

Schwarzbau ohne Bauakte? Müssen historische Gebäude heute noch ihre Baugenehmigung beweisen?



„[...] eine wohlbegründete Vermutung dafür [...], dass Einrichtungen, insbesondere solche baulicher Natur, die seit unvordenklichen Zeiten unter den Augen der Behörden bestanden haben und von diesen fortdauernd als zu Recht bestehend behandelt worden sind, seinerzeit auch ordnungsgemäß und in Übereinstimmung mit den bestehenden Gesetzen zustande gekommen sind [...].“

Preußisches Oberverwaltungsgericht, Entscheidung vom 4. Mai 1915, PrOVGE 68, 369

Ein Gebäude steht seit Generationen. Es hat Eigentümerwechsel, Gebietsreformen, neue Bauordnungen und vielleicht sogar den Verlust alter Behördenakten überdauert. Dann stellt die Bauaufsicht eine scheinbar einfache Frage: „Bitte legen Sie die Baugenehmigung vor.“ Für den heutigen Eigentümer kann dieser Bitte kaum zu Folge zu leisten sein. Seine Eltern hatten keine Unterlagen mehr, die Gemeinde findet keine Bauakte, und möglicherweise stammt das Gebäude aus einer Zeit, in der das heutige System der Baugenehmigung noch gar nicht galt.

Aus der fehlenden Bauakte wird in der Praxis schnell ein Verdacht: Schwarzbau. Doch dieser Schluss ist bei historischen Gebäuden zu einfach. Ein Gebäude wird nicht dadurch rechtswidrig, dass spätere Generationen die Verwaltungsunterlagen nicht mehr auffinden können. Entscheidend ist vielmehr, welches Recht im Zeitpunkt der Errichtung galt, ob damals überhaupt ein Genehmigungs- oder Anzeigeeerfordernis bestand, ob die Nutzung unverändert fortgeführt wurde und ob heute konkrete Gefahren oder unzumutbare Beeinträchtigungen bestehen.

Der alte Rechtssatz des Preußischen Oberverwaltungsgerichts wirkt deshalb erstaunlich modern. Er ersetzt keine heutige Baugenehmigung und befreit auch nicht von jeder bauaufsichtlichen Prüfung. Er erinnert aber an einen rechtsstaatlichen Grundgedanken: Historischer Bestand verlangt eine historische Prüfung. Wer ein Gebäude beurteilt, das älter ist als die moderne Landesbauordnung, darf nicht ohne Weiteres heutige Akten- und Nachweiserwartungen auf frühere Rechtszustände übertragen.

Die Kernfrage: fehlende Bauakte oder fehlende Rechtmäßigkeit?

Das Baurecht verändert sich durch Gesetze, technische Anforderungen, Sicherheitsvorstellungen und Rechtsprechung. Für Neubauten ist das selbstverständlich. Schwieriger wird es bei Gebäuden, deren Entstehung lange zurückliegt und deren Genehmigungsgeschichte sich heute nur noch teilweise rekonstruieren lässt.

Gerade bei historischen Gebäuden stellt sich daher nicht nur die Frage, ob heute eine Baugenehmigung auffindbar ist. Zuerst ist zu klären, ob im Zeitpunkt der Errichtung überhaupt eine Genehmigungs- oder Anzeigepflicht bestand und welche materiellen Anforderungen damals galten. Darf aus dem Umstand, dass heute keine Baugenehmigung oder Bauakte mehr auffindbar ist, geschlossen werden, dass ein historisches Gebäude schon bei seiner Errichtung rechtswidrig war? Oder ist die fehlende Akte zunächst nur ein Beweisproblem, das im Licht der damaligen Rechtslage bewertet werden muss?

Die ältere Rechtsprechung und Verwaltungspraxis neigte stärker dazu, einen vorhandenen, über lange Zeit unbeanstandeten und materiell rechtmäßigen Bestand zu schützen. Bestandsschutz wurde vielfach unmittelbar aus Art. 14 GG hergeleitet. Danach konnte auch eine bauliche Anlage, für die keine formelle Baugenehmigung mehr nachweisbar war, geschützt sein, wenn sie entweder bei ihrer Errichtung dem materiellen Recht entsprach oder jedenfalls zu einem späteren Zeitpunkt über einen nicht nur unerheblichen Zeitraum materiell legal war. Diese Sichtweise passte zu der Vorstellung, dass Eigentümer nicht unbegrenzt die Beweislast für Vorgänge tragen können, die Jahrzehnte oder Generationen zurückliegen.

Der Dogmenwechsel und seine praktische Schärfe

Diese dogmatische Grundlage hat sich verändert. Der Nassauskiesungsbeschluss des Bundesverfassungsgerichts hat klargestellt, dass Art. 14 GG das Eigentum nicht als schrankenloses Nutzungsrecht gewährleistet. Inhalt und Schranken des Eigentums werden durch die Gesetze bestimmt. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Linie später im baurechtlichen Zusammenhang aufgegriffen.

In der Entscheidung vom 7. November 1997, 4 C 7.97, ging es nicht um ein historisches Gebäude ohne Bauakte. Es ging um ein früher genehmigtes Gebäude, eine spätere Nutzung und die Frage, ob Art. 14 GG unmittelbar Bestandsschutz gegenüber landesrechtlichem Abstandsflächenrecht vermittelt. Das Bundesverwaltungsgericht verneinte dies. **Die Reichweite des Bestandsschutzes ist danach nicht unmittelbar aus Art. 14 GG abzuleiten, sondern vorrangig aus einfachem Recht: Bauordnungsrecht, Bauplanungsrecht und allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grenzen bauaufsichtlichen Einschreitens.**

Daraus folgt nicht, dass historische Gebäude ohne auffindbare Genehmigung automatisch Schwarzbauten sind, Genau die ist aber die Lesart der Bauaufsichten. Die Entscheidung von 1997 beseitigt den Bestandsschutz nicht, sondern verschiebt seine Begründung. Nicht mehr Art. 14 GG allein entscheidet, sondern das jeweils geltende einfache Recht. Dieses einfache Recht muss seinerseits verfassungsgemäß angewendet werden. Bauaufsichtliches Einschreiten bleibt an Gesetzmäßigkeit, Verhältnismäßigkeit, Vertrauensschutz, Gleichbehandlung und pflichtgemäßes Ermessen gebunden.

Für die Praxis ist diese Verschiebung dennoch erheblich. Im einfachen Bauordnungsrecht ist die Baugenehmigung häufig der stärkste Nachweis formeller Legalität. Wenn eine Genehmigung vorliegt, vermittelt sie Legalisierungswirkung. Wenn sie nicht vorliegt oder nicht mehr auffindbar ist, wird die Argumentation schwieriger. Gerade deshalb darf der Dogmenwechsel nicht zu einer rückwirkenden Aktenpflicht werden.

Der Dogmenwechsel darf nicht zur rückwirkenden Nachweispflicht werden

Der Wandel in der Rechtsprechung darf bei historischen Gebäuden nicht wie eine rückwirkende Entwertung des Bestands behandelt werden. Zwar besteht grundsätzlich kein Anspruch darauf, dass eine frühere Rechtsprechung für alle Zukunft unverändert fortgeführt wird. Eine geänderte dogmatische Herleitung des Bestandsschutzes kann aber nicht ohne Weiteres dazu führen, dass Eigentümer heute Nachweise führen müssen, die nach früherem Recht, früherer Rechtsprechung und früherer Verwaltungspraxis nicht dieselbe Bedeutung hatten.

Besonders problematisch ist, dass der verfassungsrechtliche Ausgangspunkt dieses Wandels aus einer Fallgruppe stammt, die mit dem typischen historischen Gebäudebestand nur begrenzt vergleichbar ist. Der Nassauskiesungsbeschluss betraf keine alte bauliche Anlage ohne auffindbare Bauakte, sondern eine grundstücksbezogene Rohstoffnutzung mit Eingriffen in den Grundwasserhaushalt. Eine solche Nutzung kann erhebliche Auswirkungen über das einzelne Grundstück hinaus entfalten und eine besondere boden- und wasserrechtliche Spannung erzeugen.

Wird diese Dogmatik ohne nähere Differenzierung auf historische Wohn- oder Wirtschaftsgebäude übertragen, bei denen es häufig nur um unveränderten Bestand, eine nachbarliche Beschwerde oder einen späteren Änderungswunsch des Eigentümers geht, besteht die Gefahr einer sachlich nicht gerechtfertigten Verschiebung zulasten des Altbestands. Eigentümer, Entwurfsverfasser und Bauaufsichtsbehörden konnten über Jahrzehnte davon ausgehen, dass ein langjährig vorhandener,

materiell legaler und unbeanstandeter Bestand auch ohne heute noch auffindbare Genehmigungsurkunde schutzwürdig sein kann.

