG 31.5.2005 – 4 B 14.05 – FStBay 2005/353 = BauR 2005, 1768 = ZfBR 2005, 559 unter Bestätigung von BayVG 20.12.2004 – 25 B 98.1862 – BayVbl. 2005, 759 = FStBay 2006/69 = NVwZ-RR 2005, 785 (unzulässiger Ausschluss von Stellplätzen in bestimmten Grundstücksbereichen); BayVG 19.9.2007 – 25 B 05.1076 – BayVbl. 2008, 695 = FStBay 2008/259 = BauR 2008, 1119 (unzulässige Freihaltung von Gärten von weiteren baulichen Anlagen); BayVG 9.8.2007 – 25 B 05.1337 – FStBay 2008/173 (zulässige Beschränkung der Antennenzahl je Gebäude auch bei faktischem Ausschluss der Errichtung von Mobilfunkseendanlagen); 9.8.2007 – 25 B 05.1340 – FStBay 2008/207 (zulässige Höhenbegrenzung für Mobilfunkanlagen auch bei teilweise faktischem Ausschluss ihrer Zulässigkeit); 12.1.2012 – 2 B 11.2230 – FStBay 2012/242 = BayVbl. 2012, 699 (keine Festlegung eines Stauraums vor Garagen); BayVerfGH 23.1.2012 – Vf. 18-VII-09 – FStBay 2012/107 = NVwZ-RR 2012, 297 = BayVbl. 2012, 397 (Werbeanlagensatzung).

5. Technische Baubestimmungen

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

Den Technischen Baubestimmungen stehen die technischen Regeln der **Bauregelliste A** (Art. 15 Abs. 2 Satz 1 BayBO) gleich (Satz 2). **11**

6. Verwaltungsvorschriften

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. **12**

24 Für die zweite Alternative („... oder der von ihm bestimmten Stelle ...“) gibt es derzeit keinen Anwendungsfall.

25 Zuletzt Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 30.11.2012 (AllMBl S. 965, 2132.3-I). Die jeweils aktuelle Fassung der Liste findet sich im Internet unter www.stmi.bayern.de/bauen/baurecht/bautechnik.

26 Eingehend Jäde, in: Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß, Die neue BayBO, Art. 3 Rn. 58 ff.

27 Dazu grundlegend BVerwG 19.12.1985 – 7 C 65.82 – BVerwGE 72, 30 = DÖV 1986, 231 = NVwZ 1988, 208.

28 BVerwG 21.3.1996 – 7 B 184.95 – NVwZ-RR 1996, 498 = UPR 1996, 306 = GewArch 1996, 497; zu den dabei anzulegenden Maßstäben auch BVerwG 21.6.2001 – 7 C 21.00 – BVerwGE 114, 342 = NVwZ 2001, 1165 = DVBl. 2001, 1460.

29 Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 25.5.1983 (MABl S. 495, ber. S. 893) über Bauaufsichtliche Behandlung von Hochhäusern.

30 Fassung Juni 2010; dazu Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 8.11.2012 (AllMBl S. 1046, 21321-I).

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 Gegenausnahme Gebäude an Flugplätzen. Diese Gegenausnahme 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.

31 BVerwG 26.9.2001 – 9 A 3.01 – NVwZ 2002, 347 = DVBl. 2002, 272.

32 Die auch die isolierte luftrechtliche Genehmigung nach § 6 LuftVG entfaltet: BVerwG 13.12.2006 – 4 B 73.06 – BayVBl. 2007, 283 = NVwZ 2007, 459 = ZfBR 2007, 271.

33 BayVGH 6.3.2009 – 22 A 07.400376 – BayVBl. 2010, 214 = NVwZ-RR 2009, 668.

34 BVerwG 29.8.1961 – I C 167.59 – NJW 1972, 552 = DVBl. 1962, 178; zahlreiche weitere Beispiele bei Jäde, in: Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß, Die neue BayBO, Art. 1 Rn. 29.

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

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 Nebeneinrichtungen (vgl. § 1 Abs. 4 FStrG, Art. 2 BayStrWG). Sonstige Anlagen unterliegen nach den allgemeinen Regeln dem Bauordnungsrecht. So kann z. B. eine Heiligenfigur auf einer Brücke, über die eine öffentliche Straße einen Fluss quert, einer bauaufsichtlichen Genehmigung bedürfen (wenn die Grenzen der Verfahrensfreiheit nach Art. 57 Abs. 1 Nr. 16 Buchst. d BayBO überschritten sind). **20**

Art. 1 Abs. 2 Nr. 2 BayBO nimmt aus dem Anwendungsbereich der BayBO Anlagen aus, die der **Bergaufsicht** unterliegen. Die Abgrenzung richtet sich nach dem BBergG. Der Anlagenbegriff ist ebenso weit wie in Art. 2 Abs. 1 Satz 4 BayBO. Unmaßgeblich ist, ob es sich um ober- oder untertägige Anlagen handelt. **21**

