REFERENDARAUSBILDUNG
IM ÖFFENTLICHEN RECHT

Einzelne Grundverfügungen im Bauordnungsrecht

von

VRVG Prof. Roland Kintz

September 2026

Inhaltsverzeichnis:

1. Die Baueinstellungsverfügung 3
1.1. Grundsätzlich keine Anhörung erforderlich
1.2. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Baueinstellungsverfügungen
1.3. Beginn der Bauarbeiten
1.4. Präventives Bauverbot
1.5. Formelle und materielle Illegalität der Bauarbeiten
1.6. Ermessen
1.7. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
1.8. Keine Fristsetzung erforderlich
1.9. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung
1.10. Die Versiegelung der Baustelle

2. Die Beseitigungsanordnung 9
2.1. Abgrenzung zu anderen Vorschriften
2.2. Der Begriff der baulichen Anlage
2.3. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Beseitigungsverfügungen
2.4. Bestandsschutz
2.5. Keine Prüfung der materiellen Baurechtswidrigkeit
2.6. Verhältnismäßigkeit auf der Tatbestandsseite
2.7. Ermessen
2.8. Verzicht und Verwirkung
2.9 Adressat der Beseitigungsverfügung
2.10. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
2.11. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Beseitigungsverfügung

3. Die Nutzungsuntersagungsverfügung 26
3.1. Die Nutzungsänderung
3.2. Formelle und materielle Illegalität der Nutzungsänderung
3.3. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Nutzungsuntersagungen etc.
3.4. Ermessen
3.5. Anordnung der sofortigen Vollziehung der Nutzungsuntersagungsverfügung

4. Die Aufforderung zur Vorlage von Bauunterlagen 35

5. Nachträgliche Anforderungen nach § 85 LBauO 35

6. Die bauordnungsrechtliche Generalklausel 36
6.1. Einzelne Maßnahmen
6.2. Die Duldungsverfügung
6.3. Die Generalklausel und das vereinfachte Genehmigungsverfahren
6.4. Das Betretungsrecht der Bauaufsichtsbehörden

7. Aufbauschemata Bauordnungsverfügungen 42
7.1. Baueinstellungsverfügung
7.2. Beseitigungsverfügung

7.3. Nutzungsuntersagung

1. Die Baueinstellungsverfügung

Nach **§ 80 Abs. 1 LBauO** kann die Bauaufsichtsbehörde die Einstellung von Bauarbeiten anordnen, wenn diese im Widerspruch zu baurechtlichen oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften ausgeführt oder Bauprodukte verwendet werden, die unberechtigt mit dem CE-Zeichen oder mit dem Ü-Zeichen gekennzeichnet sind.

1.1. Grundsätzlich keine Anhörung erforderlich

Von der gemäß § 1 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 28 Abs. 1 VwVfG vor Erlass eines Verwaltungsakts grundsätzlich erforderlichen **Anhörung** kann im Regelfall nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG abgesehen werden, weil eine sofortige Entscheidung im öffentlichen Interesse liegt. Liegt ein solcher Regelfall vor, ergeben sich die Gründe für das Absehen von der vorherigen Anhörung aus der Notwendigkeit zum rechtzeitigen Einschreiten und bedürfen daher keiner gesonderten Darlegung durch die Bauaufsichtsbehörde, so dass diese auch von einer sich aus § 1 Abs. 1 LVwVfG i.V.m. § 39 Abs. 1 Satz 1 und 3 VwVfG ergebenden Begründungspflicht entbunden ist.[1]

1.2. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Baueinstellungsverfügungen

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei Anfechtung einer Baueinstellungsverfügung – einem **Dauerverwaltungsakt** – ist der der letzten mündlichen Verhandlung.[2]

1.3. Beginn der Bauarbeiten

Die Anwendung des § 80 Abs. 1 LBauO setzt voraus, dass die Bauarbeiten **tatsächlich begonnen** haben und **noch nicht beendet** worden sind.[3] Bloße Vorbereitungsmaßnahmen genügen hierfür nicht. Unter dem Begriff der **Bauarbeiten** ist die Gesamtmaßnahme zu verstehen, die sich an einem Bauwerk vollzieht. § 80 Abs. 1 LBauO soll neben dem formellen Baurecht auch das materielle Baurecht dergestalt durchsetzen, dass keine baurechtswidrigen Zustände entstehen, die nicht mehr oder nur schwer rückgängig gemacht werden können.[4] Stehen die von dem Gesetzesverstoß betroffenen Bauteile in einem rechtlich und/oder technisch untrennbaren Zusammenhang zu dem übrigen Bauvorhaben, so wird letzteres zwangsläufig durch den Rechtsverstoß mit berührt.[5]

Die Einstellung der Bauarbeiten kann zeitgleich mit der Rücknahme einer Baugenehmigung unter Anordnung der sofortigen Vollziehung ergehen.[6]

---

[1] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 10.01.1995 - 8 B 13301/94.OVG -; VG Neustadt, Beschluss vom 27.08.2026 – 5 L 1007/26.NW -.

[2] S. z.B. OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 02.04.2025 – 1 LA 78/22 –, juris; Sächsisches OVG, Beschluss vom 14.08.2019 – 1 A 238/19 –, juris.

[3] Für einen Nachbarantrag auf vorläufigen Rechtsschutz fehlt es mit der **Fertigstellung des Rohbaus** dann am Rechtsschutzbedürfnis, wenn der Nachbar nur eine Beeinträchtigung durch das Gebäude als solches, etwa weil es Abstandsflächen nicht einhält, vorläufig abwehren will (Bay. VGH, Beschluss vom 22.08.2014 - 9 CE 14.1132 -, juris.

[4] Kerkmann in: Jeromin, Kommentar zur LBauO Rheinland-Pfalz, 6. Auflage 2025, § 80 Rn. 1.

[5] VG Koblenz, Urteil vom 28.10.2004 - 1 K 1415/04.KO -.

[6] OVG Berlin, LKV 1999, 372.

1.4. Präventives Bauverbot

Der **Nachbar** ist vor Beginn einer Baumaßnahme nicht rechtsschutzlos gestellt. Er kann auf der Grundlage des § 59 Abs. 1 LBauO die Verpflichtung der Bauaufsichtsbehörde auf **präventive Untersagung des Baubeginns** begehren.[7]

1.5. Formelle und materielle Illegalität der Bauarbeiten

Die Einstellung von Bauarbeiten soll u.a. gewährleisten, dass ein Bauvorhaben erst ausgeführt wird, wenn seine Vereinbarkeit mit dem öffentlichen Recht festgestellt ist. Ansonsten könnten nämlich rechtswidrige bauliche Zustände entstehen oder verfestigt werden, die nicht mehr oder nur schwer rückgängig gemacht werden können. Bauarbeiten dürfen daher gemäß § 80 Abs. 1 LBauO regelmäßig bereits dann eingestellt werden, wenn sie **formell rechtswidrig** erfolgen.[8] Dies gilt selbst dann, wenn das formell rechtswidrige Bauwerk unter den gegebenen Umständen offensichtlich materiell genehmigungsfähig ist.[9] Als formell illegal wird ein Bauvorhaben bezeichnet, wenn es ohne die vorgeschriebene oder in einer Weise abweichend von einer erteilten Baugenehmigung errichtet oder geändert wird, dass es von dieser nicht mehr gedeckt wird. Der Baueinstellungsverfügung steht nicht entgegen, dass der Bauherr die von den genehmigten Bauvorlagen abweichende Bauausführung mit den Bodenverhältnissen, mit konstruktiven Notwendigkeiten und architektonischen Verbesserungen begründet und auf die materielle Genehmigungsfähigkeit auch des veränderten Baukörpers sowie auf Fehler der Bauaufsichtsbehörde hinweist.[10] Denn Sinn des Genehmigungsverfahrens ist es, vor Errichtung eines Gebäudes bei erheblicher Abweichung von einer erteilten Genehmigung Klarheit über dessen Zulässigkeit oder der Abweichungen sowohl in bauordnungsrechtlicher als auch bauplanungsrechtlicher Hinsicht zu schaffen. Mit der Baueinstellungsanordnung bei erheblicher Abweichung von den genehmigten Bauunterlagen soll der Bauaufsichtsbehörde die Möglichkeit der Nachprüfung gegeben und die Schaffung vollendeter Tatsachen verhindert werden.

Behauptet ein Betroffener, er führe lediglich genehmigungsfreie **Instandhaltungsmaßnahmen** durch, ist zunächst auf § 61 LBauO hinzuweisen, wonach u.a. die „**Änderung**“ der Baugenehmigung bedarf, soweit in den §§ 62, 67 und 84 nichts anderes bestimmt ist. Gemäß **§ 62 Abs. 2 Nr. 1 LBauO** bedürfen keiner Baugenehmigung die **Änderung der äußeren Gestaltung** genehmigungsbedürftiger baulicher Anlagen durch Anstrich, Verputz oder Dacheindeckung, durch Austausch von Fenstern, Fenstertüren oder Außentüren und der Bedachung einschließlich Maßnahmen zum Zwecke der Energieeinsparung sowie durch Bekleidungen und Verblendungen von Wänden, ausgenommen Hochhäuser; dies gilt nicht in Gebieten, für die örtliche Vorschriften über die Gestaltung oder Erhaltung baulicher Anlagen bestehen, sowie für Gebäude in der Umgebung von Kultur- und Naturdenkmälern. Dem Tatbestandsmerkmal „Änderung“ ist immanent, dass **nur Instandsetzungsmaßnahmen und Umgestaltungen des äußeren Erscheinungsbildes einer baulichen Anlage baugenehmigungsfrei** sind.[11]

Ist das begonnene Bauvorhaben baugenehmigungsfrei (§§ 62, 67 LBauO), so rechtfertigen selbstverständlich nur Verstöße gegen materielle Bestimmungen den Erlass einer Einstellungsverfügung (vgl. § 62 Abs. 3 LBauO). Die Vorlage der Bauunterlagen im **Freistellungsverfahren** nach § 67 LBauO begründet ebenso wenig wie die Mitteilung der Gemeinde an den Bauherrn, dass kein Genehmigungsverfahren durchgeführt werden soll (§ 67 Abs. 2 Satz 1 LBauO), eine formelle Legalität des Vorhabens. Anders als bei der Baugenehmigung wird im Freistellungsverfahren keine verbindliche behördliche Feststellung der Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit baurechtlichen oder sonstigen

---

[7] VG Neustadt, Beschluss vom 09.05.2000 - 4 L 925/00.NW - m.w.N., juris.

[8] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 20.06.2016 - 1 B 10437/16.OVG -; VG Neustadt, Beschluss vom 27.08.2026 – 5 L 1007/26.NW -; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 02.04.2025 – 1 LA 78/22 –, juris; VGH Mannheim VBlBW 2020, 516; Bay. VGH, Beschluss vom 11.09.2017 – 1 ZB 16.2186 –, juris.

[9] Kerkmann in: Jeromin, a.a.O. § 80 Rn. 8; VGH Baden-Württemberg, NVwZ-RR 2005, 10; aA OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 08.02.2006 - 2 M 210/05 -: Drängt sich die Genehmigungsfähigkeit geradezu auf, kann sich die Behörde wegen des auch im öffentlichen Recht geltenden Grundsatzes von Treu und Glauben auf die fehlende Genehmigung nicht berufen.

[10] OVG Berlin BRS 58 Nr. 200; VG Neustadt, Beschluss vom 27.08.2026 – 5 L 1007/26.NW -.

[11] Jeromin in: Jeromin a.a.O., § 62 Rn. 116.