Die fehlende Bauakte ist deshalb kein eigenständiger Illegalitätsgrund. Sie ist zunächst ein Beweisproblem. Entscheidend ist nicht allein, ob heute noch eine Genehmigungsurkunde auffindbar ist, sondern ob im Zeitpunkt der Errichtung überhaupt ein Genehmigungs- oder Anzeigerfordernis bestand, ob der Bestand nach damaligem Recht materiell zulässig war, ob die Nutzung unverändert fortgeführt wurde und ob heute konkrete Gefahren oder unzumutbare Beeinträchtigungen ein Einschreiten rechtfertigen.

Historischer Ablauf: Wann galt welches Recht?

Die Entwicklung des Baurechts für die Region Aschendorf lässt sich nur vor dem Hintergrund der jeweils geltenden Rechtsordnung beurteilen. Für den Bestandsschutz historischer Gebäude ist dies entscheidend. Ob ein Gebäude „genehmigt“ sein musste, kann nicht nach heutigem Bauordnungsrecht beantwortet werden, sondern nur nach dem Recht, das im Zeitpunkt seiner Errichtung galt.

1. Juni 1794: Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten

Mit dem Allgemeinen Landrecht wurde das öffentliche und private Recht in den preußischen Staaten umfassend geordnet. Für historische Bauten ist wichtig, dass dieses Recht nicht mit einem heutigen System flächendeckender Baugenehmigungen gleichgesetzt werden kann. Das Bauen war nicht rechtlos. Es bestanden Rücksichtnahmepflichten, nachbarrechtliche Bindungen und ordnungsrechtliche Grenzen. Im Vordergrund standen Gefahrenabwehr, Schadensvermeidung und die Wahrung bestehender Rechte. Eine allgemeine Pflicht, für jedes Gebäude eine Baugenehmigung im heutigen Sinne zu beantragen und über Generationen aufzubewahren, lässt sich daraus nicht ohne Weiteres ableiten.

2. Juli 1875: Preußisches Straßen- und Baufluchtengesetz

Mit dem Straßen- und Baufluchtengesetz wurden vor allem städtebauliche Ordnung, Straßenplanung und Baufluchten stärker geregelt. Das Gesetz markiert einen Schritt hin zu einer planenden Steuerung baulicher Entwicklung. Es bedeutet aber noch nicht, dass jedes bestehende oder neu errichtete Gebäude bereits nach heutigem Verständnis einer umfassenden bauordnungsrechtlichen Genehmigungspflicht unterlag.

4. Juli 1887: Ansiedlungsgesetz und preußische Einbindung der Region

Die Einbindung der Region in das preußische Rechts- und Verwaltungssystem führte zu einer stärkeren Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen. Für Aschendorf ist dies bedeutsam, weil die örtliche

baupolizeiliche Praxis zunehmend durch preußische Vorschriften und Verwaltungsstrukturen geprägt wurde. Gleichwohl bleibt entscheidend, welche konkrete Regelung am Ort der Errichtung galt und ob diese für das betreffende Gebäude ein Genehmigungs- oder Anzeigerfordernis vorsah.

1885 bis 1932: Kreis Aschendorf in der preußischen Provinz Hannover

Als Landkreis in der preußischen Provinz Hannover war Aschendorf über Jahrzehnte in eine preußisch geprägte Verwaltungs- und Rechtsordnung eingebunden. Baupolizeiliche Anforderungen konnten sich aus allgemeinen preußischen Vorschriften, örtlichen Polizeiverordnungen und regionaler Verwaltungspraxis ergeben. Für den heutigen Bestandsschutz folgt daraus: Es genügt nicht, pauschal nach einer modernen Baugenehmigung zu fragen. Maßgeblich ist die konkrete lokale Rechtslage im Zeitpunkt der Errichtung.

15. August 1897: Preußisches Baupolizeirecht

Die baupolizeilichen Regelungen des späten 19. Jahrhunderts stellen einen wichtigen Einschnitt dar. Ab diesem Zeitpunkt verdichtete sich die formelle baupolizeiliche Kontrolle. Genehmigungs- und Anzeigeverfahren gewannen stärkeres Gewicht und näherten sich dem an, was später zum modernen Baugenehmigungsverfahren weiterentwickelt wurde. Daraus folgt aber nicht, dass für ältere Gebäude rückwirkend eine Genehmigungsurkunde verlangt werden könnte.

1928 und 1933: Baupolizeiverordnungen Aurich

Mit den späteren Baupolizeiverordnungen wurde die regionale Bauaufsicht weiter konkretisiert. Für Gebäude, die in dieser Zeit errichtet oder wesentlich verändert wurden, kann eher zu prüfen sein, ob ein Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren vorgesehen war. Zugleich bleibt zu beachten, dass auch diese Regelungen nicht mit heutigen Landesbauordnungen, heutigen Bauaktenstandards und heutigen Aufbewahrungserwartungen gleichgesetzt werden dürfen.

1939: Reichsgaragenordnung

Die Reichsgaragenordnung zeigt, dass bestimmte bauliche Nutzungen und Anlagentypen zunehmend spezialgesetzlich geregelt wurden. Für den Bestandsschutz ist daraus zu folgern, dass nicht jede bauliche Anlage denselben Prüfungsmaßstab hatte. Entscheidend bleibt, ob das konkrete Gebäude und seine konkrete Nutzung in den jeweiligen Anwendungsbereich fielen.

1941: Reichsbauordnung

Die Reichsbauordnung steht für eine weitere Vereinheitlichung bauordnungsrechtlicher Vorstellungen. Auch hier gilt jedoch: Sie kann nicht ohne Prüfung auf ältere Bauten übertragen werden. Für jeden Bestand ist zu fragen, ob er vor oder nach Inkrafttreten der jeweiligen Vorschrift errichtet, verändert oder anders genutzt wurde.

1958 und 1973: Bauverordnungen der Regierung Aurich

Die Bauverordnungen der Regierung Aurich konkretisierten die regionale bauaufsichtliche Praxis weiter. Für Gebäude aus dieser Zeit sind Genehmigungs- oder Anzeigerfordernisse naheliegender als bei sehr altem Bestand. Gleichwohl bleibt die Frage der Aufbewahrung und heutigen Nachweisbarkeit gesondert zu prüfen.

1. Januar 1974: Niedersächsische Bauordnung

Mit der Niedersächsischen Bauordnung trat ein modernes landesrechtliches Bauordnungsrecht an die Stelle älterer baupolizeilicher Strukturen. Jedenfalls für Niedersachsen markiert dieser Zeitpunkt einen wesentlichen Einschnitt bei der heutigen Bewertung von Bauunterlagen und Aufbewahrungspflichten. Vor diesem Zeitpunkt kann nicht ohne Weiteres erwartet werden, dass Bauherren oder Rechtsnachfolger Genehmigungsunterlagen nach heutigen Maßstäben dauerhaft vorhalten konnten.

7. November 1997: BVerwG 4 C 7.97

Das Bundesverwaltungsgericht verschob die Begründung des Bestandsschutzes im bauordnungsrechtlichen Kontext stärker vom unmittelbaren Art. 14 GG hin zum einfachen Recht. Die Entscheidung betraf jedoch nicht die historische Aufbewahrung alter Bauakten, sondern Abstandsflächenrecht und die Frage, ob Art. 14 GG unmittelbar Bestandsschutz vermittelt.

17. Juli 2003: BVerwG 4 B 55.03 und spätere Rezeption

In der späteren Rechtsprechung wurde die strengere Einordnung weiter verfestigt. Für die Praxis gewann damit die Frage an Bedeutung, ob der Bestand durch Genehmigung, materielles Recht, Nutzungskontinuität oder sonstige Umstände geschützt ist. Gerade diese Entwicklung macht die historische Nachweisfrage besonders bedeutsam.

2013: Deutlichere Rezeption in der niedersächsischen Kommentarliteratur (16 Jahre später)

Wenn Standardkommentare wie Große-Suchsdorf/Stiel-Lenz den dogmatischen Wandel erst in späteren Auflagen deutlich herausarbeiten, erklärt dies, warum die ältere, stärker materiell geprägte Verwaltungspraxis in Bauaufsichten und bei Entwurfsverfassern noch lange fortwirken konnte.

Gebäude im Übergang zum Baupolizeirecht

Gebäude, die kurz vor, während oder kurz nach Einführung baupolizeilicher Genehmigungs- und Anzeigeverfahren errichtet wurden, nehmen eine besondere Stellung ein. Sie fallen in eine Übergangszeit, in der sich das heutige Verständnis eines formalisierten Baugenehmigungsverfahrens erst entwickelte. Für diese Gebäude kann nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden, dass Bauantragsunterlagen in heutiger Form erstellt, geprüft und dauerhaft aufbewahrt wurden.