Art. 1 Abs. 2 Nr. 3 BayBO nimmt aus dem Anwendungsbereich der BayBO Rohrleitungsanlagen sowie Leitungen aller Art, abgesehen von solchen in Gebäuden, aus. Die Herausnahme der **Rohrleitungsanlagen** erfasst nicht nur die Leitungen selbst, sondern auch damit verbundene Hochbauten wie Pump- und Schieberstationen. Im Übrigen sind **Leitungen** bauordnungsrechtlich nur relevant, soweit sie **in Gebäuden** geführt werden und dort auf Anforderungen an den Brandschutz einwirken (vgl. Art. 38 f. BayBO). **22**

Art. 1 Abs. 2 Nr. 4 BayBO nimmt aus dem Anwendungsbereich der BayBO **Kräne** und **Krananlagen** aus. Die von ihnen ausgehenden Gefahren können durch das Produktsicherheits-, das Arbeitsschutzrecht und die Unfallverhütungsvorschriften abgearbeitet werden, sodass es einer Einbeziehung in das Bauordnungsrecht nicht bedarf. Baurechtlich relevant (und damit vom Anwendungsbereich der BayBO erfasst) ist aber beispielsweise ein Lagerplatz mit einer in die Landschaft wirkenden Krananlage (im Hinblick auf § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB) oder ein Kran, der so in ein Gebäude eingebaut ist, dass er auf dessen Standsicherheit (Art. 10 BayBO) einwirkt. **23**

35 Dazu *Schmitt* UPR 2005, 427.

36 Beispiel bei BayVGH 11.3.2009 – 15 BV 08.1306 – FStBay 2009/313 = NVwZ-RR 2009, 671 = BauR 2009, 1129; Freizeit- und Eventcenter in ehemaliger Bahnhofsgaststätte.

37 Str., jedenfalls im Ergebnis wie hier *v. Heyll/Steinfurt* DVBl. 1999, 1311, 1321; *Kraft* DVBl. 2000, 1326, 1328 f.; *Gruber* BauR 2000, 499, 504 f.; a. A. BayVGH 20.10.1998 – 20 A 98.40022 – BayVBl. 1999, 146 m. Anm. *Jäde* und *Heinze*, BayVBl. 1999, 697 = BauR 1999, 162 = UPR 1999, 76; *Heldwein* BayVBl. 2000, 65, 70; tendenziell auch *Ronellenfitsch* VerwArch 90 (1999), 581, 598 f.

- 24** Art. 1 Abs. 2 Nr. 5 BayBO nimmt aus dem Anwendungsbereich der BayBO **Gerüste** aus, weil für deren Sicherheit die Arbeitsschutz- und Unfallverhütungsvorschriften ausreichen. Auch Art. 9 Abs. 1 BayBO ist insoweit nicht anwendbar.
- 25** Art. 1 Abs. 2 Nr. 6 BayBO nimmt aus dem Anwendungsbereich der BayBO **Feuerstätten** aus, die nicht der Raumheizung oder der Brauchwassererwärmung dienen, bezieht in den Geltungsbereich aber im Wege der Gegen Ausnahme Gas-Haushalts-Kochgeräte ein. Hinter dieser auf den ersten Blick schwer verständlichen Regelung steckt die Überlegung, dass alle ausgenommenen Feuerstätten durch produktsicherheitsrechtliche Vorschriften hinreichend abgedeckt werden, während die Gas-Haushalts-Kochgeräte wegen ihrer Auswirkungen auf die Raumluft im Anwendungsbereich der BayBO verbleiben.
- 26** Art. 1 Abs. 2 Nr. 7 BayBO nimmt schließlich aus dem Anwendungsbereich der BayBO **Messestände** in Messe- und Ausstellungsgebäuden aus und klärt damit die alte Streitfrage, ob es sich dabei um bauliche Anlagen oder bloße „Einrichtungsgegenstände“ handelt, im letzteren Sinne.

III. Grundbegriffe

- 27** Art. 2 BayBO enthält die Legaldefinitionen wichtiger bauordnungsrechtlicher Grundbegriffe.