öffentlich-rechtlichen Vorschriften getroffen, sondern die Verantwortung für die Einhaltung des materiellen Rechts in vollem Umfange dem Bauherrn und den anderen am Bau Beteiligten (vgl. § 54 Abs. 1 LBauO) auferlegt. Wird ein genehmigungsfreies Vorhaben deshalb in Widerspruch zu Vorschriften des materiellen Rechts errichtet, kann die Bauaufsichtsbehörde die Einstellung der Bauarbeiten unabhängig davon anordnen, ob die Bauausführung im Einklang oder im Widerspruch zu den vorgelegten Bauunterlagen erfolgt.[12]

Eine Baueinstellung, die auf das Fehlen einer erforderlichen Genehmigung für Bauarbeiten gestützt wird, setzt grundsätzlich voraus, dass die **Frage der Genehmigungsbedürftigkeit geklärt** ist. Kann diese Klärung nicht ohne weiteres herbeigeführt werden, dürfen Bauarbeiten schon dann stillgelegt werden, wenn die **Frage der Genehmigungsbedürftigkeit zumindest ernstlich zweifelhaft** ist. Die Baueinstellung dient in diesem Fall der Sicherung der formalen Ordnungsfunktion des Baugenehmigungsverfahrens und soll das Entstehen oder die Verfestigung eines baurechtswidrigen Zustandes verhindern.[13] Entschließt sich die Behörde in diesen Fällen zum sofortigen Erlass einer Baueinstellungsverfügung, hat sie die Baueinstellung unter Kontrolle zu halten und - sofern Anhaltspunkte bestehen, die auf eine Veränderung der Sach- oder Rechtslage hindeuten - zu prüfen, ob ihre Verfügung aufrechterhalten werden kann. Solche Anhaltspunkte bestehen insbesondere dann, wenn der Bauherr einen Bauantrag gestellt und Unterlagen eingereicht hat, die eine Überprüfung des Baustopps ermöglichen.[14]

Ist das Bauvorhaben zwar **genehmigungsfrei**, verstößt es aber z.B. gegen die Festsetzungen des **Bebauungsplans**, können die Bauarbeiten ebenfalls regelmäßig eingestellt werden. Für solche Bauvorhaben schreibt nämlich § 69 Abs. 2 LBauO vor, dass - vor Baubeginn - die Befreiung bzw. die Zulassung einer Abweichung schriftlich zu beantragen ist. Beginnt der Bauherr gleichwohl ein von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes abweichendes Vorhaben ohne ein solches Verfahren, so ist die Baueinstellung bereits mit Blick auf dieses formell rechtswidrige Verhalten zulässig. Den formellen Anforderungen aus § 69 Abs. 2 LBauO bei Bauvorhaben, die zwar keiner Baugenehmigung bedürfen, die aber von Festsetzungen eines Bebauungsplanes abweichen, kann sich der Bauherr auch nicht dadurch entziehen, dass er die entgegenstehenden Festsetzungen des Bebauungsplanes für unwirksam erachtet. Er ist vielmehr gehalten, auch insoweit vor Baubeginn die Vereinbarkeit des Bauvorhabens mit dem öffentlichen Recht feststellen zu lassen. Unterlässt der Bauherr ein solches Verfahren, so rechtfertigt regelmäßig bereits diese formelle Rechtswidrigkeit die Baueinstellung, zumal der Bauaufsichtsbehörde grundsätzlich **keine Normverwerfungskompetenz** zusteht. Etwas anderes kann nur dann gelten, wenn die Ungültigkeit des Bebauungsplans außerhalb eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO in einem gerichtlichen Verfahren inzident festgestellt worden und den Beteiligten dies bekannt ist[15]. Im **Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes** gegen eine für sofort vollziehbar erklärte Baueinstellungsverfügung ist daher in der Regel **keine inzidente Normenkontrolle durchzuführen**; vielmehr **ist regelmäßig von der Verbindlichkeit planerischer Festsetzungen für das Baugrundstück auszugehen**.[16] Etwas anderes gilt nur dann, wenn der zur Unwirksamkeit führende Mangel aufgrund der in dem Eilverfahren vorliegenden Unterlagen zweifelsfrei festgestellt werden kann, wie dies z.B. bei dem Fehlen der erforderlichen Ausfertigung des Bebauungsplans der Fall ist.[17]

Werden an einem Gesamtbauvorhaben **genehmigungspflichtige und genehmigungsfreie Bauarbeiten** durchgeführt, so ist es **insgesamt genehmigungspflichtig.**[18] Die Genehmigungsfreiheit nach § 62 LBauO greift nur dann ein, wenn die dort aufgeführten Bauvorhaben als selbständige Einzelvorhaben ausgeführt werden.

Der **Regelungsgehalt** einer Baueinstellungsverfügung konzentriert sich auf die tatsächlichen und rechtlichen Gründe, die zur Baueinstellung geführt haben, und beschränkt diesen insoweit. Werden dem

---

[12] VG Koblenz, Beschluss vom 02.09.1999 - 1 L 2077/99.KO -.
[13] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15.11.2016 - 8 B 11191/16.OVG -.
[14] OVG Thüringen, ThürVBl 2000, 62.
[15] VG Neustadt, Urteil vom 25.10.2002 - 4 K 2409/02.NW -.
[16] OVG Saarland, NVwZ-RR 2007, 581.
[17] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 08.01.2007 - 1 B 11307/06.OVG -; OVG Bremen, Beschluss vom 13.02.2023 – 1 B 319/22 –, juris; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 26.05.2023 – 1 MB 13/22 –, juris; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20.10.2022 – 14 S 3815/21 –, juris und Bay. VGH, Beschluss vom 10.12.2020 – 9 CS 20.892 –, juris: Die Inzidentprüfung ist auf offensichtliche Fehler beschränkt.
[18] VG Neustadt, Beschluss vom 28.02.2013 - 4 L 44/13.NW -; juris m.w.N.

Bauherrn nach dem Wortlaut der Baueinstellungsverfügung nicht sämtliche Bauarbeiten, sondern nur alle genehmigungspflichtigen Bauarbeiten verboten, ist die Verfügung nach Maßgabe des objektiven Empfängerhorizonts regelmäßig so zu verstehen, dass sie nur eine Untersagung der im Sinne des § 61 LBauO genehmigungsbedürftigen, also nicht verfahrensfreien Baumaßnahmen enthält.[19]

Entfällt der sachliche Grund für die Baueinstellung, so verliert diese ihre Rechtfertigung und ihre Wirkung. Eine Baueinstellungsverfügung tritt allerdings nicht schon dann außer Kraft, wenn der Bauherr seiner Ansicht nach die Gründe, die zur Baueinstellung geführt haben, nachträglich - mit oder ohne Einverständnis der Bauaufsichtsbehörde - beseitigt hat. Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ist vielmehr grundsätzlich eine Entscheidung der Bauaufsichtsbehörde darüber erforderlich, dass die Baueinstellung ihre Rechtfertigung verloren hat. Diese Entscheidung kann durch ausdrückliche Erklärung gegenüber dem Bauherrn ergehen. Dem gleichzusetzen ist die nachträgliche Erteilung einer Baugenehmigung nach § 70 oder § 66 LBauO oder eine Bescheinigung, dass das Bauvorhaben im Freistellungsverfahren nach § 67 LBauO ausgeführt werden kann. Daneben verliert eine Baueinstellungsverfügung ausnahmsweise auch dann ihre Wirkung, wenn der Bauherr danach neue Baupläne eingereicht hat und im vereinfachten Genehmigungsverfahren die Genehmigungsfiktion des § 66 Abs. 4 Satz 5 LBauO eintritt oder im Freistellungsverfahren die Monatsfrist des § 67 Abs. 2 Satz 1 1. Halbsatz LBauO verstrichen ist.[20]

Eine Baueinstellungsverfügung kann sich „auf andere Weise“ nach § 43 Abs. 2 VwVfG erledigen, wenn nachträglich eine Baugenehmigung ergeht, die der Ordnungsverfügung vollständig widerspricht.[21]

1.6. Ermessen

Bei der Baueinstellungsverfügung handelt es sich formal um eine **Ermessensentscheidung**. Es entspricht regelmäßig pflichtgemäßem Ermessen, wenn die Bauaufsichtsbehörde bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 80 Abs. 1 LBauO eine Baueinstellung anordnet und damit im Regelfall von ihrem Ermessen (sog. **intendiertes Ermessen**) in einer dem Zweck des Gesetzes entsprechenden Weise Gebrauch macht.[22] Deshalb bedarf es keiner weitergehenden Begründung nach § 1 LVwVfG i.V.m. § 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG. Insoweit sind selbst Formulierungen, die eine Ermessenentscheidung als solche nicht mehr erkennen lassen, regelmäßig dahingehend zu interpretieren, dass sich aus Sicht der Behörde keine Anhaltspunkte oder hinreichenden Gründe ergeben haben, die eine ausnahmsweise Hinnahme weiterer Bautätigkeit gerechtfertigt erscheinen lassen. Nichts anderes gilt auch mit Blick auf eventuelle erhebliche wirtschaftliche Folgen eines Baustillstands. Wirtschaftliche Einbußen eines Betroffenen spielen in diesem Zusammenhang auch unter Verhältnismäßigkeitsaspekten regelmäßig keine Rolle. Es handelt sich dabei um Risiken, die die bauverfahrensrechtlich in weitem Maße für die Einhaltung baurechtlicher Anforderungen eigenverantwortlichen Bauherrinnen und Bauherrn nach dem Willen des Gesetzgebers zu tragen haben.[23]

Begehrt der **Nachbar** den Erlass einer Baueinstellungsverfügung, so muss die Bauaufsichtsbehörde bei **genehmigungspflichtigen Schwarzbauten** und **genehmigungsfreien Vorhaben** in der Regel einschreiten, wenn das Bauvorhaben gegen nachbarschützende Vorschriften verstößt.[24] Im **vereinfachten Genehmigungsverfahren** ist der Erlass einer Einstellungsverfügung geboten, wenn nachbarschützende

---

[19] Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 23.10.2019 – 2 L 51/17 –, juris.

[20] VG Neustadt, Beschluss vom 16.03.2004 - 4 L 661/04.NW -.

[21] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 30.11.1994 – 4 B 243/94 – und VG Neustadt, Urteil vom 18.11.2019 – 4 K 672/19.NW –; vgl. auch Bay. VGH, Urteil vom 25.01.1988 – 14 B 86.02382 –, juris und VG Neustadt, Beschluss vom 29.11. 2019 – 5 L 1232/19.NW –, juris zur Erledigung einer Nutzungsuntersagung durch eine später erteilte Baugenehmigung. Dagegen erledigt sich eine Baueinstellungsverfügung, die mit Blick auf die unzulässige Fortführung eines bestimmten Bauvorhabens ergangen ist, nicht durch den Erlass einer auf ein anderes Vorhaben bezogenen Baugenehmigung (Sächsisches OVG, Beschluss vom 14.08.2019 – 1 A 238/19 –, juris.

[22] S. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 19.02.2026 – 8 B 10009/26.OVG -; Bay. VGH, Beschluss vom 18.03.2025 – 2 CS 25.231 –, juris; VG Neustadt, Beschluss vom 27.08.2026 – 5 L 1007/26.NW -; VG Trier, Beschluss vom 24.08.2023 – 5 L 2977/23.TR –.

[23] Vgl. Bay. VGH, Beschluss vom 11.09.2017 – 1 ZB 16.2186 –, juris.

[24] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 03.09.2018 - 8 B 10717/18 -; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 15.08.2018 – 2 M 65/18 –, juris.

Normen des Bauordnungsrechts verletzt sind.[25] Allein die formelle Rechtswidrigkeit einer baulichen Anlage – also das (möglicherweise) Fehlen einer erforderlichen Baugenehmigung bzw. eine von einer vorhandenen Genehmigung abweichende Bauausführung – genügt als solche nicht, um die Betroffenheit eines subjektiven Rechts des Nachbarn zu begründen. Die Vorschriften über die Baugenehmigungspflicht dienen allein dem öffentlichen Interesse und sind daher nicht nachbarschützend.[26]

1.7. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Baueinstellungsverfügung darf nicht gegen den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** verstoßen. Dies bedeutet, dass die Bauaufsichtsbehörde unter Umständen trotz Baurechtswidrigkeit von einer Totaleinstellung eines Bauvorhabens abzusehen hat, wenn sich die Einstellung begrenzen lässt.[27] Die Baugenehmigung für ein Bauvorhaben stellt regelmäßig eine **unteilbare Einheit** dar, so dass dann, wenn teilweise nach den genehmigten Bauvorlagen gebaut, teilweise aber davon abgewichen wird, im Allgemeinen der gesamte Bau formell illegal ist und die Behörde befugt ist, die gesamten Bauarbeiten einzustellen.[28] Etwas Anderes kann nur gelten, wenn die von der Illegalität betroffenen Bauteile in einem rechtlich oder technisch klar trennbaren Zusammenhang mit dem übrigen Bauvorhaben stehen und mithin ausgeschlossen ist, dass das Gesamtvorhaben berührt wird.[29] Zur Sicherung des formellen Baurechts reichen in der Regel mildere Maßnahmen als die Einstellung der gesamten Bauarbeiten nicht aus, da es auch Zweck der Baueinstellungsverfügung ist, jede weitere Verfestigung des formell baurechtswidrigen Zustandes zu verhindern. [30]

Da es sich bei der Baueinstellungsverfügung um einen **Verwaltungsakt mit Dauerwirkung** handelt, hat die Bauaufsichtsbehörde in der Folgezeit die Baueinstellungsverfügung verfahrensmäßig unter Kontrolle zu halten und zu prüfen, ob gegen baurechtliche Vorschriften tatsächlich (weiterhin) verstoßen wird.[31]

Nach Erlass einer Baueinstellungsverfügung sind nur die vorhandenen Baumassen sichernde und erhaltende **provisorische Maßnahmen** zulässig, also lediglich sozusagen unerlässliche Baustellensicherungsmaßnahmen möglich.[32] Darunter fallen nur solche Arbeiten, die zur Erhaltung der bereits geschaffenen Substanz erforderlich sind. Zulässig sind darüber hinaus nur unbedingt notwendige Sicherungsmaßnahmen zum Schutz von Baugruben oder Nachbargrundstücken. Ausgeschlossen sind danach Maßnahmen, die zu einer Verfestigung des (formell) unrechtmäßigen Zustandes führen oder vollendete Tatsachen schaffen oder die letztlich ein weiteres Gebrauchmachen von der Baugenehmigung darstellen.[33]