Das Vorhandensein einzelner älterer Genehmigungen oder baupolizeilicher Vermerke in Archiven belegt, dass es schon früh Formen baupolizeilicher Kontrolle gab. Daraus folgt aber nicht, dass für jedes Gebäude dieser Zeit ein einheitliches, vollständig dokumentiertes Genehmigungsverfahren durchgeführt werden musste. Ebenso wenig kann aus dem Fehlen einer Akte geschlossen werden, das Gebäude sei rechtswidrig errichtet worden.

Plausibler ist, dass sich die baupolizeiliche Praxis schrittweise entwickelte, Übergangs- und Gewohnheitsstrukturen fortwirkten und nicht jedes Bauvorhaben mit den heute erwarteten Unterlagen dokumentiert wurde. Besonders in ländlichen Bereichen dürften einfache Wohn-, Wirtschafts- und Nebengebäude häufig anders behandelt worden sein als größere, städtische oder gefahrgeneigte Vorhaben.

Landesbauordnungen: positive und negative Regelungstechnik

Die Landesbauordnungen gehen mit Bestandsschutz nicht einheitlich um. Einige Regelungen formulieren den Schutz bestehender Anlagen ausdrücklich, andere behandeln Bestandsschutz eher mittelbar über die Grenzen bauaufsichtlicher Eingriffsbefugnisse.

Eine positive Regelung wie § 85 NBauO macht Bestandsschutz sichtbar. Sie ist aber ambivalent. Wenn der Schutz an die „rechtmäßig errichtete“ Anlage anknüpft und diese Rechtmäßigkeit bei genehmigungspflichtigen Anlagen formell und materiell verstanden wird, gewinnt die Baugenehmigung als Nachweis starkes Gewicht. Das hilft bei gut dokumentierten Gebäuden, kann aber für historischen Altbestand problematisch werden.

In Ländern mit eher negativer Eingriffsstruktur lautet die Frage dagegen häufiger: Darf die Bauaufsicht einschreiten? Dann stehen formelle Illegalität, materielle Illegalität, konkrete Gefahr, Verhältnismäßigkeit, Ermessen, mildere Mittel, Nutzungskontinuität und Aufgabe des Bestands im Vordergrund. Für historischen Altbestand kann diese Perspektive offener sein, weil nicht allein gefragt wird, ob der Eigentümer Bestandsschutz positiv beweist, sondern ob die Behörde einen tragfähigen Grund für das Einschreiten hat.

Der Vergleich der Landesbauordnungen sollte daher nicht nur fragen, ob ein Land Bestandsschutz ausdrücklich erwähnt. Entscheidend ist, wie das jeweilige Recht mit Altbestand, Anpassungsverlangen, Nutzungsuntersagung, Beseitigungsverfügung, Gefahr und Ermessen umgeht.

Kommentarliteratur: kein völliger Widerspruch, aber unterschiedliche Schwerpunkte

Die Kommentare der Landesbauordnungen vertreten keine völlig gegensätzlichen Bestandsschutzlehren. Der gemeinsame Ausgangspunkt ist die neuere Dogmatik: Bestandsschutz wird nicht mehr ohne Weiteres unmittelbar aus Art. 14 GG hergeleitet, sondern durch einfaches Recht geprägt. Unterschiede bestehen vor allem in der normtechnischen Perspektive.

Der niedersächsische Kommentar Große-Suchsdorf/Stiel-Lenz ist für § 85 NBauO besonders wichtig, weil er die positive Bestandsschutznorm auslegt und die Anforderungen an rechtmäßige Errichtung streng konturiert. Gerade dadurch wird das Problem historischer Gebäude sichtbar: Was bedeutet „rechtmäßig errichtet“, wenn im Errichtungszeitpunkt keine moderne Genehmigungspflicht bestand oder keine Aufbewahrungspflicht galt?

Hessische, nordrhein-westfälische, rheinland-pfälzische und vergleichbare Kommentierungen sind nicht deshalb weniger bedeutsam, weil sie Bestandsschutz häufig im Zusammenhang mit Eingriffsbefugnissen behandeln. Im Gegenteil: Sie zeigen, dass bauaufsichtliches Einschreiten mehr verlangt als die bloße Feststellung einer fehlenden Akte. Nutzungsuntersagung, Beseitigung und Anpassungsverlangen müssen sich an Gefahr, materieller Rechtslage, Verhältnismäßigkeit, Ermessen und milderen Mitteln messen lassen.

Daraus folgt: Die Kommentarliteratur stützt nicht die einfache Formel „keine Genehmigung, kein Bestandsschutz“. Sie zwingt vielmehr zu einer genaueren Einordnung nach Normtyp, Errichtungszeitpunkt, Nutzung, Beweisbarkeit und Eingriffssituation.

Die Rechtsprechung steht nicht bei Nassauskiesung und BVerwG 4 C 7.97 still

Der eigentliche verfassungsrechtliche Dogmenwechsel liegt im Nassauskiesungsbeschluss. Dort wurde klargestellt, dass Art. 14 GG Eigentum nicht als schrankenloses Nutzungsrecht gewährleistet, sondern Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze bestimmt werden. Für das Bauordnungsrecht wurde diese Linie jedoch erst durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. November 1997 entscheidend fruchtbar gemacht. Das Bundesverwaltungsgericht übertrug die verfassungsrechtliche Dogmatik auf das landesrechtliche Abstandsflächenrecht und verneinte einen unmittelbaren, aus Art. 14 GG folgenden Bestandsschutz gegenüber einfachrechtlichen Inhalts- und Schrankenbestimmungen.

Der Nassauskiesungsbeschluss und das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. November 1997 markieren damit wichtige dogmatische Wendepunkte. Sie stehen aber nicht allein und dürfen nicht

isoliert auf jeden Altbestand übertragen werden. Beide Entscheidungen klären vor allem die Herleitung des Bestandsschutzes aus Art. 14 GG. Sie beantworten jedoch nicht abschließend, wie mit historischen Wohngebäuden umzugehen ist, deren Genehmigungslage wegen fehlender Aufbewahrungspflichten, veränderter Verwaltungspraxis oder sehr langer Zeitabläufe nicht mehr vollständig rekonstruierbar ist.

Die spätere Rechtsprechung zeigt vielmehr, dass Bestandsschutz immer einzelfallbezogen zu prüfen ist. BVerwG 4 B 55.03 betraf eine lärmintensive Nutzung einer Sängerkapelle und die fehlende Nachweisbarkeit einer legalisierenden Genehmigung. BVerwG 4 B 52.02 betraf eine Jagdhütte im Außenbereich und die Frage, ob durch Aufgabe oder Funktionswechsel der Bestandsschutz entfällt. BVerwG 4 C 3.15 wiederum zeigt, dass das Merkmal "zulässigerweise errichtet" bei älteren Gebäuden im Außenbereich nicht schematisch nach späteren bundesrechtlichen Maßstäben verengt werden darf. BVerwG 4 BN 35.20 bestätigt zudem, dass Zeitablauf oder Nutzungsunterbrechung nicht automatisch zum Erlöschen einer Genehmigung führen.

Gerade diese Unterschiede sind entscheidend. Je weiter der entschiedene Fall vom typischen historischen Wohnhaus entfernt ist, desto vorsichtiger muss seine Übertragung erfolgen. Eine Grundwasserabsenkung mit weiträumiger boden- und wasserrechtlicher Spannung, eine lärmintensive Veranstaltungshalle oder eine entprivilegierte Jagdhütte im Außenbereich sind nicht ohne Weiteres mit einem seit Generationen bestehenden Wohnhaus vergleichbar, bei dem sich ein Nachbar gegen eine geringe Nutzungsintensivierung oder eine begrenzte Nutzungsänderung wendet.

Für den Artikel folgt daraus: Die Rechtsprechung verlangt keine schematische Formel "keine Genehmigung, kein Bestandsschutz". Sie verlangt eine einzelfallbezogene Prüfung von Errichtungszeitpunkt, damaligem Recht, Genehmigungs- oder Anzeigerfordernis, Nutzungskontinuität, Aufgabe, Intensivierung, konkreter Gefahr, Nachbarbetroffenheit und Verhältnismäßigkeit. Je historischer der Bestand und je geringer die aktuelle Änderung, desto stärker muss begründet werden, warum heutige Anforderungen den Altbestand im konkreten Fall verdrängen sollen.