1. Anlagen

- 28** Art. 2 Abs. 1 Satz 4 BayBO fasst die baulichen Anlagen (Satz 1), die Werbeanlagen (Satz 2) und die als bauliche Anlagen geltenden (fiktiven) Anlagen (Satz 3) unter einem einheitlichen bauordnungsrechtlichen Anlagenbegriff zusammen. Dieser Anlagenbegriff dient nur der Vereinfachung des gesetzlichen Sprachgebrauchs, weil er die Notwendigkeit entfallen lässt, jeweils alle drei Anlagenarten aufzuführen, wenn man an sie alle bauordnungsrechtliche Anforderungen stellen will. Eine **Anlage** ist immer etwas von Menschen zweckgerichtet künstlich Geschaffenes.
- 29** a) **Bauliche Anlagen.** Mit den baulichen Anlagen definiert Art. 2 Abs. 1 Satz 1 BayBO einen besonders wichtigen bauordnungsrechtlichen Zentralbegriff. Bauliche Anlagen sind danach mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen.
- 30** Was eine **bauliche Anlage** ist, bemisst sich nach dem üblichen Sprachgebrauch. Abzugrenzen sein kann sie von einer **Maschine**, also technischen Geräten, die auch unabhängig von einer baulichen Anlage erfasst werden können. Einen Streitfall stellt der sogenannte **Himmelsstrahler** dar.³⁸

³⁸ Für Eigenschaft als bauliche Anlage BayVGH 18.12.1995 – 14 CS 95.3588 – BayVBl. 1996, 343 = NVwZ 1997, 201 = BRS 57 Nr. 177 (Werbeanlage); dagegen *Jäde*, in: *Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß*, Die neue BayBO, Art. 2 Rn. 11 m. w. N.

Die Anlage muss **mit dem Erdboden verbunden** sein. Dafür genügt es, dass sie fest auf dem Erdboden ruht, ohne dass die Verbindung unauflöslich sein müsste. Außer Streit ist inzwischen, dass die Verbindung mit dem Erdboden **nicht unmittelbar** sein muss;³⁹ eine bauliche Anlage ist deshalb beispielsweise eine Werbeanlage auch dann, wenn sie auf dem Dach eines Gebäudes montiert ist. **31**

Damit eine bauliche Anlage vorliegt, muss sie zudem aus **Bauprodukten hergestellt** sein. Das Kriterium des **Herstellens** zielt – wie schon der Anlagenbegriff selbst – auf das künstliche Schaffen der Anlage. Die Rechtsprechung zieht dabei den Begriff des Bauprodukts weit.⁴⁰ **32**

b) Werbeanlagen. Bauliche Anlagen sind nach Art. 2 Abs. 1 Satz 2 BayBO ferner Werbeanlagen, unter die das Gesetz ortsfeste Anlagen der Außenwerbung einschließlich der Automaten fasst. Die Vorschrift hat lediglich klarstellenden Charakter und ist seit der Klärung der Frage, ob für die Eigenschaft als bauliche Anlage eine mittelbare Verbindung mit dem Erdboden ausreicht, eigentlich entbehrlich. **33**

Dass es sich um Anlagen der **Wirtschaftswerbung** handeln muss, schließt Werbung politischen⁴¹ und religiösen Inhalts aus. Für die Eigenschaft als Werbeanlage genügt aber schon die reine Hinweiskfunktion.⁴² **34**

Für die **Ortsfestigkeit** der Werbeanlage genügt auch hier ein längeres Aufstellen an einer bestimmten Stelle, auch wenn die Anlage von Zeit zu Zeit bewegt wird,⁴³ oder ein wiederholtes Aufstellen an derselben Stelle. **35**

c) Fiktive bauliche Anlagen. Art. 2 Abs. 1 Satz 3 BayBO enthält Anlagen, die als bauliche Anlagen gelten (fiktive bauliche Anlagen). Das sind einmal Anlagen, die, ohne bauliche Anlagen zu sein, überwiegend ortsfest benutzt, also anstelle einer baulichen Anlage eingesetzt werden. Schulbeispiel ist der Wohnwagen, der wie ein Garten- oder Wochenendhaus genutzt wird. Dass die Fiktionsregelung reinen Auffangcharakter hat, wird auch aus dem anschließenden Katalog deutlich, bei dessen Gegenständen es sich durchgängig bereits um bauliche Anlagen i. S. d. Satzes 1 handeln dürfte. **36**

2. Gebäude

Art. 2 Abs. 2 enthält eine Legaldefinition des Gebäudes. Gebäude sind danach selbstständig benutzbare, überdeckte bauliche Anlagen, die von Menschen betreten werden können. **37**

39 Zu § 29 Abs. 1 BauGB so zuerst BVerwG 3.12.1992 – 4 C 26.91 – BRS 54 Nr. 127; 4 C 27.91 – BRS 54 Nr. 126 (Werbeanlagen); umfangreiche Nachweise aus der obergerichtlichen Rechtsprechung bei *Jäde*, in: *Jäde/Dirnberger/Bauer/Weiß*, Die neue BayBO, Art. 2 Rn. 15.