1.8. Keine Fristsetzung erforderlich

Die Formulierung, dass die Bauarbeiten unverzüglich eingestellt werden sollen, ist nicht unbestimmt. Für eine Baueinstellungsverfügung bedarf es grundsätzlich keiner Fristsetzung, weil die Baueinstellung sich in einem bloßem Unterlassen bzw. einer Duldung erschöpft und im Übrigen eine Fristsetzung dem Zweck der Baueinstellung, tatsächliche Veränderungen bis zu einer abschließenden Entscheidung im Baugenehmigungsverfahren zu verhindern, regelmäßig zuwiderliefe.[34]

---

[25] Liegt ein Verstoß gegen Bauplanungsrecht vor, ist der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs gegen die Baugenehmigung statthaft.
[26] OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 15.08.2018 – 2 M 65/18 –, juris.
[27] VG Neustadt, Beschluss vom 27.08.2026 – 5 L 1007/26.NW -.
[28] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 19.02.2026 – 8 B 10009/26.OVG -; VG Neustadt, Beschluss vom 27.08.2026 – 5 L 1007/26.NW – unter Bezugnahme auf OVG Weimar, Beschluss vom 14.06.1994 – 1 EO 125/94 –, juris.
[29] Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 19.02.2026 – 8 B 10009/26.OVG -; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17.03.2017 – 7 B 73/17 –, juris.
[30] VG Neustadt, Beschluss vom 27.08.2026 – 5 L 1007/26.NW -.
[31] Bay. VGH, Beschluss vom 19.01.2007 - 2 CS 06.3083 -.
[32] Kerkmann in: Jeromin a.a.O., § 80 Rn. 19.
[33] Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 19.02.2026 – 8 B 10009/26.OVG -.
[34] Bay. VGH, Beschluss vom 31.08.2023 – 15 ZB 23.634 –, juris.

1.9. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung

Um der Baueinstellungsverfügung, die sinnvollerweise nur auf eine kurzfristige, von Suspensiveffekten nicht gehinderte Unterbindung der Bauarbeiten zielt, die notwendige Geltung zu verschaffen, ist es in der Regel angebracht, die **sofortige Vollziehung** nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO anzuordnen.[35] An die **Begründungspflicht** nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO sind dabei **keine hohen Anforderungen** zu stellen.[36] Denn die Verhinderung gesetzeswidriger Bauarbeiten und ihrer Fortsetzung oder die Schaffung bzw. Verfestigung von gesetzeswidrigen Zuständen ist stets als im besonderen öffentlichen Interesse an einer geordneten baulichen Entwicklung gelegen anzusehen.[37] Die Begründung darf zwar nicht formularmäßig sein, die praktisch auf alle Arten der von der Behörde erlassenen Verwaltungsakte passen würde. Kann eine bestimmte und ausreichende Begründung im Sinne des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO aber auf mehrere gleich gelagerter Fälle zutreffen, kann es der Behörde nicht verwehrt sein, die gleiche Formulierung mehrfach zu benutzen. Denn es wäre ein übertriebener Formalismus, wenn man verlangen würde, dass die Behörde denselben Inhalt einer Begründung mit stets wechselnden Ausdrücken wiedergeben müsste, um den Schein einer Formularbegründung zu vermeiden.[38]

1.10. Die Versiegelung der Baustelle

Setzt der Bauherr trotz angeordneter Baueinstellung die Bauarbeiten fort, ist die Bauaufsichtsbehörde gemäß **§ 80 Abs. 2 LBauO** befugt, die Baustelle zu versiegeln. Die **Versiegelung einer Baustelle** ist trotz ihrer Qualifizierung als Vollstreckungsmaßnahme - "nur" ein Realakt des Vollzuges, aber kein Verwaltungsakt im rechtstechnischen Sinne.[39] Ein Realakt des Vollzuges stellt zwar eine hoheitliche Maßnahme i.S.d. § 35 Satz 1 VwVfG dar, weil er Ausfluss einer gesetzlich verliehenen, einseitigen Zwangsgewalt ist. Ihm fehlt aber das für den Begriff des Verwaltungsakts konstitutive Element einer "Regelung". Denn dieses ist einer behördlichen Maßnahme nur dann zu Eigen, wenn sie darauf gerichtet ist, in verbindlicher und der Bestandskraft fähiger Weise Rechtsfolgen für die Rechtsstellung des Adressaten zu bewirken, d.h. Rechte des Betroffenen unmittelbar zu begründen, zu ändern, aufzuheben, mit bindender Wirkung festzustellen, oder zu verneinen. Bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs regelt die Behörde aber nichts, sondern wendet ausschließlich physische Gewalt an.[40]

Zu prüfen ist, ob eine bestandskräftige oder sofort vollziehbare Einstellungsverfügung gegeben ist[41] - denn nur dann muss der Vollstreckungsschuldner die Einstellungsverfügung beachten - und ob die Bauarbeiten fortgesetzt worden sind. In Bezug auf die Frage, ob Bauarbeiten fortgeführt wurden, kommt es nicht darauf an, welche Arbeiten zum Zeitpunkt der Versiegelung gerade an der Baustelle ausgeführt worden sind. Insbesondere muss es sich nicht konkret um die Teile der Bauausführung handeln, deren Beanstandung zu der Baueinstellungsverfügung geführt hat. Eine Versiegelung ist grundsätzlich zulässig, solange nicht alle Arbeiten an der Baustelle abgeschlossen sind.[42]

---

[35] S. z.B. Bay. VGH, Beschluss vom 16.09.2013 - 14 CS 13.1383 -, juris; vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29.01.2020 - 8 B 11791/19.OVG -; VG Neustadt, Beschluss vom 15.05.2025 – 5 L 447/25.NW -, juris und Beschluss vom 27.08.2026 – 5 L 1007/26.NW -.

[36] S. z.B. OVG Saarland, NVwZ-RR 2007, 581.

[37] Kerkmann in: Jeromin, a.a.O., § 80 Rn. 42.

[38] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30.03.2005 -1 B 10231/05.OVG - ; s. auch Beschluss vom 23.06.2006 – 1 B 10586/06.OVG –; VG Neustadt, Beschluss vom 15.05.2025 – 5 L 447/25.NW -, juris.

[39] S. hierzu ausführlich: Lemke, Verwaltungsvollstreckungsrecht des Bundes und der Länder, 1997, § 17 IV 4; Pietzner, VerwArch 84 (1993) , 261, 271; vgl. auch VG Neustadt, Beschluss vom 29.06.2018 – 4 L 809/18.NW -: „Bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs regelt die Behörde nichts, sondern wendet ausschließlich physische Gewalt an."

[40] VG Neustadt, Beschluss vom 04.03.2026 – 4 L 153/26.NW -.

[41] Vgl. VG Mainz, Beschluss vom 27.04.1998 - 2 L 2562/97.MZ -.

[42] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 24.06.2026 – 8 B 10468/26.OVG -. Nach dem BayVGH, Beschluss vom 04.05.1987 – 2 B 86.01597 –, juris darf die Versiegelung sogar dann die einheitliche Baustelle erfassen, wenn die vorangegangene Baueinstellung nicht alle Bauarbeiten untersagt hat.

Dem Widerspruch gegen eine ausdrücklich in Form eines Verwaltungsakts angeordnete Versiegelungsverfügung kommt gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 20 AGVwGO keine aufschiebende Wirkung zu.[43] Wendet sich der Bauherr im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Versiegelung der Baustelle, ohne dass die Bauaufsichtsbehörde eine gesonderte Versiegelungsanordnung erlassen hat, so ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO die statthafte Antragsart.[44]

Der Versiegelung einer baulichen Anlage steht nicht entgegen, dass die Bauaufsichtsbehörde zuvor bereits deren Nutzung untersagt und zur Durchsetzung Zwangsgelder angedroht und festgesetzt hat, wobei es keinen Unterschied macht, ob die Anordnung der Versiegelung als neuerliche Grundverfügung oder als Wechsel des Zwangsmittels zu werten ist.[45]

Neben der Versiegelung kann die Bauaufsichtsbehörde die an der Baustelle vorhandenen Bauprodukte, Hilfsmittel, Gerüste, Maschinen und ähnliche Gegenstände auf Kosten des Bauherrn **sicherstellen** (§ 80 Abs. 2 Satz 1 LBauO). Im Einzelnen verweist § 80 Abs. 2 Satz 2 LBauO auf die Vorschriften der §§ 22 Nr. 1, 23 - 25 POG.

2. Die Beseitigungsanordnung

Nach § 81 Satz 1 LBauO kann die Bauaufsichtsbehörde u.a. die teilweise oder vollständige Beseitigung baulicher Anlagen anordnen, wenn diese gegen baurechtliche oder sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften über die Errichtung, die Änderung, die Instandhaltung oder die Nutzungsänderung dieser Anlagen verstoßen und nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können.

2.1. Abgrenzung zu anderen Vorschriften

Als Rechtsgrundlage für die Beseitigung kommen in bestimmten Konstellationen auch andere Normen in Betracht mit der Folge, dass nicht die Bauaufsichtsbehörde, sondern gegebenenfalls eine andere Behörde die Entfernung der baulichen Anlage anzuordnen hat.

Im Grundsatz erstreckt sich die Bauaufsicht nicht nur auf die Überwachung der Einhaltung baurechtlicher Bestimmungen, also solcher des Bauplanungsrechts und des Bauordnungsrechts. Zum Überwachungsprogramm der Bauaufsicht im Rahmen der ihr zugewiesenen Aufgaben gehören vielmehr **auch sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften**. Zu diesen zählen insbesondere Vorschriften des Straßen-, Wasser-, Immissionsschutz-, Gewerbe-, Denkmalschutz-, Abfallbeseitigungs-, Naturschutz- und des Bodenschutzrechts, **soweit sie sich auf die vom Baurecht erfassten Anlagen beziehen**. Im Gegensatz zur präventiven Kontrolltätigkeit der Bauaufsichtsbehörden, wo § 65 Abs. 1 Satz 2 LBauO eine Einschränkung der grundsätzlich umfassenden Kontrollzuständigkeit der Bauaufsichtsbehörden für bauliche Anlagen vorsieht, wenn und soweit für die Überwachung bestimmter öffentlich-rechtlicher Vorschriften eine andere Behörde abschließend zuständig ist, sieht § 81 Satz 1 LBauO (ebenso wie die §§ 59 Abs. 1, 80 Abs. 1 und § 85 Abs. 2 LBauO für den **Bereich der nachträglichen (repressiven) Kontrolltätigkeit der Bauaufsichtsbehörden** eine solche **Beschränkung ihres Kontrollauftrags** und der daran anknüpfenden Eingriffsermächtigungen **nicht** vor.[46] **Bei der Bestimmung der zutreffenden Rechtsgrundlage ist danach abzugrenzen, ob die Gefahr, der mit dem behördlichen Einschreiten begegnet werden soll, vom jeweiligen Gefahrentatbestand erfasst ist**.[47]

---

[43] Vgl. VG Neustadt, Beschluss vom 09.10.1997 - 11 L 2524/97.NW - ; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 18.11.1997 - 8 B 12715/97.OVG -.

[44] VG Neustadt, Beschlüsse vom 26.10.1999 - 4 L 2501/99.NW - und 24.04.2001 - 4 L 727/01.NW - .

[45] OVG Saarland, AS 25, 493 = NVwZ-RR 1995, 493.

[46] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29. Januar 2014 – 8 A 11136/13.OVG –; VG Neustadt/Wstr., Beschluss vom 06.05.2020 – 5 L 371/20.NW-, juris.

[47] BVerwG, Urteil vom 25. 07.2007 – 6 C 39.06 –, juris; VG Berlin, Urteil vom 28.01.2020 – 4 K 135.19 –, juris (s. dazu auch die Besprechung von Payandeh, JuS 2020, 470).