Art. 14 GG, BauGB, Verwaltungsrecht, BGB und Denkmalschutz

Art. 14 GG bleibt bedeutsam, aber anders als in der älteren Dogmatik. Er ist nicht ohne Weiteres eine unmittelbare Anspruchsgrundlage für jede Form von Bestandsschutz. Er bildet aber den verfassungsrechtlichen Rahmen, innerhalb dessen das einfache Recht ausgelegt und angewendet werden muss. Eine Anwendung des Bauordnungsrechts, die historische Nachweisprobleme vollständig ignoriert, kann an Verhältnismäßigkeit und Vertrauensschutz scheitern.

Im Bauplanungsrecht, insbesondere bei § 35 BauGB, stellt sich die Frage anders. Dort geht es häufig um Außenbereich, Privilegierung, Entprivilegierung, Nutzungsänderung und Aufgabe. Der Bestandsschutz schützt grundsätzlich den vorhandenen Bestand und die bisherige Nutzung, nicht jede Erweiterung, Intensivierung oder neue Nutzung. Gerade bei landwirtschaftlichen oder ehemals privilegierten Nutzungen ist sorgfältig zu prüfen, ob noch derselbe Bestand betroffen ist.

Im allgemeinen Verwaltungsrecht sind Amtsermittlung, Beweiswürdigung, Vertrauensschutz, Gleichbehandlung und pflichtgemäßes Ermessen zentrale Korrektive. Nicht jede fehlende Urkunde darf schematisch zulasten des Eigentümers bewertet werden. Indizien können Gewicht haben: Alter, Kataster, historische Karten, Brandkassen, Steuerunterlagen, alte Fotos, frühere Bauvorlagen, Erschließung, behördliche Kenntnis und unbeanstandete Nutzung.

Das BGB ersetzt keinen öffentlich-rechtlichen Bestandsschutz. Es kann aber über Eigentum, Nachbarrechte, Grunddienstbarkeiten, Baulastenbezug, Kaufvertragsrisiken und Rechtsnachfolge praktische Bedeutung gewinnen. Wer ein altes Gebäude erwirbt oder erbt, übernimmt häufig ein Beweisrisiko, das aus der historischen Aktenlage stammt.

Auch der Denkmalschutz löst das Problem nicht automatisch. Ein Denkmal ist nicht allein deshalb bauordnungsrechtlich legal. Zugleich zeigt der Denkmalschutz aber, dass der Staat historische Substanz als erhaltenswert anerkennen kann. Diese Wertung sollte bei Verhältnismäßigkeit, Ermessensausübung und der Suche nach milderem Mitteln berücksichtigt werden.

Bauaufsichtliche Beratung und Verwaltungspraxis

Die Bewertung historischer Gebäude wird nicht nur durch Gerichtsentscheidungen geprägt, sondern auch durch die tatsächliche Beratungspraxis der Bauaufsichtsbehörden. Eigentümer, Entwurfsverfasser und Fachplaner richten ihre Entscheidungen regelmäßig an den Auskünften der zuständigen Bauaufsicht und an der einschlägigen Kommentarliteratur aus.

Problematisch wird dies besonders, wenn bei einer früheren Änderung oder Erweiterung positiv zum Bestandsschutz beraten wurde. Der Eigentümer durfte dann annehmen, dass der Altbestand rechtlich tragfähig ist und **keiner gesonderten Legalisierung bedarf**. Eine Generation später können die heutigen Eigentümer, etwa Kinder oder Erwerber, vor erheblichen Problemen stehen, wenn nun erstmals der Nachweis der ursprünglichen Genehmigung verlangt wird. Dabei wäre eine Klärung oder nachträgliche Genehmigung im Zeitpunkt der früheren Beratung möglicherweise noch einfacher gewesen.

Frühere behördliche Auskünfte, spätere Genehmigungen, Bauvorlagen oder eine langjährige unbeanstandete Behandlung ersetzen zwar nicht automatisch eine fehlende Baugenehmigung. Sie können aber für Vertrauensschutz, Beweiswürdigung, Ermessen und Verhältnismäßigkeit erheblich sein.

Der genehmigte Anbau und der ungeprüfte Altbestand

Ein häufiger Praxisfall zeigt die Schwierigkeit besonders deutlich: Für ein historisches Gebäude wird ein Anbau, eine Erweiterung oder eine Teiländerung genehmigt (vor dem Dogmawechsel). Der Altbestand ist in den Bauvorlagen dargestellt und wird von allen Beteiligten als vorhandene Ausgangslage behandelt. Jahre oder Jahrzehnte später heißt es dann, die damalige Genehmigung habe nur den Anbau erfasst; der Altbestand selbst sei nicht geprüft und nicht legalisiert worden.

Formal kann dieser Hinweis zutreffen. Eine Genehmigung für einen Anbau ersetzt nicht automatisch die ursprüngliche Genehmigung des Bestandsgebäudes. **Gleichwohl darf daraus nicht schematisch gefolgert werden, der Altbestand sei rechtlich unbeachtlich oder schutzlos.** Wenn die Bauaufsicht den Bestand kannte, ihn in einem Genehmigungsverfahren zugrunde gelegt und die bauliche Entwicklung auf dieser Grundlage zugelassen hat, ist dies ein erhebliches Indiz für behördliche Kenntnis, Vertrauenstatbestand und eine bestimmte Verwaltungspraxis.

Gerade hier wirkt der Dogmenwechsel besonders hart. Hätte die Bauaufsicht im früheren Verfahren auf die heute verlangte formelle Absicherung hingewiesen, hätte der Eigentümer den Bestand möglicherweise noch klären, nachgenehmigen oder anders planen können. Wird die Frage erst eine Generation später aufgeworfen, stehen Erben oder Erwerber vor einem Nachweisproblem, das sie selbst nicht verursacht haben. Auch deshalb muss die spätere Bewertung frühere Genehmigungen, Bauvorlagen, Beratung und unterbliebene Beanstandungen in die Beweiswürdigung und Ermessensentscheidung einbeziehen.

Einschreiten der Bauaufsicht und Forderungen nach Anpassungen

Gebäude, die vor Einführung klarer baupolizeilicher Genehmigungspflichten errichtet wurden, dürfen nicht allein deshalb als Schwarzbauten behandelt werden, weil heute keine Baugenehmigung auffindbar ist. Das Fehlen einer Bauakte ersetzt nicht die historische Prüfung, ob im Errichtungszeitpunkt überhaupt ein Genehmigungs- oder Anzeigerfordernis bestand und ob der Bestand nach damaligem Recht zulässig war.

Dies schließt ein bauaufsichtliches Einschreiten nicht aus. Die Bauaufsicht kann bei konkreten Gefahren für Leben, Gesundheit oder öffentliche Sicherheit auch gegenüber Altbestand tätig werden. Maßgeblich ist dann aber nicht die bloße Abweichung vom heutigen Bauordnungsrecht, sondern eine konkrete Gefahr, eine gesetzliche Anpassungspflicht oder eine qualifizierte unzumutbare Beeinträchtigung.

Niedrige Decken, Belichtung, Abstandsflächen oder Rettungswege können nicht schematisch nach heutigem Recht verlangt werden, wenn sie im Errichtungszeitpunkt nicht gefordert waren und die Nutzung unverändert fortbesteht. Gerade beim zweiten Rettungsweg ist zu prüfen, ob tatsächlich eine konkrete Gefahrenlage besteht und ob mildere Mittel als Nutzungsuntersagung oder umfassende Anpassung ausreichen.

Nachbarliche Belange

Bei Gebäuden, die seit langer Zeit vorhanden sind und unverändert genutzt werden, wird ein Nachbar nicht allein dadurch in seinen Rechten verletzt, dass das Gebäude heutigen Anforderungen nicht vollständig entspricht. Eine neue drittschützende Vorschrift macht den Altbestand nicht automatisch zu einem neuen Eingriff.

Anders kann es liegen, wenn der Bestand wesentlich geändert, intensiviert oder anders genutzt wird. Eine Nutzungsänderung, zusätzliche Wohneinheiten, höhere Brandlasten, mehr Verkehr oder eine Wiederaufnahme nach Aufgabe können neue bodenrechtliche oder nachbarliche Spannungen erzeugen. Dann ist zu prüfen, ob der Bestandsschutz noch trägt oder ob eine neue bauordnungs- oder bauplanungsrechtliche Bewertung erforderlich wird.

Baurechtlicher Umgang mit bestehenden Gebäuden

Bei Bauanträgen sollte zwischen Altbestand und neuer Maßnahme sauber getrennt werden. Entspricht ein historisches Gebäude heutigen Anforderungen nicht vollständig, folgt daraus nicht automatisch, dass jede spätere Änderung den gesamten Bestand neu zur Prüfung stellt. Entscheidend ist, ob die beantragte Maßnahme den geschützten Bestand nur berührt, ihn wesentlich verändert oder eine neue Nutzung mit zusätzlichen Spannungen schafft.