40 Eigenschaft als bauliche Anlage bejaht für Schotterweg (BayVGh 12.7.1977 – 314 I 74 – BRS 32 Nr. 121), mit Hackschnitzeln befestigten Parkplatz (BayVGh 5.10.2010 – 1 CS 10.1793), Erweiterung eines Parkplatzes mit wassergebundener Wegedecke und Schotterrasen (BayVGh 2.11.2010 – 1 ZB 10.1877).

41 So schon BayObLG 18.1.1980 – 3 Ob OWi 216/79 – BayVbl. 1980, 411 = VRspr. 31, 963.

42 BayVGh 20.11.1978 – 70 XIV 78 – BRS 33, 244; Apothekenschild.

43 BayObLG 31.7.1997 – 3 Ob OWi 77/97 – BayVbl. 1998, 350 = BauR 1997, 1004 = BRS 59 Nr. 135; Autoanhänger.

- 38** Die bauliche Anlage muss, um ein Gebäude zu sein, **selbstständig benutzbar** sein; dafür genügt also bereits die Möglichkeit der selbstständigen Benutzung.⁴⁴ Selbstständig benutzbar in diesem Sinne sind insbesondere auch Doppelhaushälften und Reihenhäuser; dass eine bauliche Anlage mit einem Mauerteil eines bereits vorhandenen, gesondert überdeckten Bauwerks verfugt wird, schadet nicht.⁴⁵
- 39** Die bauliche Anlage muss ferner **überdeckt** sein. Die Überdeckung muss geeignet sein, Niederschläge zuverlässig abzuleiten. Eine die Gebäudeeigenschaft begründende Überdeckung liegt auch bereits dann vor, wenn diese – je nach Witte- rung – entfernt und wieder aufgebracht werden kann.⁴⁶
- 40** Nicht erforderlich ist hingegen, dass das Gebäude neben der Überdeckung eine **Abschlusswand** oder mehrere Abschlusswände hat.⁴⁷
- 41** Schließlich muss die bauliche Anlage **von Menschen betreten** werden können. Dafür müssen geeignete Eintrittsmöglichkeiten vorhanden sein.⁴⁸ Keine Ge- bäude sind deshalb bauliche Anlagen, die nur durch eine Luke o. ä. betreten werden können, beispielsweise ein Silo.⁴⁹ Im Übrigen hängt die Gebäudeeigen- schaft insoweit von einer natürlichen Betrachtungsweise ab; am Vorliegen eines Gebäudes wird beispielsweise auch dann nicht gezweifelt werden können, wenn bei einem älteren Baudenkmal Menschen der heute üblichen Körpergröße nur gebeugt eintreten können.

3. Gebäudeklassen

- 42** Art. 2 Abs. 3 BayBO enthält die Legaldefinitionen der Gebäudeklassen. Das System der Gebäudeklassen ist ein zentrales Element des Brandschutzkonzepts der BayBO, in dessen Vordergrund nach Art. 12 insbesondere die Rettung von Menschen im Brandfall steht. Dabei trägt die Gliederung der Gebäudeklassen dem Umstand Rechnung, dass die Anforderungen an die Personenrettung und damit an die Rettungswege sowie die Feuerwiderstandsfähigkeit der tragenden, aussteifenden und raumabschließenden Bauteile von zwei Faktoren abhängen, die nebeneinander zu berücksichtigen sind, einmal den Rettungsgeräten der Feu- erwehr, zum anderen der Zahl der zu rettenden Personen.
- 43** Grundsätzlich müssen aus Nutzungseinheiten mit mindestens einem Aufent- haltsraum in jedem Geschoss mindestens zwei voneinander unabhängige Ret- tungswege ins Freie vorhanden sein (Art. 31 Abs. 1 Halbsatz 1 BayBO). Der zweite Rettungsweg kann auch eine mit Rettungsgeräten der Feuerwehr erreich- bare Stelle der Nutzungseinheit sein (Art. 31 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 BayBO). In diesem Fall hängt die Erreichbarkeit dieser Stelle mit Rettungsgeräten der Feu- erwehr von der **Gebäudehöhe** ab. Die Gebäudeklassen werden daher zunächst nach diesem Kriterium unterschieden. Bis zu einer Höhe von 7 m reicht die bei

44 BayVGH 26.9.1988 – 14 B 87.02699 – BayVBl. 1989, 181.

45 BayVGH 18.3.1970 – 20 II 68 – BayVBl. 1970, 259.

46 BayVGH 9.10.1986 – 26 B 84 A. 2610 – BayVBl. 1987, 626 = BRS 46 Nr. 133.

47 BayVGH 30.8.1984 – 2 B 83 A. 1265 – BRS 42 Nr. 165; 8.6.2010 – 9 B 08.3162.

48 BayVGH 2.8.1973 – 94 I 72 – BayVBl. 1973, 641.

49 BayVGH 9.3.1976 – 90 I 71 – BayVBl. 1977, 49.