2.1.1. Abgrenzung zu polizei- und ordnungsrechtlichen Vorschriften

Die Vorschrift des § 81 Satz 1 LBauO ist einschlägig, wenn durch die Nutzung einer baulichen Anlage Vorschriften verletzt werden, die ihrerseits einen **hinreichenden Anlagenbezug aufweisen,** mithin ein „Baurechtsverstoß" vorliegt und dadurch eine im direkten Zusammenhang mit der Anlage stehende – **anlagenbezogene – Gefahr** begründet wird. Geht dagegen z.B. von dem beanstandeten Gebäude keine gebäudespezifische Gefahr aus, der mit der Einhaltung baurechtlicher Vorschriften begegnet werden könnte, kommt kein bauaufsichtliches Einschreiten, sondern (ggf.) nur ein ordnungsrechtliches Einschreiten (z.B. § 9 POG) in Betracht. Ist eine bauliche Anlage sowohl baurechts- als auch ordnungsrechtswidrig, kann sowohl nach Bauordnungsrecht als auch nach Ordnungsrecht eingeschritten werden. Der Betreffende hat keinen Anspruch darauf, dass gegen ihn „nur" ordnungsrechtlich vorgegangen werden darf.[48]

2.1.2. Abgrenzung zu straßenrechtlichen Vorschriften

Nach der LBauO ist die Bauaufsichtsbehörde nicht daran gehindert, bei der Überwachung baulicher Anlagen, wie z.B. einer befestigten Zufahrt mit Toranlage, auch deren Vereinbarkeit mit dem Landesstraßenrecht zu prüfen.[49] Auch der Eingriffsermächtigung der Straßenbaubehörde für den Fall der Straßenbenutzung ohne erforderliche Erlaubnis nach **§ 41 Abs. 8 Satz 1 LStrG** lässt sich keine die Zuständigkeit der Bauaufsichtsbehörden für die Überwachung baulicher Anlagen verdrängende Sonderzuständigkeit entnehmen. Vielmehr bestehen **parallele Überwachungskompetenzen der Bauaufsichts- und der Straßenbaubehörde**.

2.1.3. Abgrenzung zu wasserrechtlichen Vorschriften

Befindet sich z.B. eine bauliche Anlage wie ein Zaun oder ein Geräteschuppen weniger als 10 m von der Uferlinie eines Gewässers dritter Ordnung entfernt (s. § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 LWG), so handelt es sich - auch - um eine Anlage an einem Gewässer. Ist der Geräteschuppen gemäß § 62 Abs. 1 Nr. 1 LBauO baugenehmigungsfrei, so ist eine eventuelle Beseitigungsverfügung ebenso wie bei dem Zaun von der **unteren Wasserbehörde**[50] auf § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG[51] zu stützen, sofern wasserrechtliche Gründe ausschlaggebend sind. Bei Gebäuden, die der Baugenehmigungspflicht unterliegen, ist dagegen die Bauaufsichtsbehörde zuständig (§ 31 Abs. 4 LWG).[52]

2.1.4. Abgrenzung zu immissionsschutzrechtlichen Vorschriften

Auch im Verhältnis zum Immissionsschutzrecht bestehen **parallele Überwachungskompetenzen der Bauaufsichts- und der Immissionsschutzbehörden**. Das OVG Rheinland-Pfalz führte zur Anwendbarkeit des § 85 LBauO oder des § 17 BImSchG u.a. Folgendes aus:[53]

„Nach § 17 Abs. 1 Satz 1 BImSchG können zur Erfüllung der sich aus diesem Gesetz und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ergebenden Pflichten nach Erteilung der Genehmigung Anordnungen getroffen werden. Nach ihrem klaren Wortlaut ***beschränkt sich diese Ermächtigung auf die Erfüllung immissionsschutzrechtlicher Verpflichtungen****, also der Pflichten zur Vermeidung*

---

[48] OVG Rheinland-Pfalz NVwZ-RR 2010, 757.

[49] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29.01.2014 - 8 A 11136/13.OVG -; vgl. auch OVG Sachsen-Anhalt, NVwZ-RR 2010, 963.

[50] S. § 31 Abs. 4 Satz 1 LWG 2015 (s. auch § 84 Nr. 1 LBauO).

[51] S. z.B. OVG Nordrhein-Westfalen, UPR 2018, 397. **Im Wasserrecht wird eine Trennung zwischen formeller und materieller Illegalität nicht vorgenommen**. Vor Erlass einer auf § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG gestützten Beseitigungsverfügung ist es daher nicht erforderlich, regelmäßig zu prüfen, ob eine wasserrechtlich illegale Anlage nachträglich genehmigt werden kann (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 04.06.1998 - 1 A 13224/96.OVG - und BVerfG, SächsVBl 2010, 140).

[52] D.h. neben einer Baugenehmigung ist auch eine wasserrechtliche Genehmigung erforderlich (s. dazu ausführlich VG Neustadt, Beschluss vom 26.09.2014 - 3 L 779/14.NW -, juris).

[53] BauR 2016, 2064. Vgl. auch VG Neustadt, Beschluss vom 08.11.2019 – 5 L 1029/19.NW –, juris.

schädlicher Umwelteinwirkungen i.S.v. § 5 BImSchG. ***Hinsichtlich der Pflichten aus anderen Vorschriften außerhalb des BImSchG ist in Rechtsprechung und Literatur anerkannt, dass zu deren Vollzug die hierfür zuständigen Behörden berufen sind****. Die Konzentrationswirkung bei der Genehmigung von Windenergieanlagen nach § 13 BImSchG erstreckt sich nur auf die präventive Kontrolle;* ***nach Erteilung der Genehmigung fällt die Zuständigkeit zum Vollzug der öffentlich-rechtlichen Vorschriften außerhalb des Immissionsschutzrechts wieder an die zum Vollzug dieser Vorschriften zuständigen Behörden zurück*** *(...). Beim Verstoß gegen Pflichten sowohl aus dem BImSchG als auch aus anderen Vorschriften kann § 17 BImSchG anwendbar sein, dann aber gegebenenfalls parallel zu anderen Ermächtigungsnormen (...). Derselbe Sachverhalt kann Anlass für verschiedene Behörden zum Einschreiten sein.* ***Die Berechtigung hierzu hängt von der Zielrichtung der Maßnahme ab****.* ***Dient eine Maßnahme der Durchsetzung baurechtlicher Anforderungen, so ist - jedenfalls auch - die Bauaufsichtsbehörde zuständig*** *(...).*
Es kann dahingestellt bleiben, ob die Parallelität der Eingriffsermächtigungen dann eine Einschränkung verlangt, wenn der Pflichtenverstoß sein ***Schwergewicht*** *eindeutig in einem der einschlägigen Rechtsregime hat. Denn ein solcher Fall liegt hier zugunsten des immissionsschutzrechtlichen Pflichtenkreises nicht vor. ...“*

2.2. Der Begriff der baulichen Anlage

Der Begriff der „**baulichen Anlage**“ wird in **§ 2 Abs. 1 Satz 1 LBauO** näher definiert. Danach sind bauliche Anlagen mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen, wobei nach Satz 2 dieser Vorschrift eine Verbindung mit dem Erdboden auch dann besteht, wenn die Anlage nach ihrem Verwendungszweck dazu bestimmt ist, **überwiegend ortsfest** benutzt zu werden. Dieses Tatbestandsmerkmal ist bei einer beweglichen Anlage dann erfüllt, wenn zwischen dem Vorhaben und dem zu seiner Ausführung vorgesehenen Grundstück eine erkennbar verfestigte Beziehung besteht. Das ist zu verneinen in den Fällen der so genannten „fahrenden“ Reklame an Taxen, Omnibussen, Straßenbahnen sowie Verkaufs- oder Werkstattwagen. Diese am Straßenverkehr teilnehmenden Fahrzeuge unterliegen auch im Hinblick auf die angebrachten Werbemittel nur den straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften. Werden aber an sich nicht ortsfeste Objekte oder Einrichtungen wie zum Beispiel Anhänger längere Zeit oder immer wieder für kürzere Zeit an bestimmter Stelle außerhalb des Straßenverkehrs abgestellt, so erfüllen sie das Merkmal der Ortsfestigkeit.[54] Dies gilt nicht nur für speziell zu Werbezwecken in den Verkehr gebrachte Werbeträger, sondern auch für Fahrzeuge, die mit ihrer Werbeaufschrift zwar bestimmungsgemäß am Straßenverkehr teilnehmen, dann aber zeitweise so außerhalb des Straßenverkehrs geparkt werden, dass sie die Funktion einer ortsfesten Werbeanlage erfüllen. Dabei ist bei der Beurteilung maßgeblich darauf abzustellen, ob die Gesamtumstände den Schluss rechtfertigen, dass die Teilnahme des Anhängers am Straßenverkehr – jedenfalls vorübergehend – beendet ist und die Werbefläche an einem günstigen Standort ihrem erkennbaren Bestimmungszweck nach ihre Werbewirkung entfallen soll. Dabei kommt es weniger auf die konkrete Dauer der Aufstellung an, sondern darauf, ob die objektiven Umstände den abgestellten Anhänger wie eine Werbeanlage wirken lassen.

Ortsfeste Einrichtungen sind auch fahrbare Pferdeunterstände, die ganzjährig auf einem oder - auch im Wechsel - auf mehreren Grundstücken aufgestellt werden. Damit liegt eine überwiegend ortsfeste Benutzung vor, da die die fahrbaren Unterstände letztlich die gleiche Funktion wie mit dem Erdboden verbundene Pferdeboxen erfüllen.[55] Ebenfalls ortsfest benutzt wird ein auf dem Gelände eines Einkaufsmarktes abgestellter Imbisswagen[56], ein Himmelstrahler auf einem Diskothekengebäude[57], ein am Straßenrand abgestellter Kraftfahrzeuganhänger mit Werbeaufschrift[58], ein zum Zwecke der

---

[54] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27.01.2004 - 8 A 10051/04.OVG - ; OVG Nordrhein-Westfalen, BRS 60, Nr. 130 und BRS 66, Nr. 152; Thüringer OVG, BRS 62, Nr. 160; VG Neustadt, Urteil vom 27.06.2005 – 4 K 474/05.NW - .
[55] VG Neustadt, Urteil vom 13.11.2003 - 4 K 1143/03.NW -.
[56] VG Neustadt, Beschluss vom 02.09.2002 – 2 L 2176/02.NW –.
[57] OVG Rheinland-Pfalz, UPR 2003, 237; VG Neustadt, Urteil vom 14.07.2005 - 4 K 1053/05.OVG -.
[58] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12.12.2005 – 8 A 11197/05.OVG -.

Prostitution regelmäßig auf Wirtschaftswegen abgestelltes Wohnmobil[59] oder ein zu Wohnzwecken genutztes auf Holpfählen stehendes Mobilheim[60]. Zu diesen Anlagen gehören ferner Zelte, die mit Heringen und/oder ähnlichen Befestigungen mit dem Erdboden verankert sind, zu Wohnzwecken genutzte Wohn-, Bau- und Verkaufswagen, bei denen die Funktion als Transportmittel bei wertender Betrachtung in den Hintergrund tritt, sowie Pkws mit Vorzelt bzw. Windschutz, wenn diese überwiegend ortsfest benutzt werden[61].

Baumhäuser sind ebenfalls bauliche Anlagen, denn sie sind mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen, wobei für die Verbindung mit dem Erdboden die Verbindung mit dem Baum genügt. Im Übrigen ist ein Baumhaus nach seinem Verwendungszweck dazu bestimmt, überwiegend ortsfest benutzt zu werden.[62]

Auch **Hausboote** und ähnliche schwimmgeeignete Konstruktionen können bauliche Anlagen sein. Weil **Sportboote** regelmäßig längere Zeit an einem Ort verbleiben und nur gelegentlich für Ausfahrten genutzt werden und ihre Größe und Ausstattung zudem mitunter ein auch längeres Verweilen an Bord erlaubt, genügt für die Feststellung einer überwiegend ortsfesten Verwendungsabsicht im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 2 LBauO weder ein schlichter Vergleich der Liegezeit mit der Fahrzeit noch ein bloßer Hinweis auf die Größe und Ausstattung des Hausbootes. Die Abgrenzung, ob es sich um eine bauliche Anlage oder um ein Sportboot handelt, richtet sich vielmehr danach, ob die schwimmfähige Anlage unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls ihrer „Funktion“ nach an die Stelle eines üblicherweise mit dem Boden ortsfest verbundenen Vorhabens, etwa eines Wochenendhauses oder einer Wohnung, treten soll - wobei seltene Ausfahrten einer solchen Einordnung nicht entgegenstehen dürften - oder ob sie - wie ein Sportboot - zum Befahren von Gewässern bestimmt ist und hierfür genutzt werden soll.[63]

Einfriedungen (s. § 12 LBauO) sind bauliche Anlagen, wenn sie aus Baustoffen wie Stein, Holz, Metall oder Kunststoff bestehen. Sie dienen nach ihrem objektiven Zweck der vollständigen oder teilweisen Sicherung eines Grundstücks gegen Betreten, gegen Witterungs- und Immissionseinflüsse oder gegen Einsicht und grenzen die das Grundstück von der öffentlichen Verkehrsfläche oder von Nachbargrundstücken ab, um eine ungestörte Nutzung des Grundstücks zu gewährleisten. **Lebende Hecken** (z.B. eine Thuja-Hecke) können andere Anlagen oder Einrichtungen im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 2 LBauO sein, an die dieses Gesetz, je nach dem betreffenden Sachzusammenhang, Anforderungen stellt.[64]

Bei **Kiesbeeten im Garten** (**Steingarten**) handelt es sich ebenfalls um bauliche Anlagen im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 LBauO. Denn diese sind aus Bauprodukten - Kies und Kantsteinen - hergestellt und teilweise im Boden versenkt, mithin im Sinne der Vorschrift mit ihm verbunden. Der Umstand, dass Kies ein natürlicher Baustoff ist, spricht nicht gegen diese Annahme; insofern ist es ausreichend, dass er gewonnen und aufbereitet wird, bevor er Verwendung findet.[65]