Der vorhandene Bestand sollte in Bauvorlagen klar bezeichnet und von der neuen Maßnahme abgegrenzt werden. Soweit möglich, sollte die Genehmigung nur den beantragten Eingriff erfassen, ohne den historischen Bestand unnötig erneut zur Disposition zu stellen. Kritische Bereiche wie Abstandsflächen, Rettungswege oder frühere Grenzbebauungen sollten nicht verschwiegen, sondern als Bestand rechtlich eingeordnet werden.

Wo es möglich ist, ist eine formelle Absicherung besser als bloße Duldung. Eine nachträgliche Genehmigung, eine bestandsschützende Einordnung in der Bauakte oder eine sauber abgegrenzte Änderungsgenehmigung schafft Rechtssicherheit für Eigentümer, Rechtsnachfolger und Bauaufsicht.

Plädoyer: Historischer Bestand verlangt historische Prüfung

Der Umgang mit historischen Gebäuden darf nicht mit der heutigen Bauakte beginnen. Der Verlust einer Akte darf nicht zum Verlust des Rechts werden. Wenn ein Gebäude älter ist als die moderne Landesbauordnung, wenn zur Errichtungszeit keine vergleichbare Aufbewahrungspflicht bestand oder wenn das damalige Recht keine Genehmigung im heutigen Sinne verlangte, muss dies die rechtliche Bewertung prägen.

Das bedeutet nicht, dass jeder Altbestand unangreifbar ist. Nutzungsänderungen, Aufgabe, erhebliche bauliche Veränderungen, konkrete Gefahren und unzumutbare Beeinträchtigungen können ein Einschreiten rechtfertigen. Es bedeutet aber, dass die Bauaufsicht nicht schematisch vom fehlenden Genehmigungsnachweis auf fehlenden Bestandsschutz schließen darf.

Ein zukunftsfähiges Baurecht muss mit vorhandener Bausubstanz umgehen können. Das gilt nicht nur aus Gründen der Rechtssicherheit, sondern auch wegen Wohnraumbedarf, Ressourcenschutz, grauer Energie und Denkmalschutz. Wer den Bestand erhalten und sinnvoll weiterentwickeln will, braucht kein pauschales Misstrauen gegenüber alten Gebäuden, sondern eine präzise historische und rechtliche Prüfung.

Die zentrale Formel lautet daher:

Fehlende Akten ersetzen keine historische Rechtsprüfung.

Westoverledingen 23.10.2023, Überarbeitet 02.05.2026

Daniel Mülder

Anhang: Bestandsschutz historischer Gebäude

Dieser Anhang ergänzt den Artikel „Schwarzbau ohne Bauakte?“ um Begriffe, Zeitstrahl, Landesvergleich, Kommentarauswertung, Rechtsprechungsübersicht und ein praktisches Prüfschema. Er ist bewusst tabellarisch aufgebaut, damit die Hauptargumentation im Artikel lesbar bleibt und die rechtlichen Grundlagen dennoch nachvollziehbar dokumentiert sind.

Anlage 1: Begriffsklärung Bestandsschutz

Begriff	Bedeutung	Bedeutung für historische Gebäude
Passiver Bestandsschutz	Schutz des vorhandenen Bestands und der bisherigen Nutzung gegen nachträgliche Anforderungen.	Zentraler Schutzbereich bei Altbauten. Er schützt grundsätzlich den vorhandenen Bestand, nicht jede Erweiterung oder Nutzungsänderung.
Aktiver Bestandsschutz	Älterer Begriff für die Frage, ob ein bestehender Bestand modernisiert, erweitert oder angepasst werden darf, obwohl er heutigem Recht nicht vollständig entspricht.	Heute nur eingeschränkt tragfähig. Bei Änderungen ist regelmäßig zu prüfen, ob der Bestand noch identisch bleibt oder eine neue Genehmigungslage entsteht.
Formelle Legalität	Die Anlage ist durch eine wirksame Baugenehmigung oder ein gleichwertiges Verfahren gedeckt.	Stärkster Nachweis. Problematisch bei Gebäuden, deren Genehmigungsunterlagen nie entstehen mussten oder nicht mehr aufbewahrt wurden.
Materielle Legalität	Die Anlage entsprach den materiellen Anforderungen des jeweils geltenden Rechts, auch wenn eine Genehmigung nicht nachweisbar ist.	Besonders wichtig bei genehmigungsfreien, anzeigepflichtigen oder sehr alten Gebäuden.
Legalisierungswirkung	Eine Baugenehmigung stellt im Umfang ihres Regelungsgehalts fest, dass das Vorhaben öffentlich-rechtlich zulässig ist.	Eine spätere Genehmigung für einen Anbau legalisiert den Altbestand nicht automatisch, kann aber ein starkes Indiz für behördliche Kenntnis und Vertrauen sein.
Duldung	Tatsächliches Nicht-Einschreiten der Behörde.	Bloße Duldung ersetzt keine Genehmigung. Langjährige behördliche Kenntnis kann aber bei Ermessen, Verhältnismäßigkeit und Beweiswürdigung erheblich sein.

Nutzungsänderung	Änderung der Zweckbestimmung oder der rechtlich relevanten Nutzung.	Kritisch, weil der Bestandsschutz regelmäßig nur die bisherige Nutzung schützt.
Aufgabe des Bestands	Aufgabe der Nutzung oder Verlust der baulichen Identität durch Verfall, Abriss oder wesentlichen Umbau.	Kann den Bestandsschutz entfallen lassen. Leerstand allein ist nicht immer ausreichend, kann aber ein starkes Indiz sein.
Anpassungsverlangen	Nachträgliche Forderung, einen bestehenden Bau an neues Recht anzupassen.	Nur bei gesetzlicher Grundlage, konkreter Gefahr oder sonst hinreichendem Eingriffsgrund tragfähig.
Nutzungsuntersagung	Verbot, eine Nutzung fortzusetzen.	Bei Altbestand besonders eingriffsintensiv. Formelle Unsicherheit allein sollte bei historischer Beweislage nicht schematisch genügen.

Anlage 2: Historischer Zeitstrahl Aschendorf/Niedersachsen

Der Zeitstrahl dient nicht als abschließende Rechtsgeschichte. Er zeigt die für den Artikel wesentlichen Einschnitte, die bei historischen Gebäuden in der Region Aschendorf/Niedersachsen zu berücksichtigen sind.

Datum / Zeitraum	Rechts- oder Entwicklungsschritt	Bedeutung für Genehmigung, Akte und Bestandsschutz
1. Juni 1794	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten	Kein modernes flächendeckendes Baugenehmigungsrecht. Maßgeblich waren Ordnung, Gefahrenabwehr, Nachbarnschutz und Schadensvermeidung.
2. Juli 1875	Preußisches Straßen- und Baufluchtengesetz	Stärkere städtebauliche Ordnung durch Straßen- und Baufluchten. Nicht gleichbedeutend mit heutiger umfassender bauordnungsrechtlicher Genehmigungspflicht.
4. Juli 1887	Ansiedlungsgesetz / stärkere preußische Einbindung	Bedeutung für die Einbindung regionaler Verwaltung in preußische Strukturen. Es bleibt die konkrete örtliche Rechtslage zu prüfen.
1885 bis 1932	Kreis Aschendorf in der preußischen Provinz Hannover	Baupolizeiliche Anforderungen konnten aus preußischen Vorschriften, örtlichen Polizeiverordnungen und regionaler Praxis folgen.
15. August 1897	Preußisches Baupolizeirecht als wesentlicher Einschnitt	Verdichtung formeller baupolizeilicher Kontrolle. Für ältere Gebäude kann daraus keine rückwirkende Genehmigungspflicht abgeleitet werden.