§ 2 Abs. 1 Satz 3 LBauO zählt mehre fiktive bauliche Anlagen auf, u.a. **Campingplätze**. Handelt es sich bei diesem um eine eigene bauliche Anlage im Sinne der LBauO, liegt es in der Natur der Sache, dass sich deren formelle und materielle Rechtmäßigkeit auch auf die Anlagen und Einrichtungen erstreckt, die dem Campingplatz als Bestandteile und Ausstattungsgegenstände zuzuordnen sind. Denn eine **bauliche Gesamtanlage**, wie sie ein Campingplatz darstellt, umfasst das Gelände und die damit im Zusammenhang stehenden einzelnen baulichen Anlagen insgesamt mit der Folge, dass eine Trennung zwischen dem Platz als solchem und den auf ihm errichteten baulichen und sonstigen Anlagen grundsätzlich nicht in Betracht kommt.[66]

---

[59] VG Koblenz, Urteil vom 16.06.2005 - 1 K 505/05.KO -.
[60] VG Mainz, Beschluss vom 05.12.2005 – 3 L 830/05.MZ -.
[61] VG Aachen, Beschluss vom 03.07.2013 - 5 L 193/13 -, juris (Protestcamp).
[62] Vgl. etwa OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 2023, 1261.
[63] OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10.07.2018 – OVG 2 S 13.18 –, juris.
[64] OVG Rheinland-Pfalz, BauR 2004, 1600: **Lebende Hecken** sind aber **keine Einfriedungen** i.S.v. § 8 Abs. 8 Satz 3 LBauO. Ihre Höhenbegrenzung ergibt sich allein aus dem Landesnachbarrechtsgesetz. Vgl. AG Brandenburg, Urteil vom 05.08.2015 – 34 C 93/12 –, juris: Ein mobiler Elektro-Weide-Zaun ist keine "Einfriedung" im Sinne des Nachbarrechts.
[65] VG Hannover, Urteil vom 12.01.2022 – 4 A 1791/21 –, juris. Vgl. auch OVG Niedersachsen, NVwZ 2023, 274 mit Anmerkung von Vornholt.
[66] OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 25.09.2025 – 2 M 83/25 –, juris.

Zu den ebenfalls in § 81 Satz 1 LBauO genannten „anderen Anlagen und Einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 LBauO“ zählen z.B. auch Anlagen der Außenwerbung in Form von Beschriftungen und Bemalungen.[67]

2.3. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Beseitigungsverfügungen

Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Beseitigungsverfügungen kommt es **grundsätzlich** auf die Sach- und Rechtslage im **Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung** an.[68] In der Regel kommt die Beseitigungsanordnung nur in Betracht, wenn die bauliche Anlage sowohl formellem als auch materiellem Recht widerspricht. Daraus folgt, dass der Baulichkeit zum Zeitpunkt der Errichtung die etwa erforderliche Genehmigung fehlen und zugleich ein Verstoß gegen die für sie maßgeblichen Bestimmungen bestehen muss. Ist der Bauherr im Besitz einer bestandskräftigen Baugenehmigung für die streitgegenständliche bauliche Anlage, so scheidet eine Beseitigungsanordnung mangels formeller Illegalität aus. Ist die bauliche Anlage nicht genehmigungspflichtig, so kommt es allein auf die materielle Legalität an (§ 62 Abs. 3 LBauO).[69] **Nachträgliche Änderungen die Sach- und Rechtslage zugunsten des Bauherrn** sind – ebenso wie bei der Nachbarklage gegen eine Baugenehmigung – in einem Gerichtsverfahren gegen die Beseitigungsverfügung zu berücksichtigen, d.h. der entscheidungserhebliche Zeitpunkt ist dann der der mündlichen Verhandlung.[70]

2.4. Bestandsschutz

Eine Baugenehmigung verleiht einem Vorhaben Bestandsschutz. **Im genehmigten Umfang ist die bauliche Anlage formell „baupolizeifest“**. Die Bauaufsichtsbehörde kann daher nicht die Beseitigung einer baulichen Anlage verlangen, wenn diese Anlage zwar dem materiellen Recht widerspricht, sie aber auf der Grundlage einer wirksamen Baugenehmigung errichtet wurde und in deren Rahmen genutzt wird.[71]

Auch eine bauliche Anlage, die zum Zeitpunkt ihrer Errichtung oder später während eines namhaften Zeitraums[72] materiell rechtmäßig war, muss nicht beseitigt werden („**passiver Bestandsschutz**“). Dies führt in der bauordnungsrechtlichen Praxis oft zu Problemen, denn häufig behaupten die Adressaten einer Beseitigungsanordnung, sie hätten die Baulichkeit erst nach Erhalt einer Baugenehmigung errichtet bzw. die bauliche Anlage sei bereits zu einem Zeitpunkt erstellt worden, zu dem sie materiell legal gewesen sei. Hier gilt **im Zweifelsfall**, dass der **Bauherr beweisen muss, dass die bauliche Anlage formell oder materiell legal errichtet worden ist.**[73]

Die Annahme von Bestandsschutz setzt zunächst voraus, dass überhaupt **noch ein funktionsfähiges Bauwerk vorhanden** ist. Ist das alte Bauwerk im Wesentlichen zerstört und sollen lediglich Teile davon

---

[67] Vgl. OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 21.09.2017 – 3 M 521/17 –, juris zu mittels Seilen an Bäumen befestigten Werbeschildern.

[68] BVerwG, NVwZ 2014, 454; Bay. VGH, Urteil vom 23.11.2018 – 15 B 15.1376 –, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26.06.2017 – OVG 10 N 27.14 –, juris; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27.11.2003 - 1 A 10626/03.OVG -; VG Neustadt, Urteil vom 18.04.2013 - 4 K 1016/12.NW -, juris.

[69] S. auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28.04.1994 - 1 A 12262/92.OVG -.

[70] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 06.05.2009 - 1 A 10178/09.OVG -.

[71] VG Neustadt, Urteil vom 16.12.2021 - 4 K 359/20.NW -. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.08.2024 - 8 A 10405/24.OVG -: Ein bauaufsichtliches Einschreiten darf erst nach einer bestandskräftigen Aufhebung oder zumindest Aussetzung der erteilten Baugenehmigung erfolgen.

[72] Das Bauvorhaben muss den materiellen Bauvorschriften etwa so lange entsprochen haben, dass eine Legalisierung hätte erfolgen können und müssen.

[73] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 07.01.2009 - 8 A 11199/08.OVG -; Hess. VGH, Beschluss vom 27.01.2020 – 3 B 1864/19 -, juris und BauR 2018, 1384; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 24.07.2018 – 4 B 61/17 –, juris: Der Bestandsschutz hat, was die Beweislast anbetrifft, rechtlich die Stellung eines "Gegenrechtes", also einer Einwendung.

bei der beabsichtigten Baumaßnahme verwandt werden, ist ein zu schützender „Bestand“ nicht mehr vorhanden und scheidet daher die Annahme von Bestandsschutz aus.[74]

Der Bauherr kann sich nicht auf materiellen Bestandsschutz seines Vorhabens im Hinblick auf eine bis zur rückwirkenden Heilung des Ausfertigungsmangels bestehende Unwirksamkeit des Bebauungsplanes berufen. Vielmehr ist ein Vorhaben, das den Festsetzungen eines Bebauungsplanes widerspricht, der wegen eines Verfahrensfehlers unwirksam war, aber nach Behebung des Mangels rückwirkend in Kraft gesetzt wurde, als von Anfang an und ununterbrochen rechtswidrig zu behandeln. Ein schutzwürdiges Vertrauen des Bürgers kann nicht entstehen, wenn eine materiell rechtmäßige Vorschrift lediglich wegen eines formalen Mangels unwirksam ist.[75]

Ein einmal entstandener Bestandsschutz erlischt, wenn die bisherige Funktion eines Gebäudes auf Grund einer Nutzungsänderung entfällt.[76] So endet der Bestandsschutz bei **Jagdhütten** nach Beendigung des zugrunde liegenden Jagdpachtvertrages.[77] Nach Ablauf eines Jagdpachtverhältnisses kommt allenfalls für einen gewissen Zeitraum noch ein nachwirkender Bestandsschutz in Betracht, in dem der Grundeigentümer Gelegenheit erhält, an den früheren rechtmäßigen Zustand anzuknüpfen und die bisherige Jagdhütte einer erneuten privilegierten Nutzung zuzuführen.[78] Ein ursprünglich formell legal errichtetes Bauvorhaben verliert ferner seinen Bestandsschutz, wenn an ihm Arbeiten vorgenommen werden, die **über die bloße Instandhaltung hinausgehen**.[79] Dies ist der Fall, wenn der mit der Instandsetzung verbundene Eingriff in den vorhandenen Bestand so intensiv ist, dass er die Standfestigkeit des gesamten Gebäudes berührt und eine statische Nachberechnung des gesamten Gebäudes erforderlich macht, oder wenn die für die Instandsetzung notwendigen Arbeiten den Aufwand für einen Neubau erreichen oder gar übersteigen, oder wenn die Bausubstanz ausgetauscht oder das Bauvolumen wesentlich erweitert wird.[80]

Entfällt die Privilegierung nach § 35 Abs. 1 BauGB, weil die privilegierte Nutzung aufgegeben wurde, führt dies auch zum Verlust des Bestandsschutzes für das Gebäude. Denn damit entfällt zugleich – vorbehaltlich der Sonderfälle des § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB – der Rechtfertigungsgrund für die Errichtung und den Fortbestand derjenigen Bausubstanz, innerhalb welcher diese Nutzung ausgeübt wird.[81]

Schwierig zu beantworten ist häufig die Frage, wie lange der Bestandsschutz wirkt, wenn die **Nutzung einer baulichen Anlage für längere Zeit aufgegeben** worden ist. Ursprünglich vertrat das *BVerwG*[82] hierzu ein „**Zeitmodell**“, nach dem im ersten Jahr nach Nutzungsaufgabe/Zerstörung des Bauwerks die Verkehrsauffassung stets mit dem Wiederaufbau/der Wiederaufnahme der Nutzung rechne. Im zweiten Jahr gelte dafür eine - allerdings widerlegliche - Regelvermutung. Nach Ablauf des zweiten Jahres kehre sich diese Vermutung um. Die Verkehrsauffassung sehe die Grundstückssituation nach so langer Zeit nicht mehr für eine Neuerrichtung offen; der Bauherr habe daher besondere Gründe dafür darzulegen,

---

[74] OVG Niedersachsen, Beschluss vom 06.09.2017 – 1 ME 112/17 –, juris.

[75] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 03.07.2013 - 8 A 10472/13.OVG -; BVerwGE 66, 116.

[76] BVerwGE 36, 296; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18.07.2017 – 2 N 28.17 –, juris; ist in einem solchen Fall die geänderte Nutzung mit dem geltenden Baurecht nicht vereinbar, kann auch die Beseitigung der baulichen Anlage verlangt werden (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.02.2003 - 1 A 10344/03 -).

[77] Vgl. BVerwG, NVwZ 1983, 472; NVwZ-RR 1995, 312 und BauR 2003, 1021; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 04.03.1980 - 7 A 86/79 -; VG Neustadt, Urteil vom 18.04.2013 - 4 K 1016/12.NW -, juris.

[78] Vgl. Hess. VGH, BRS 56 Nr. 77.

[79] Z.B. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 28.07.2023 – 10 A 57/22 –, juris; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 11.07.2023 – 2 M 36/23 –, juris; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 07.01.2009 - 8 A 11199/08.OVG – zur Ersetzung eines Zaunes unter Beibehaltung der alten Holzpfosten; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.06.2018 - 8 A 10075/18.OVG -: Bei einer **Zaunanlage** liegt die Beseitigung bestandsgeschützter Bausubstanz vor, sobald wesentliche Teile des Drahtgeflechts erneuert werden; VG Neustadt, Urteil vom 12.07.2012 - 4 K 329/12.NW -, juris zum Verlust des Bestandschutzes für bestehende Fenster in der Brandwand eines Gebäudes, wenn an dem Gebäude derart umfassende Bauarbeiten vorgenommen werden, dass die für die Instandsetzung notwendigen Arbeiten den Aufwand für einen Neubau erreichen.

[80] BVerwG, NVwZ 2002, 92 m.w.N.; unter der **Instandhaltung** eines Gebäudes ist (lediglich) die Erhaltung seines bestimmungsgemäßen Gebrauchs oder seiner baulichen Substanz zu verstehen, mit der die durch Abnutzung, Alterung oder Witterungseinflüsse entstandenen baulichen oder sonstigen Mängel beseitigt werden sollen, ohne die Identität der Anlage einschließlich ihres Nutzungszwecks zu ändern (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 19.04.2012 - 8 A 11421/11.OVG -).

[81] OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18.07.2017 – 2 N 28.17 –, juris.

[82] DVBl. 1996, 40.

dass die Zerstörung des Gebäudes resp. die Wiederaufnahme der Nutzung noch keinen als endgültig erscheinenden Zustand herbeigeführt habe. Von dieser Auffassung ist das *BVerwG* aber abgerückt[83] und meint nun, die **Frage, wie lang eine Baugenehmigung noch eine dem Betreffenden günstige (bzw. seinem Nachbarn nachteilige) Legalisierungswirkung entfalte, richte sich ausschließlich nach dem insoweit maßgeblichen Landesrecht**. Für einen unabhängig von der landesrechtlichen Regelung, d. h. auf der Grundlage von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zu bestimmenden "Bestandsschutz" sei insoweit kein Raum. Erst die davon zu trennende Frage, ob und inwieweit eine Nutzung, die einst genehmigt oder in Einklang mit dem seinerzeit geltenden Baurecht betrieben worden war, sich gegen Veränderungen des öffentlichen Baurechts behaupten kann („eigentlicher Bestandsschutz"), sei bundesrechtlicher Natur. Die rheinland-pfälzische LBauO enthält in § 74 eine Regelung über die Geltungsdauer der Baugenehmigung, erfasst nach ihrem Wortlaut aber nicht die Aufgabe oder Unterbrechung einer genehmigten Nutzung. Nach der Rechtsprechung des *OVG Rheinland-Pfalz*[84] ist für die Wirksamkeit einer Baugenehmigung bei einer Nutzungsunterbrechung nach der Ausführung des Vorhabens **§ 43 Abs. 2 VwVfG maßgeblich**. Das bloße Unterlassen der genehmigten Nutzung genügt, auch wenn es lange andauert, danach nicht, um eine Erledigung „auf andere Weise" anzunehmen. Der Verzicht auf eine durch eine Baugenehmigung genehmigte Nutzung bedeutet den Verlust einer Rechtsposition, die einen wirtschaftlichen Wert hat. Ein in diesem Sinne objektiv wirtschaftlich unvernünftiger endgültiger Verzicht kann daher ohne ausdrückliche Erklärung nicht bereits dann angenommen werden, wenn lediglich die genehmigte Nutzung unterlassen wird. Vielmehr müssen erkennbar **besondere Umstände** vorliegen, die **eindeutig einen dauerhaften Verzicht des Berechtigten auf die genehmigte Nutzung erkennen lassen,** etwa eine neue, vorteilhaftere Nutzung, oder veränderte Umstände, die darauf hindeuten, dass die genehmigte Nutzung dauerhaft nicht mehr gewollt oder unmöglich ist.[85]

Der Regelungsgehalt einer Beseitigungsverfügung in Bezug auf eine bauliche Anlage, die in kürzester Zeit ohne Substanzverlust vom Grundstück entfernt werden kann (z.B. Wohnwagen oder mobiler Imbissstand), erschöpft sich nicht darin, diese Anlage in einem einmaligen Akt von einer bestimmten Stelle auf einem bestimmten Grundstück zu entfernen. Vielmehr soll die Beseitigungsverfügung in solchen Fällen rechtmäßige Zustände herstellen und das Verhalten des Betroffenen auf Dauer steuern. Sie wird folglich nicht schon dann "gegenstandslos", wenn der Betroffene ihr zwar nachgekommen ist, seine Dispositionen aber jederzeit ändern könnte.[86] Der **Beseitigungsverfügung ist** daher **immanent,** dass der Betroffene die **bauliche Anlage infolge ihrer Rechtswidrigkeit ohne Änderung der Sach- oder Rechtslage nicht wieder aufstellen darf.**

Die Anordnung der **teilweisen Beseitigung eines Bauwerks** erweist sich grundsätzlich nur dann als rechtmäßig, wenn sie erkennen lässt, welcher Zustand hergestellt werden soll und die teilweise Beseitigung ohne Neubaumaßnahmen technisch möglich ist. Rechtswidrig ist der teilweise Abbruch, wenn mit seiner Durchführung ein neuer rechtswidriger Zustand geschaffen würde. Die Bauaufsichtsbehörde kann einen Rückbau zudem dann nicht fordern, wenn ein Gebäude insgesamt und nicht nur ein einzelner konkreter Bauteil rechtswidrig ist, abtrennbar wäre und rechtlich selbständig beurteilt werden könnte; denn dem Bauherrn darf nicht eine bestimmte Gestaltung der Anlage aufgedrängt werden. Das Gleiche gilt, wenn verschiedene Möglichkeiten denkbar sind, wie die Einhaltung der zulässigen Maße erreicht werden kann und wenn nicht erkennbar ist, welche Gestalt das Bauwerk nach der Verkleinerung haben soll.[87]

---

[83] NVwZ 1998, 735.

[84] Urteil vom 12.03.2013 - 8 A 11152/12.OVG -, NVwZ-RR 2013, 672 (in dem entschiedenen Fall reichte nach Ansicht des OVG die Aufgabe einer Discothek für 18 Jahre nicht, um von einer Erledigung der Baugenehmigung auszugehen) und Urteil vom 28.02.2020 - 1 C 10752/19.OVG -.

[85] Dazu, ob ein längerer Mietleerstand als Erlöschensgrund für Baugenehmigungen in Betracht kommt s. Schlarmann/Ruttloff, DVBl 2012, 869.

[86] VG Neustadt, Urteil vom 13.11.2003 - 4 K 1103/03.NW -; VGH Baden-Württemberg, VBlBW 2007, 356; vgl. auch OVG Thüringen, BRS 62 Nr.160 zu Planwagen am Straßenrand als Werbeanlage.

[87] VG Koblenz, Urteil vom 24.05.2007 - 7 K 1003/06.KO -.

2.5. Keine Prüfung der materiellen Baurechtswidrigkeit

Die **materielle Baurechtswidrigkeit** muss **nicht mehr geprüft** werden, wenn zuvor eine Klage auf Erteilung der Baugenehmigung für das streitgegenständliche Bauvorhaben rechtskräftig abgewiesen worden ist. Denn die **Rechtskraft der Klageabweisung** in einem auf die Erteilung der Baugenehmigung gerichteten Verfahren erfasst auch die Frage der materiellen Rechtswidrigkeit des Vorhabens.[88] Anders ist die Rechtslage nach Ansicht des *BVerwG*, wenn die beantragte Baugenehmigung lediglich von der Bauaufsichtsbehörde bzw. Widerspruchsbehörde bestandskräftig abgelehnt worden ist. Hier müsse im Rahmen der Prüfung der Rechtmäßigkeit der Beseitigungsverfügung grundsätzlich erneut auf die materielle Baurechtswidrigkeit eingegangen werden.[89]

Ebenso steht die sich aus Gerichtsentscheidungen über die Nachbarklagen gegen die Baugenehmigung ergebende materielle Baurechtswidrigkeit und die hieraus folgende Verletzung von Nachbarrechten, die Grundlage der Aufhebung einer dem Bauherrn erteilten Baugenehmigung war, für das Verfahren der Anfechtung der Beseitigungsverfügung fest.[90]

2.6. Verhältnismäßigkeit auf der Tatbestandsseite

Die Voraussetzung des § 81 Satz 1 LBauO, dass **nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können**, gehört zum Tatbestand dieser Norm.[91] Diese ausdrückliche Einschränkung der Ermächtigung des § 81 Satz 1 LBauO ist Ausdruck des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Ein Verstoß gegen diesen Grundsatz liegt jedoch nur vor, wenn ein milderes Mittel in gleicher Weise geeignet und wirksam zur Herstellung baurechtmäßiger Zustände ist und sich aufgrund der konkreten Gegebenheiten anbietet.[92] Grundsätzlich nämlich ist es Sache des Bauherrn, Überlegungen und Vorschläge zu unterbreiten, auf welche Weise er den baurechtswidrigen Zustand beheben will. Insbesondere soweit dafür verschiedene Möglichkeiten in Betracht kommen, muss der Bauherr als der Verantwortliche einen bestimmten Gegenvorschlag unterbreiten. Das entspricht auch dem allgemeinen polizeirechtlichen Grundsatz - § 3 Abs. 2 Satz 2 POG -, wonach der Betroffene ein anderes geeignetes Mittel anbieten kann.[93]

2.7. Ermessen

Der Erlass einer Beseitigungsanordnung steht nach § 81 Satz 1 LBauO im **Ermessen** der Bauaufsichtsbehörde. Das öffentliche Interesse gebietet allerdings das Einschreiten gegen baurechtswidrige Zustände. Es ist daher davon auszugehen, dass die Bauaufsichtsbehörde grundsätzlich immer dann ermessensgerecht handelt, wenn sie ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend dafür sorgt, dass die Vorschriften des materiellen Baurechts eingehalten werden.[94] Dem Ermessen in § 81 Satz 1 LBauO ist daher die Tendenz eigen, die der Natur der Sache nach gebotene Pflicht zum Einschreiten zu

---

[88] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 26.06.2018 - 8 A 10075/18.OVG - und Beschluss vom 18.10.2005 - 8 A 11101/05.OVG - ; BVerwGE 48, 271; VG Neustadt, Urteil vom 31.01.2012 - 5 K 701/11.NW -.

[89] BVerwG NJW 1976, 817. Dagegen stellt nach Ansicht des Bay. VGH (Beschluss vom 23.11.2015 – 1 ZB 15.1978 –, juris) die Beseitigungsanordnung die materielle Illegalität der betroffenen Anlage verbindlich fest, so dass die Anordnung bei gleichbleibender Sach- und Rechtslage durch einen später gestellten Bauantrag nicht in Frage gestellt werden kann.

[90] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 10.12.2021 - 8 A 10884/21.OVG -.

[91] Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 16.06.2003 - 3 S 2436/02 -.

[92] Etwa die Zulassung einer Ausnahme oder einer Befreiung von den Festsetzungen des maßgeblichen Bebauungsplanes.

[93] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27.10.2004 - 1 A 11617/04.OVG - m.w.N.

[94] So ist die äußere Wahrnehmbarkeit der beanstandeten Nutzung für Dritte für die Rechtmäßigkeit der behördlichen Maßnahme gänzlich ohne Belang (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 16.12.2024 – 8 A 11036/24.OVG -.

verwirklichen (sog. **intendiertes Ermessen**).[95] Erhebt der Betroffene gegen die Beseitigungsanordnung daher keine substantiierten Einwendungen, so sind praktisch keine bzw. nur sehr geringe Anforderungen an die Begründungspflicht zu stellen. Es reicht regelmäßig aus, wenn die Bauaufsichtsbehörde zum Ausdruck bringt, dass der beanstandete Zustand wegen seiner Rechtswidrigkeit beseitigt werden soll.[96] Weitergehende Ermessenserwägungen sind allerdings dann anzustellen, wenn besondere Umstände des Einzelfalles geeignet sind, das prinzipiell anzunehmende öffentliche Interesse an der Beseitigung rechtswidriger Bauten zu mindern.

Daraus folgt weiter: Bringt der Adressat der Beseitigungsanordnung im Klageverfahren erstmals Gesichtspunkte vor, auf die die Bauaufsichtsbehörde im Verwaltungsverfahren nicht eingegangen ist, so ist sie nach **§ 114 Satz 2 VwGO** berechtigt, im Klageverfahren **Ermessenserwägungen nachzuschieben**.[97]

Im Rahmen der Ausübung des Ermessens hat die Bauaufsichtsbehörde u.a. auf folgende Gesichtspunkte zu achten:

Hatte die Behörde sich in der Vergangenheit gegenüber dem Bauherrn bereit erklärt, das streitgegenständliche illegale Gebäude unter bestimmten Voraussetzungen (z.B. eine Hütte im Außenbereich nur zur Aufbewahrung von Gerätschaften zu nutzen) zu dulden,[98] ist die Bauaufsichtsbehörde grundsätzlich bereits nach einem einmaligen Verstoß gegen die Bedingungen der **Duldungszusage** nicht mehr an diese Zusage gebunden und kann die Beseitigung des Bauwerks verlangen.[99]

Personenbezogene und wirtschaftliche Umstände sind grundsätzlich **unbeachtlich**.[100] Es kommt daher nicht auf eine eventuell eintretende Obdachlosigkeit oder wirtschaftliche Existenzbedrohung des Betroffenen an.

Ermessenseinschränkungen ergeben sich nicht aus Erklärungen anderer Behörden, die für die Bauaufsicht nicht zuständig sind, auch nicht aus einer Aussage des Ortsbürgermeisters[101] oder des Feldschützes, das Bauwerk könne stehen bleiben.