1928	Baupolizei-Verordnung Aurich	Belegt differenzierte Kategorien: Baugenehmigung, genehmigungsfreie Arbeiten und Bauanzeige. Wichtig für die These, dass nicht jedes Vorhaben eine vollständige Genehmigungsakte erzeugen musste.
1933	Baupolizei-Verordnung Aurich	Weitere regionale Konkretisierung. Für spätere oder geänderte Gebäude ist stärker nach Genehmigungs- oder Anzeigeeerfordernis zu fragen.
1939	Reichsgaragenordnung	Spezielle Regelung für bestimmte Anlagen/Nutzungen. Zeigt, dass nicht alle Gebäude demselben Prüfungsregime unterlagen.
1941	Reichsbauordnung	Weitere Vereinheitlichung bauordnungsrechtlicher Vorstellungen. Für Altbestand ist der Errichtungs- oder Änderungszeitpunkt entscheidend.
1958	Bauverordnung der Regierung Aurich	Regionale bauaufsichtliche Fortentwicklung. Nachweislage und Aufbewahrung bleiben gesondert zu prüfen.
1973	Bauverordnung der Regierung Aurich	Letzte regionale Vorstufe vor der modernen NBauO.
1. Januar 1974	Niedersächsische Bauordnung	Wesentlicher Einschnitt für moderne bauordnungsrechtliche Strukturen. Für Niedersachsen sollte ab hier stärker mit heutigen Bauakten- und Aufbewahrungserwartungen gerechnet werden.
7. November 1997	BVerwG 4 C 7.97	Dogmatische Verschiebung: Bestandsschutz wird nicht unmittelbar aus Art. 14 GG hergeleitet, sondern stärker über einfaches Recht. Der Fall betraf aber nicht historische Bauakten oder Aufbewahrungspflichten.
17. Juli 2003	BVerwG 4 B 55.03 und weitere Rechtsprechung	Weitere Verfestigung der strengeren Einordnung. In der Praxis gewinnt die Frage nach Genehmigung, Nutzungskontinuität und Aufgabe an Gewicht.
2013	Deutlichere Rezeption in der Kommentarliteratur zur NBauO	Erklärt, warum die ältere, stärker materielle Verwaltungspraxis in Bauaufsichten und bei Entwurfsverfassern noch lange fortwirken konnte.

Merksatz: Je älter das Gebäude, desto weniger darf die Prüfung mit der heutigen Bauakte beginnen. Maßgeblich sind Errichtungszeitpunkt, damaliges Recht, damalige Verwaltungspraxis und heutige Eingriffsvoraussetzungen.

Anlage 3: Baupolizei-Verordnung Aurich 1928

Die vorliegenden Bildauszüge betreffen § 1 der Baupolizei-Verordnung vom 12. Mai 1928. Sie sind besonders wichtig, weil sie zeigen, dass bereits damals zwischen Baugenehmigung, genehmigungsfreien Arbeiten und Bauanzeige unterschieden wurde.

Abchnitt I.

Geschäftliche Bestimmungen.

§ 1.

Gegenstand der Baugenehmigung und Bauanzeige.

Zuständig für die Erteilung der baupolizeilichen Erlaubnis — Baugenehmigung — ist die Ortspolizeibehörde.

A. Der vorgängigen Baugenehmigung bedürfen:

- a) alle neuen baulichen Anlagen über und unter der Erde; — hierzu gehören in Städten und stadtdähnlichen Ortschaften sowie auf den Inseln auch Einfriedigungen an Straßen — ferner Blitzableiter, Brunnen, Zisternen, Dungstätten, Aborte, Abort- und Sauche-grüben, Landungsstege, Leitungsmasten, soweit sie auf massiven Sockel aufgestellt sind, Zu- und Abflusleitungen, Kabelleitungen, sowie freistehende Reklametafeln, stehende Schaukästen und dergleichen

6 Baupolizei-Verordnung vom 12. Mai 1928.

- b) bei bestehenden baulichen Anlagen die Herstellung und Veränderung von tragenden oder unterstützenden Bauteilen (Wänden, Pfeilern, Decken, Eisenkonstruktionen) von Dächern, von Bauteilen, die über die Umfassungswände vortreten, von Fenster- und Türöffnungen in den Außenwänden und Brandmauern, von Treppenanlagen, Licht-, Lüftungs- und Aufzugsrächten, Feuerstätten, Schornsteinen, Rauchkammern, Gasöfen, elektrischen Starkstromanlagen, Motoren, ferner die Veränderungen von Brunnen, Dungstätten, Aborten, sowie die Veränderung in der Anlage und Einfriedigung von Vorgärten;
- c) bei gewerblichen Zwecken dienenden Räumen jede Veränderung der inneren baulichen Einrichtung;
- d) Veränderungen in der Benutzungsart baulicher Anlagen, soweit für die Räume in ihrer neuen Zweckbestimmung besondere baupolizeiliche Vorschriften bestehen. Dies gilt namentlich für die Einrichtung von Räumen zum dauernden Aufenthalt von Menschen, für die Einrichtung von gewerblichen, nicht unter den § 16 der Reichsgewerbeordnung fallenden Betriebsstätten, für die Einrichtung von Versammlungsräumen, für die Einrichtung von Lagerräumen für leicht entzündliche Stoffe usw.;
- e) in den Städten und stadtdähnlichen Ortschaften sowie auf den Inseln die Veränderung aller von Straßen, Plätzen oder anderen öffentlichen Verkehrsflächen

1. 19. 07. 28.
4. 2. 27. 1. 19. 07. 28.
Geschäftliche Bestimmungen.

7

aus sichtbaren äußeren Umfassungswände durch Verblendung, Putz, Ausfugen, Bemalung oder Anstrich.

B. Der Baugenehmigung bedürfen nicht:

- a) die Herstellung und Entfernung von unbelasteten Wänden, abgesehen von den Fällen unter A c;
- b) gewöhnliche Unterhaltungsarbeiten an baulichen Anlagen, abgesehen von den Fällen unter A e;
- c) die Errichtung von kleinen Bauten ohne Feuerungsanlage von nicht mehr als 15 Quadratmeter Grundfläche und 3 Meter Höhe bis zum First, wie Schuppen, offene Lauben, Garten- und Feldhäuschen, soweit sie nicht von Straßen und öffentlichen Plätzen aus sichtbar sind, Baubuden und dergleichen; jedoch müssen auch diese baulichen Anlagen im übrigen den Vorschriften der Bauordnung genügen.

C. Der Bauanzeige bedürfen die unter B c aufgeführten Arbeiten.

Die Ortspolizeibehörde ist befugt, auf Antrag des Bauherrn bei weiteren als den unter B c vorgesehenen, geringfügigen baulichen Anlagen von der Forderung der Einholung der Baugenehmigung abzuweichen und sich mit einer Bauanzeige zu begnügen; andererseits ist sie auch befugt, bei nicht genehmigungspflichtigen Bauten und Bauarbeiten (vergleiche B) Bauanzeige oder Einholung der Baugenehmigung zu verlangen, sobald das öffentliche Interesse es er-

8 Baupolizei-Verordnung vom 12. Mai 1928.

fordert. Die Bauanzeige ist in Landgemeinden dem Gemeindevorsteher einzureichen, der sie mit seiner gutachtlichen Äußerung an die Ortspolizeibehörde (Landrat) weiterzuleiten hat. Mit der Ausführung des Baues, von dem Bauanzeige erstattet ist, darf angefangen werden, wenn binnen 10 Tagen seit Absendung der Anzeige die Baupolizeibehörde nicht widersprochen hat.

Gegenstand der Baugenehmigung und Bauanzeige

Die Vorschrift unterschied im Kern drei Kategorien:

Kategorie	Inhalt nach dem Auszug	Bedeutung für historische Aktenlage
A. Vorherige Baugenehmigung	Erforderlich insbesondere für neue bauliche Anlagen, bestimmte Änderungen an bestehenden Anlagen, Veränderungen tragender Bauteile, Dachkonstruktionen, Umfassungswände, Schornsteine, Feuerstätten, gewerblich genutzte Räume und bestimmte Nutzungsänderungen.	Für erfasste Vorhaben ist eher mit Genehmigungspflicht zu rechnen.
B. Keine Baugenehmigung	Keine Genehmigung für bestimmte unbelastete Wände, gewöhnliche Unterhaltungsarbeiten und kleine Bauten ohne Feuerungsanlage bis 15 qm Grundfläche und 3 m Höhe hinter der Bauflucht, soweit nicht von öffentlichen Straßen sichtbar; die Bauten mussten trotzdem den Vorschriften genügen.	Belegt, dass nicht jedes rechtmäßige Bauvorhaben eine Genehmigung erzeugen musste.
C. Bauanzeige	Für bestimmte kleinere Arbeiten, insbesondere die unter B c genannten kleinen Bauten. Die Behörde konnte eine Bauanzeige verlangen. In Landgemeinden war die Anzeige beim Gemeindevorsteher einzureichen. Mit der Ausführung durfte begonnen werden, wenn die Baupolizeibehörde binnen 10 Tagen nicht widersprach.	Besonders wichtig: Eine Bauanzeige oder Nichtbeanstandung konnte rechtmäßige Bautätigkeit ermöglichen, ohne dass heute zwingend eine vollständige Bauakte auffindbar sein muss.