Wendet der Adressat einer Beseitigungsverfügung ein, die Behörde verstoße gegen das **Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG**, weil sie gegen vergleichbare Bauvorhaben in der näheren Umgebung nicht einschreite, so gilt Folgendes:

Die Beseitigungsanordnung kann von dem Betroffenen nicht allein mit dem Argument abgewehrt werden, die Behörde gehe gegen Baurechtsverstöße in vergleichbaren anderen Fällen nicht vor; denn **Art. 3 Abs. 1 GG gewährt keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht.**[102] Dieser Grundsatz entbindet die Bauaufsichtsbehörde indes nicht von der Verpflichtung, ihre bauordnungsrechtliche Tätigkeit maßgeblich auch am Gleichheitssatz auszurichten. Aus Art. 3 Abs. 1 GG lässt sich die

---

[95] Vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 15.02.2022 – 1 LA 153/20 –, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26.06.2017 – OVG 10 N 27.14 –, juris; OVG Thüringen, BRS 58 Nr. 208; s. auch OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20.04.2006 – 8 A 10119/06.OVG – und Urteil vom 27.11.2003 - 1 A 10353/03.OVG -: „Bei Verletzung der baurechtlichen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften sind die Bauaufsichtsbehörden grundsätzlich gehalten, gegen baurechtswidrige Vorhaben einzuschreiten. Daher ist ein solches Einschreiten in Erfüllung des gesetzlichen Auftrags im Allgemeinen ermessensgerecht. Allenfalls wenn das Vorgehen auf grob sachwidrigen Überlegungen beruht und das Einschreiten somit willkürlich erscheint, ist der Behörde im Einzelfall ein Ermessensfehler vorzuwerfen“.

[96] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 20.04.2006 – 8 A 10119/06.OVG – und Beschluss vom 04.07.2002 – 8 A 10736/02.OVG – ; VG Neustadt, Urteil vom 23.02.2022 – 5 K 834/21.NW –; vgl. auch BVerwG, BRS 36 Nr. 93.

[97] Auch die Ausführungen der Behörde in der Begründung des Berufungszulassungsantrags kommen noch als Ergänzungen von Ermessenserwägungen i.S.v. § 114 Satz 2 VwGO in Betracht (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 22.02.2016 - 8 A 11134/15.OVG -.

[98] Wegen der Formenstrenge des Baurechts bedarf die Erklärung des zuständigen Beamten der Schriftform nach § 38 VwVfG (vgl. VG Gera, Urteil vom 22.07.2004 - 4 K 631/04.Ge -).

[99] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 11.02.1998 - 8 A 12941/97.OVG - .

[100] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12.08.2014 - 1 B 10594.14.OVG -; vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 03.11.2006 – 8 E 11266/06.OVG – und VG Neustadt, Beschluss vom 25.07.2012 - 4 L 625/12.NW - , juris zur Nutzungsuntersagung.

[101] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 11.02.1998 - 8 A 12941/97.OVG -; VG Neustadt, Urteil vom 08.11.2022 - 5 K 603/22.NW-.

[102] BVerwGE 92, 153.

Forderung ableiten, das **eingeräumte Ermessen in gleich gelagerten Fällen gleichmäßig auszuüben**.[103] Daraus folgt jedoch nicht, dass die Behörde verpflichtet wäre, gleichsam schlagartig gegen alle illegalen Vorhaben vorzugehen, da dieses ihre Verwaltungskraft übersteigen würde. Die Bauaufsichtbehörde darf sich - etwa in Ermangelung ausreichender personeller oder sachlicher Mittel - auf die Regelung von Einzelfällen beschränken, wenn sie hierfür sachliche Gründe anzuführen vermag.[104] Der **Vorwurf der Willkür ist ihr erst dann zu machen, wenn sie ohne Konzept und ohne sachlichen Grund allein Maßnahmen gegen einen Betroffenen ergreift.**[105] Ein planvolles Eingriffs-, Heilungs- und Sanierungskonzept muss die Bauaufsichtsbehörde befolgen, wenn **im Gemarkungsbereich**, **in dem das beanstandete Vorhaben liegt**, bezüglich der Baurechtmäßigkeit vorhandener Bauten und Anlagen **insgesamt eine problematische Situation** besteht.[106] Dagegen ist die Bauaufsichtsbehörde **nicht verpflichtet, ihren gesamten Zuständigkeitsbereich im Hinblick auf illegale Bauten regelmäßig zu kontrollieren.**[107]

Ein sachlicher Grund für ein singuläres Vorgehen liegt vor, wenn sich die Bauaufsichtsbehörde für ihr differenziertes Vorgehen auf die Auswahl eines „Musterfalles“ beruft.[108] Das *BVerwG* hat ausgeführt, eine allgemeingültige zeitliche Grenze für ein unterschiedliches Vorgehen gegen baurechtswidrige Zustände ergebe sich aus dem verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz nicht. Danach muss eine „temporäre Ungleichbehandlung“ bei Abrissverfügungen über einen Zeitraum von 10 Jahren nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen.[109] Als unbedenklich ist es auch anzusehen, wenn die Behörde zunächst gegen neuere und später gegen ältere Vorhaben einschreitet.[110]

---

[103] Vgl. BVerwG, BRS 60 Nr. 163: „**Bei dem Erlass von Beseitigungsanordnungen darf die Bauordnungsbehörde ihr Ermessen nicht ohne erkennbaren Grund unterschiedlich, systemwidrig oder planlos ausüben**“ (vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz**,** Beschluss vom 24.01.2014 - 8 A 11232/13.OVG -: „Dabei können Bezugspunkte des Erfordernisses eines nicht ohne sachlichen Grund unterschiedlichen, sondern systematischen oder plankonformen Vorgehens stets nur vergleichbare Sachverhalte im eigenen Zuständigkeitsbereich der zur Entscheidung berufenen Bauordnungsbehörde sein. … Folglich können von den äußeren Merkmalen her vergleichbare Sachverhalte im Zuständigkeitsbereich anderer Kreis- oder Stadtverwaltungen desselben oder gar eines anderen Bundeslandes schon im Ansatz (mangels Zuständigkeit der entscheidenden Behörde) keine vergleichbaren Sachverhalte im Rechtssinne darstellen. Im Gegenteil wird in der bauordnungsrechtlichen Rechtsprechung und Literatur der Kreis der bei der Prüfung eines bauaufsichtlichen Einschreitens in Betracht zu ziehenden Vergleichsfälle aus praktischen Gründen sogar enger als der gesamte Zuständigkeitsbereich der Behörde gefasst und gefordert, dass die in die Betrachtung einzubeziehenden Bezugsfälle darüber hinaus in einem hinreichenden räumlichen Zusammenhang stehen müssen).

[104] BVerwG, BauR 1999, 734; vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 07.01.2009 - 8 A 11199/08.OVG: Es stellt einen zulässigen Sachgrund dar, aus Anlass der baulichen Änderung/Erneuerung (zumal) wesentlicher Baulichkeiten (hier Errichtung der Holzhütte, Auswechslung des Zauns) auf einem Außenbereichsgrundstück auch die Beseitigung älterer Anlagen zu verlangen. … Es gilt die Willkürgrenze, die erst erreicht wäre, wenn die Behörde eine Auswahl treffen würde, der ein Bezug zur Sache fehlte. Ebenso OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 28.03.2012 - 8 A 11404/11.OVG -: Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Behörde im Zuge der Aufstellung und Umsetzung ihres umfassenden Konzepts wegen ihrer angespannten Personallage anlassbezogen vorgeht und zunächst den Rückbau neu entstandener Anlagen verlangt, die in naturschutzrechtlich besonders sensiblen Bereichen illegal errichtet wurden.

[105] S. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.02.1993 - 8 A 11479/91.OVG –, Beschluss vom 22.02.2016 - 8 A 11134/15.OVG – und Beschluss vom 11.03.2024 – 8 A 11154/23.OVG -; BVerwG, BRS 57 Nr. 248 und BRS 60 Nr. 163.

[106] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.08.2021 - 1 A 10796/21.OVG -. S. auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 20.03.2025 – 1A 11262/24.OVG -: „Eine Bestandsaufnahme und nachfolgend ein Beseitigungskonzept sind …nur in besonderen Fallkonstellationen erforderlich, die dadurch gekennzeichnet sind, dass auf **engem Raum eine Vielzahl von illegalen baulichen Anlagen vorhanden** ist und die Behörde sich schlüssig werden muss, ob diese Anlagen nachträglich etwa durch den Erlass eines Bebauungsplans (oder dessen Änderung) legalisiert werden können oder ob und in welcher Reihenfolge hiergegen vorgegangen werden soll.“

[107] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.08.2021 - 1 A 10796/21.OVG -. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 11.03.2024 – 8 A 11154/23.OVG -: „Ein Vorgehen der Bauaufsichtsbehörden erst nach Erstellung eines Eingriffskonzeptes war **mangels eines konkreten Vortrags des Klägers** im Verfahren und der **fehlenden Benennung von vorgeblichen Vergleichsfällen** nicht erforderlich.“

[108] BVerwG, NVwZ-RR 1992, 360.

[109] BVerwG, BRS 58 Nr. 209.

[110] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 11.08.2022 - 8 A 10371/22.OVG -

Ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot kann nicht darauf gestützt werden, dass vergleichbare bauliche Anlagen etwa in anderen Landkreisen geduldet werden.[111] Aus dem Gleichheitssatz folgt auch nicht, dass die Bauaufsichtsbehörde im Vorfeld einer Beseitigungsanordnung von sich aus der Frage nachzugehen hat, ob in dem betreffenden Gebiet weitere ungenehmigte bauliche Anlagen errichtet oder ob an vorhandenen genehmigten bzw. bestandsgeschützten Anlagen ungenehmigte bauliche Änderungen vorgenommen worden sind, wenn sie dafür keine konkreten Hinweise hat.[112] Ermessensfehlerhaft kann eine Beseitigungsanordnung aber dann sein, wenn sich die Bauaufsichtsbehörde in einem vergleichbaren Fall allein auf die Kooperationsbereitschaft eines Grundstückseigentümers beruft, der zugesagt hat, eine rechtswidrige bauliche Anlage durch ein rechtmäßige zu ersetzen, die bauliche Anlage noch Jahre nach einer solchen Erklärung allerdings immer noch vorhanden ist.[113]

Die Bauaufsichtsbehörde hat im Rahmen ihres intendierten Ermessens bei der Verletzung nachbarschützender Vorschriften neben dem besonderen öffentlichen Interesse an der Wiederherstellung baurechtmäßiger Zustände auch die Interessen des in seinen Rechten verletzten Nachbarn zu berücksichtigen. Auch die **Möglichkeit des Nachbarn, seine Rechte unmittelbar gegenüber dem „Störer" zivilrechtlich geltend zu machen**, kann je nach den konkreten Umständen des Einzelfalls ein **beachtlicher Ermessensgesichtspunkt** sein. Auch bei Verletzung von nachbarschützenden Bestimmungen des öffentlichen Baurechts hat der Nachbar grundsätzlich nur einen Rechtsanspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über das Einschreiten, nicht aber auf ein bestimmtes bauaufsichtliches Handeln. Allerdings ist das der Bauaufsichtsbehörde in § 81 Satz 1 LBauO eingeräumte Ermessen, ob sie die Beseitigung einer dem formellen und materiellen Baurecht widersprechenden baulichen Anlage anordnet, nach der ständigen Rechtsprechung des *OVG Rheinland-Pfalz*[114] **regelmäßig zugunsten des Nachbarn auf null reduziert**, wenn die materielle Illegalität des Vorhabens auf einem Verstoß gegen nachbarschützende Vorschriften beruht und der Nachbar ein Einschreiten zum Schutz seiner Rechte verlangt. Diese Annahme erfährt nur dann eine Ausnahme, wenn eine Befreiung oder ein Dispens von der nachbarschützenden Vorschrift in Betracht kommt, übergeordnete, sich aus der Sache selbst ergebende öffentliche Interessen einem Einschreiten entgegenstehen oder sich die Abweichung von der nachbarschützenden Vorschrift im Bagatellbereich hält.[115] So kann sich eine Einschränkung des Nachbarrechts in Fällen, in denen die Ausnutzung eines baurechtswidrigen Zustands ohne jeden negativen Einfluss auf das Nachbargrundstück und seine Nutzung ist, aus dem auch im öffentlichen Recht zu beachtenden Grundsatz von Treu und Glauben sowie dem Schikaneverbot des § 226 BGB, ein Recht allein zu dem Zweck auszuüben, einen anderen zu schädigen, ergeben.[116] Der Anspruch auf bauaufsichtliches Einschreiten ist ferner eingeschränkt, soweit der Einschreitenspflicht der Behörde ihrerseits rechtliche Schranken entgegenstehen. Denn der subjektive Anspruch des Nachbarn kann nicht weitergehen als die objektive Pflicht der Bauaufsichtsbehörde.[117]

2.8. Verzicht und Verwirkung

Das Ermessen der Bauaufsichtsbehörde ist bei einem Verstoß gegen eine nachbarschützende Vorschrift nicht auf Null reduziert, wenn der Nachbar seinerseits auf die Einhaltung der betreffenden Norm verzichtet (s. 2.8.1.) oder einen Einschreitensanspruch materiell-rechtlich[118] verwirkt hat (s. 2.8.2.).