Rechtliche Einordnung

Der Auszug stützt drei Argumente:

- **Nicht jedes Vorhaben war genehmigungspflichtig:** Die Verordnung konnte ausdrücklich genehmigungsfreie Vorhaben.
- **Nicht jedes Verfahren erzeugte eine heutige Bauakte:** Die Bauanzeige war ein vereinfachtes Verfahren mit kurzer Widerspruchsfrist.
- **Fehlende Unterlagen beweisen nicht automatisch Illegalität:** Gerade bei Anzeigeverfahren, kleinen Bauten oder Unterhaltungsarbeiten kann das Fehlen einer heutigen Genehmigungsurkunde historisch erklärbar sein.

Anlage 4: Landesbauordnungen im Vergleich

Die folgende Tabelle unterscheidet nicht danach, ob ein Land „bestandsschutzfreundlich“ oder „bestandsschutzfeindlich“ ist. Entscheidend ist, ob Bestandsschutz positiv geregelt wird oder ob sich die Schutzwirkung vor allem aus den Grenzen bauaufsichtlicher Eingriffe ergibt.

Land / Regelwerk	Regelungsort aus der vorhandenen Auswertung	Regelungstyp	Bedeutung für historische Gebäude
Musterbauordnung	Kein eigener Bestandsschutzparagraph; Übergangsvorschriften	Systemrahmen	Bestandsschutz wird in den Ländern eigenständig ausgeprägt.
Baden-Württemberg	§ 76 LBO BW, bestehende bauliche Anlagen	Ausdrückliche Bestandsnorm	Positive Regelung. Anpassung typischerweise bei Gefahr oder wesentlicher Änderung.
Bayern	Art. 76 BayBO, Beseitigung/Nutzungsuntersagung	Repressive Eingriffsnorm	Bestandsschutz wird vor allem als Grenze des Einschreitens relevant.
Berlin	§ 81 BauO Bln, bestehende bauliche Anlagen	Ausdrückliche Bestandsnorm	Erhaltung rechtmäßig bestehender Anlagen; Anpassung bei Gefährdung.
Brandenburg	§ 81 BbgBO, Anpassung bestehender Anlagen	Anpassungsnorm	Nachträgliche Anforderungen bei erheblichen Gefahren.
Bremen	§ 79 BremLBO, Beseitigung/Nutzungsuntersagung	Repressive Eingriffsnorm	Fokus auf Eingriffsvoraussetzungen bei rechtswidrigen Anlagen.
Hamburg	§ 80 HBauO, Beseitigung/Nutzungsuntersagung/Anpassung	Gemischte Eingriffs- und Anpassungsnorm	Anpassung bestehender Anlagen bei Gefährdung von Sicherheit oder Gesundheit.

Hessen	§§ 81, 82 HBO, Baueinstellung/Nutzungsverbot/Beseitigung	Repressive Eingriffsnormen	Kein positiver Bestandsschutz im Mittelpunkt; wichtig sind Eingriffsgrund, Verhältnismäßigkeit und Beweiswürdigung.
Mecklenburg- Vorpommern	§ 80a LBauO M-V, Anpassung von Anlagen	Anpassungsnorm	Anpassung bei neuen Anforderungen, unvorhersehbaren Gefahren oder unzumutbaren Beeinträchtigungen.
Niedersachsen	§§ 85, 85a NBauO	Ausdrückliche Bestandsnorm plus Umbauordnung	Schutz rechtmäßig errichteter/genehmigter Anlagen, aber strenge Frage: Was heißt rechtmäßig bei Altbestand?
Nordrhein- Westfalen	§§ 81, 82 BauO NRW, Einstellung/Beseitigung/Nutzungsuntersagung	Repressive Eingriffsnormen	Bestandsschutz vor allem als Grenze von Eingriffen; wichtig bei Nutzungsuntersagung und Beseitigung.
Rheinland-Pfalz	§ 85 LBauO RP, nachträgliche Anforderungen	Nachrüst- und Bestandsnorm	Nachträgliche Anforderungen bei rechtmäßig begonnenen oder bestehenden Anlagen nur bei erheblichen Gefahren.
Saarland	§ 82 LBO SL, Beseitigung/Nutzungsuntersagung	Repressive Eingriffsnorm	Eingriffsebene, keine positive Bestandsnorm im Vordergrund.
Sachsen	§ 80 SächsBO, Beseitigung/Nutzungsuntersagung	Repressive Eingriffsnorm	Maßgeblich sind Illegalität, Eingriffsvoraussetzungen und Verhältnismäßigkeit.

Sachsen-Anhalt	§ 86 BauO LSA, bestehende bauliche Anlagen	Ausdrückliche Bestands- und Anpassungsnorm	Anpassung bestehender Anlagen bei Sicherheit/Gesundheit und wesentlichen Änderungen.
Schleswig-Holstein	§ 80 LBO SH, Beseitigung/Nutzungsuntersagung	Repressive Eingriffsnorm	Bestandsschutz mittelbar über Grenzen bauaufsichtlicher Eingriffe.
Thüringen	§ 87 ThürBO, Beseitigung/Nutzungsuntersagung	Repressive Eingriffsnorm	Eingriffsnorm als maßgeblicher Anknüpfungspunkt.

Einordnung

Eine positive Bestandsschutznorm ist nicht automatisch günstiger. Sie macht Bestandsschutz sichtbar, kann aber durch das Tatbestandsmerkmal „rechtmäßig errichtet“ die formelle Genehmigungsfrage verschärfen. Eine negative Eingriffsnorm kann für historischen Altbestand offener sein, weil die Behörde einen Eingriffsgrund darlegen muss. Deshalb sollte immer gefragt werden:

1. Welche Norm regelt den Bestand oder den Eingriff?
2. Ist die Anlage nach damaligem Recht formell oder materiell rechtmäßig?
3. Liegt eine Nutzungsänderung, wesentliche Änderung oder Aufgabe vor?
4. Gibt es eine konkrete Gefahr oder unzumutbare Beeinträchtigung?
5. Hat die Behörde Ermessen, und wurde es historisch sowie verhältnismäßig ausgeübt?

Anlage 5: Kommentarliteratur im Vergleich

Kommentar / Bundesland	Kernaussage zum Bestandsschutz	Bedeutung für die Argumentation
Große-Suchsdorf/Stiel-Lenz, NBauO	§ 85 NBauO begrenzt die Anpassung rechtmäßig errichteter oder genehmigter Anlagen. Der passive Bestandsschutz wird nicht mehr unmittelbar aus Art. 14 GG abgeleitet, sondern über einfaches Recht bestimmt.	Wichtigster Kommentar für Niedersachsen. Stützt den Dogmenwechsel, macht aber die historische Frage „rechtmäßig errichtet“ besonders wichtig.

Spannowsky/Otto, Bauordnungsrecht Niedersachsen	§ 85 NBauO als zentrale Überleitungs- und Bestandsschutzvorschrift; Auseinandersetzung mit rechtmäßigem Bestand, Anpassung und Umbau.	Ergänzt Große-Suchsdorf und zeigt, dass Niedersachsen besonders ausdifferenziert ist.
Kornmann, Hessische Bauordnung	Schwerpunkt bei bauaufsichtlichem Einschreiten, formeller/materieller Illegalität, Baugenehmigung, Duldung und Beweislast.	Besonders wertvoll, weil Hessen über Eingriffsnormen zeigt, dass fehlende Genehmigung nicht jede Ermessens- und Verhältnismäßigkeitsprüfung ersetzt.
Gädtker/Johlen/Wenzel/Hanne/Kaiser/Koch/Plum, BauO NRW	Bestandsschutz wird im Zusammenhang mit Eigentum, Baugenehmigung, Änderung, Nutzung und Eingriffen behandelt.	NRW ist wichtig für die funktionale Betrachtung: Was ist noch Instandhaltung, was Änderung, was Nutzungsänderung?
Jeromin, LBauO Rheinland-Pfalz	Nachträgliche Anforderungen und Eingriffsmöglichkeiten gegenüber Bestand.	Rheinland-Pfalz ist wegen § 85 LBauO RP als Nachrüst- und Bestandsnorm für den Vergleich bedeutsam.
Bayerische Kommentierung zu Art. 76 BayBO	Schwerpunkt auf Beseitigung, Nutzungsuntersagung, maßgeblichem Zeitpunkt und Grenzen des Bestandsschutzes.	Zeigt die strengere Eingriffsperspektive und die Bedeutung von materieller Rechtswidrigkeit, Nutzung und Aufgabe.

Einordnung

Die Kommentare vertreten keine völlig abweichenden Auffassungen. Gemeinsam ist ihnen, dass Bestandsschutz nicht mehr schlicht als unmittelbarer Anspruch aus Art. 14 GG verstanden wird.

Unterschiede bestehen im Schwerpunkt:

- Niedersachsen fragt stark nach der positiven Bestandsschutznorm und der rechtmäßigen Errichtung.
- Hessen, Bayern, NRW und andere Länder zeigen stärker die Eingriffsseite: Wann darf die Bauaufsicht einschreiten?

- Für historische Gebäude ist gerade diese Kombination wichtig. Die fehlende Akte beantwortet weder die historische Rechtmäßigkeit noch die heutige Eingriffsbefugnis abschließend.

Anlage 6: Rechtsprechungsübersicht mit Relevanz

Entscheidung	Thema	Kernaussage	Relevanz für historische Gebäude
Preußisches OVG, 4. Mai 1915, PrOVGE 68, 369	Vermutung rechtmäßigen Bestands bei seit unvordenklicher Zeit bestehenden Anlagen	Langjährig unter den Augen der Behörden bestehende Anlagen können als ordnungsgemäß entstanden vermutet werden.	Historischer Ausgangspunkt und rhetorisch starker Einstieg. Keine heutige alleinige Anspruchsgrundlage, aber wichtiger rechtsstaatlicher Gedanke.
BVerfG, Nassauskiesungsbeschluss, 15. Juli 1981 .	Art. 14 GG, Eigentum, Grundwasser, Inhalts- und Schrankenbestimmung	Eigentum ist nicht schrankenlos; Inhalt und Schranken werden durch Gesetz bestimmt.	Dogmatischer Ausgangspunkt, aber kein Bauordnungsfall und kein Altbauaktenfall. Nur begrenzt übertragbar.
BVerwG, Urteil vom 7. November 1997, 4 C Juli 1997	Art. 14 GG und bauordnungsrechtlicher Bestandsschutz im Abstandsflächenrecht	Bestandsschutz folgt nicht unmittelbar aus Art. 14 GG, sondern vorrangig aus einfachem Recht.	Zentrale Dogmatikentscheidung. Betrifft <u>nicht</u> die historische Aufbewahrung von Bauakten.
BVerwG, Beschluss vom 17. Juli 2003, 4 B 55.03	Bestandsschutz und materiell rechtmäßiger Bestand	Rezeption der strengeren Linie in der späteren Rechtsprechung.	Wichtig für den Bruch zwischen älterer Praxis und neuerer Dogmatik.
BVerwG, Beschluss vom 9. September 2002, 4 B 52.02	Nutzungsunterbrechung, Jagdhütte, Außenbereich	Bestandsschutz schützt nur Nutzung in Art und Umfang; Nutzungsänderung und Aufgabe können Schutz entfallen lassen.	Wichtig für Aufgabe, Wiederaufnahme und § 35 BauGB.

BVerwG, Urteil vom 3. August 2016, 4 C 3.15	§ 35 Abs. 4 BauGB, zulässigerweise errichtetes Wohngebäude	„Zulässigerweise errichtet“ kann historisch weiter verstanden werden als eine heutige Genehmigungsprüfung.	Sehr wichtig für Außenbereich und historische Wohngebäude.
BVerwG, Beschluss vom 23. März 2021, 4 BN 35.20	Nutzungsunterbrechung und Erledigung der Genehmigung	Kein schematischer Automatismus durch bloßen Zeitablauf; konkludenter Verzicht/Erledigung ist gesondert zu prüfen.	Hilfreich gegen pauschalen Verlust des Bestandsschutzes bei Leerstand.
BVerwG, Beschluss vom 5. Juni 2024, 4 B 23.23	DDR-Altbestand, Nutzungsänderung, Genehmigungspflicht	Altbestand trägt neue Nutzung nicht automatisch.	Zeigt Grenze: Nutzungsänderungen bleiben kritisch.
BVerwG, Beschluss vom 22. Mai 2025, 4 BN 25.24	Treu und Glauben, Bestandsschutz, Pläne	Wer im Verfahren bewusst anders plant und später abweicht, kann sich nicht auf Bestandsschutz berufen.	Abgrenzung zu redlichem historischem Altbestand wichtig.
BGH, Urteil vom 8. März 2024, V ZR 119/23	Zivilrechtliche Nachbar-/WEG-Schnittstelle	Öffentlich-rechtliche Festsetzungen können zivilrechtlich relevant sein, wenn sie drittschützend sind.	Relevant für BGB-Schnittstellen, aber nicht direkt Bauaktenproblem.

Anlage 7: Prüfschema bei fehlender Bauakte

Schritt 1: Errichtungszeitpunkt bestimmen

- Historische Karten
- Katasterunterlagen
- Brandkassenunterlagen
- Grundbuch und Kaufverträge
- alte Fotos
- Luftbilder
- Denkmallisten

- Steuerunterlagen

Schritt 2: Damaliges Recht ermitteln

- Galt eine Baugenehmigungspflicht?
- Galt nur eine Bauanzeige oder Mitteilung?
- War das Vorhaben genehmigungsfrei?
- Galt eine örtliche Baupolizei-Verordnung?
- Waren besondere Vorschriften für Nutzung, Lage oder Bauart einschlägig?

Schritt 3: Nutzungskontinuität prüfen

- Wurde dieselbe Nutzung fortgeführt?
- Gab es längeren Leerstand?
- Wurde die Nutzung aufgegeben?
- Wurde die Nutzung intensiviert?
- Liegt eine Nutzungsänderung vor?

Schritt 4: Bauliche Identität prüfen

- Ist die Substanz im Wesentlichen erhalten?
- Gab es Abriss, Entkernung oder Wiederaufbau?
- Wurden tragende Bauteile wesentlich verändert?
- Ist noch derselbe Bestand betroffen?

Schritt 5: Behördliche Kenntnis und staatliches Verhalten prüfen

- Hausnummernvergabe
- Erschließung und Versorgungsanschlüsse
- Grundsteuer/Einheitswert
- Katastererfassung
- frühere Bauvorlagen
- spätere Genehmigungen für Anbauten oder Änderungen

- Ortsbesichtigungen
- Denkmalschutzunterlagen
- unterbliebene Beanstandungen

Schritt 6: Heutige Eingriffsvoraussetzungen prüfen

- Konkrete Gefahr?
- Erhebliche Gefahr für Leben oder Gesundheit?
- Unzumutbare Nachbarbeeinträchtigung?
- Gesetzliche Anpassungspflicht?
- Formelle und materielle Illegalität?
- Mildere Mittel?
- Ermessensausübung?
- Verhältnismäßigkeit?

Schritt 7: Ergebnis formulieren

Nicht: „Keine Bauakte, also Schwarzbau.“

Sondern: „Fehlende Akten ersetzen keine historische Rechtsprüfung.“

Anlage 8: Indizienkatalog für Eigentümer

Indiz	Beweiswert
Historische Karte	Belegt Standort und ungefähres Alter.
Katasterauszug	Belegt amtliche Erfassung.
Brandkassenunterlage	Belegt Gebäudeexistenz und Nutzung.
alte Fotos	Belegen Alter, Kubatur, Nutzung, Zustand.
Grundbuch/Kaufvertrag	Belegt Eigentumsübergänge und ggf. Gebäudebezeichnungen.
Steuerunterlagen	Belegen staatliche Kenntnis und Nutzung.
Hausnummer	Indiz für behördliche Erfassung.
Erschließungsunterlagen	Indiz für Anschluss an öffentliche Infrastruktur.
Wasser-/Stromanschlüsse	Indiz für Nutzungskontinuität.

frühere Bauvorlagen	Zeigen, dass der Altbestand behördlich als Ausgangslage behandelt wurde.
spätere Anbaugenehmigung	Legalisiert nicht automatisch den Altbestand, ist aber wichtig für Vertrauen und behördliche Kenntnis.
Denkmalliste	Kein Legalitätsnachweis, aber Indiz für anerkannten historischen Bestand.
Zeugenaussagen	Hilfreich bei Nutzungskontinuität, besonders ergänzend zu Urkunden.

Anlage 9: Kurzformel für die bauaufsichtliche Praxis

Bei historischen Gebäuden sollte die Bauaufsicht in drei Ebenen prüfen:

1. **Historische Ebene:** Was galt im Zeitpunkt der Errichtung?
2. **Bestandsebene:** Ist der heutige Bestand noch derselbe, oder gab es Änderung, Intensivierung oder Aufgabe?
3. **Eingriffsebene:** Gibt es heute einen tragfähigen Grund für Einschreiten, Anpassung oder Nutzungsuntersagung?

Erst wenn diese drei Ebenen beantwortet sind, kann belastbar beurteilt werden, ob fehlende Genehmigungsunterlagen rechtlich durchgreifen.