---

[111] Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 07.01.1997 - 1 B 13180/96.OVG -; vgl. auch Beschluss vom 10.04.2007 - 10 A 10190/07.OVG -.

[112] VGH Baden-Württemberg, BRS 58 Nr. 210.

[113] Zu einer solchen Konstellation s. VGH Baden-Württemberg, BRS 58 Nr. 211.

[114] Vgl. z.B. die Beschlüsse vom 26.08.2024 – 8 A 10405/24.OVG – und vom 10.12.2021 - 8 A 10884/21.OVG – und das Urteil vom 12.02.2016 – 1 A 10530/15 –, NVwZ-RR 2016, 690.

[115] OVG Rheinland-Pfalz, Beschlüsse vom 26.08.2024 – 8 A 10405/24.OVG – und 23.06.2023 - 8 A 10054/23.OVG - sowie Urteile vom 12.06.2012 - 8 A 10291/12.OVG -, juris und vom 12.02.2016 – 1 A 10530/15 –, NVwZ-RR 2016, 690.
; vgl. auch OVG Münster, Beschluss vom 18.05.2015 – 2 A 126/15 –, juris.

[116] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 17.09.1993 - 8 A 10440/93.OVG -.

[117] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12.06.2012 - 8 A 10291/12.OVG -, juris.

[118] Daneben gibt es auch die Verwirkung der Befugnis zur Erhebung förmlicher Rechtsbehelfe gegen baurechtliche Zulassungsentscheidungen. Die Prüfung, ob das verfahrensrechtliche Recht zum Widerspruch gegen eine einem Dritten erteilte bauaufsichtliche Zulassungsentscheidung verwirkt ist, ist nur veranlasst, wenn die

Ordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr können nicht verwirkt werden (s. 2.8.3.).

2.8.1. Verzicht auf Nachbarrechte

Ein Nachbar kann auf die ihm zustehenden öffentlich-rechtlichen Abwehransprüche verzichten. Der Rechtsverzicht ist wirksam, wenn der Nachbar auf dem **Lageplan** und den **Bauzeichnungen** des Bauherrn seine **Zustimmung zu dem Bauvorhaben** erteilt hat (vgl. § 68 Abs. 1 LBauO). Die Zustimmung bedeutet materiell einen Verzicht auf das dem Nachbarn zustehende Recht. Der Rechtsverzicht führt zu einem endgültigen Erlöschen des Abwehrrechts, sofern dieses Recht aus grundstücksbezogenen nachbarschützenden Vorschriften des öffentlichen Baurechts abgeleitet wird. Als gegenüber der Bauaufsichtsbehörde abzugebende einseitig empfangsbedürftige Willenserklärung wird der Verzicht in analoger Anwendung von § 130 Abs.1 Satz 1 BGB wirksam, sobald er der Behörde zugeht.[119] Von diesem Zeitpunkt an kann der Verzicht nicht mehr widerrufen werden.[120] Zu einem späteren Zeitpunkt kommt allenfalls die Anfechtung der Verzichtserklärung analog §§ 119 BGB in Betracht.[121] Wegen der weit reichenden Konsequenzen bewirkt die Zustimmung des Nachbarn zu dem Bauvorhaben grundsätzlich allerdings nur dann einen wirksamen Verzicht, wenn diese sich eindeutig auf ein konkretes Vorhaben bezieht und nach Abgabe der Erklärung keine Änderungen an der Planung vorgenommen wurden, die den Nachbarn stärker belastet.[122] Sie verliert ihre Bindungswirkung, wenn die beantragte Baugenehmigung unanfechtbar versagt wird oder die erteilte Baugenehmigung erlischt, ohne dass von ihr Gebrauch gemacht worden ist.

Der Nachbar kann hinsichtlich eines bestimmten Bauvorhabens auf Nachbareinwendungen auch auf andere Weise, insbesondere durch eine **ausdrückliche privatrechtliche Vereinbarung**, verzichten.[123] Dies schließt nicht nur einen Anspruch auf Einschreiten der Bauaufsichtsbehörde gegen die Verletzung der drittschützenden Vorschrift, sondern auch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung hierüber aus.[124]

2.8.2. Verwirkung des Nachbarrechts

Das Rechtsinstitut der **Verwirkung** als ein im Grundsatz von Treu und Glauben wurzelnder Vorgang der Rechtsvernichtung bedeutet, dass ein Recht nicht mehr ausgeübt werden kann, wenn seit der Möglichkeit der Geltendmachung längere Zeit verstrichen ist und besondere Umstände hinzutreten, die die verspätete Geltendmachung als treuwidrig erscheinen lassen.[125]

Das ist der Fall, wenn erstens der Verpflichtete infolge eines bestimmten Verhaltens des Berechtigten darauf vertrauen durfte, dass dieser das Recht nach so langer Zeit nicht mehr geltend machen würde (**Vertrauensgrundlage**), zweitens der Verpflichtete tatsächlich darauf vertraut hat, dass das Recht nicht mehr ausgeübt würde (**Vertrauenstatbestand**) und drittens er sich infolgedessen in seinen Vorkehrungen und Maßnahmen so eingerichtet hat, dass ihm durch die verspätete Durchsetzung des Rechts ein unzumutbarer Nachteil entstünde (**Vertrauensbetätigung**).[126]

Das Rechtsverhältnis zwischen benachbarten Grundstückseigentümern ist durch ein besonderes nachbarliches Gemeinschaftsverhältnis **gekennzeichnet, das nach Treu und Glauben besondere**

Zulassungsentscheidung nicht schon wegen Versäumung der Widerspruchsfrist bestandskräftig geworden ist (BVerwG, Beschluss vom 11.09.2018 – 4 B 34/18 –, juris).

[119] Schröer/Dziallas, NVwZ 2004, 134, 135 m.w.N.

[120] HM, s. z.B. Schlemminger/Fuder, NVwZ 2004, 129, 133; VGH München, BayVBl. 2006, 246.

[121] Schröer/Dziallas, NVwZ 2004, 134, 137 m.w.N.

[122] Vgl. OVG Sachsen, SächsVBl 1995, 107: danach erstreckt sich die Zustimmung auch auf geänderte Bauvorlagen, wenn das Bauvorhaben nicht wesentlich geändert wird und der Nachbar durch die Änderung weniger beeinträchtigt wird als durch die ursprüngliche Planung.

[123] Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, BRS 66 Nr. 191.

[124] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 07.12.2005 -8 A 11062/05.OVG -

[125] Vgl. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2017, 605 und Beschluss vom 24.04.2025 – 8 A 10039/25.OVG -; Sächsisches OVG, Urteil vom 05.07.2023 – 1 A 418/20 –, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.07.2018 – OVG 10 S 67.17 –, juris.

[126] S. z.B. BVerwG, NVwZ-RR 2004, 314.

Rücksicht der Nachbarn aufeinander fordert. Die Vertrauensgrundlage, dass ein Recht nach langer Zeit nicht mehr geltend gemacht wird, muss für die Dispositionen des Nachbarn **kausal** geworden sein[127]. Die Voraussetzungen der Verwirkung können demnach in ein „**Zeitmoment**“ und ein „**Umstandsmoment**“ gegliedert werden, an deren Vorliegen jeweils strenge Anforderungen zu stellen sind.[128]

Die **Nichterweislichkeit des Verwirkungstatbestandes** geht zu Lasten desjenigen, der sich auf diesen Ausnahmetatbestand beruft[129]. Erstreckt sich der Einwand der Verwirkung auf eine Mehrheit von Rechten, so sind die Verwirkungsvoraussetzungen für jedes einzelne Recht gesondert zu prüfen[130].

Der Beginn des für eine Verwirkung maßgeblichen Zeitraums ist nicht mit dem Zeitpunkt gleichzusetzen, in dem der **Nachbar** (vermeintlich) positive Kenntnis von der Rechtswidrigkeit der Baulichkeit erlangt hat. Anlass für die Geltendmachung eigener Rechte ist bereits der sichtbare Beginn von Bauarbeiten. Für die Verwirkung von Nachbarrechten ist es unerheblich, ob der Bauherr im Besitz einer Baugenehmigung ist; maßgeblich ist allein, ob der Nachbar länger als notwendig mit der Geltendmachung seiner Rechte zugewartet hat.[131] Die **Dauer des Zeitraums der Untätigkeit des Nachbarn**, von der an im Hinblick auf die Gebote von Treu und Glauben von einer Verwirkung des Rechts die Rede sein kann, hängt entscheidend von den jeweiligen Umständen des **Einzelfalles** ab.[132] Dabei spielt es keine Rolle, ob das Bauvorhaben, gegen das sich der Nachbar wendet, genehmigt worden ist oder nicht.[133] Das nachbarliche Gemeinschaftsverhältnis verpflichtet den Nachbarn, durch ein zumutbares aktives Handeln mitzuwirken, einen wirtschaftlichen Schaden des Bauherrn zu vermeiden oder den Vermögensverlust möglichst gering zu halten;[134] der Nachbar muss dieser Verpflichtung dadurch nachkommen, dass er nach Erkennen der Beeinträchtigung durch Baumaßnahmen ungesäumt seine Einwendungen geltend macht. Die verzögerte Rechtsausübung hat die Qualifizierung als treuwidrig dann verdient, wenn die zunächst gezeigte Untätigkeit des Nachbarn den Bauherrn zu bestimmten Reaktionen veranlasst hat, d.h. dieser darauf vertraut hat, dass das Nachbarrecht nicht mehr ausgeübt werde und er sich infolgedessen so eingerichtet hat, dass ihm durch die verspätete Durchsetzung des Rechts ein unzumutbarer Nachteil entstehen würde. Verwirkung kann etwa dann eintreten, wenn der Nachbar die Baustelle interessiert besichtigt[135] oder in Kenntnis des Bauvorhabens sein Grundstück für die Durchführung von Bauarbeiten zur Verfügung stellt[136] bzw. sich gar an der Herstellung des umstrittenen Bauvorhabens persönlich beteiligt hat.[137]

Ist der Bauherr nicht durch die – längere Zeit andauernde – Untätigkeit des Nachbarn und im Hinblick auf ein dadurch geschaffenes Vertrauen zu seinen Baumaßnahmen veranlasst worden, sondern hat er unabhängig davon eine ihm erteilte Genehmigung von sich aus sofort in vollem Umfang ausgenutzt und weitgehende, mit erheblichem Kapitaleinsatz verbundene Schritte unternommen, so kann auch eine längere Untätigkeit des Nachbarn, die solchen Dispositionen des Bauherrn nachfolgt, nicht mehr zur Verwirkung der nachbarlichen Abwehrrechte führen. Dies gilt umso mehr, wenn der Bauherr genehmigungsabweichend baut. Mithin **scheidet eine spätere Verwirkung insbesondere dann aus, wenn zu einem Zeitpunkt, als die Untätigkeit des Nachbarn begann, die für eine Verwirkung erhebliche zeitliche Mindestdauer zu erreichen, der Bauherr sein Vorhaben im Wesentlichen schon verwirklicht hat.[138]**

Im Hinblick auf die Annahme einer hinreichenden Vertrauensgrundlage muss die rechtsbeeinträchtigende Situation dem Rechtsinhaber grundsätzlich bekannt oder jedenfalls fahrlässig unbekannt gewesen sein, da nur in einem solchen Fall ein vorwerfbares Untätigbleiben anzunehmen ist.[139]

---

[127] VGH München, Beschluss vom 16.11.2009 - 2 ZB 08.2389 -, juris.
[128] OVG Saarland, Beschluss vom 12.11.2018 – 2 A 815/17 –, juris; Troidl, NVwZ 2004, 315.
[129] OVG Greifswald, NordÖR 2005, 424
[130] BVerwG, Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 127
[131] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 16.05.2008 - 8 A 10226/08.OVG -.
[132] BVerwG NJW 1991, 1182; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 24.04.2025 – 8 A 10039/25.OVG -; s. auch VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1989, 76: Verwirkung nach 8 Monaten.
[133] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 07.02.2006 - 8 A 11685/05.OVG -.
[134] S. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 16.05.2008 - 8 A 10226/08.OVG -.
[135] S. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16.04.2003 - 8 A 11903/02.OVG -.
[136] OVG Nordrhein-Westfalen, DÖV 1992, 977.
[137] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 03.07.1996 - 8 B 11457/96.OVG -.
[138] OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2011, 849; VG Neustadt, Urteil vom 05.05.2020 -5 K 873/19.NW -.
[139] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 24.04.2025 – 8 A 10039/25.OVG-.

Aufgrund der besonderen Pflichten im nachbarlichen Gemeinschaftsverhältnis kann aber auch eine **bloße Untätigkeit des Nachbarn** genügen, wenn sie vom Bauherrn als eine dem aktiven Tun gleichzusetzende Duldung seines Vorhabens verstanden werden kann. Da der Nachbar aufgrund des Gemeinschaftsverhältnisses verpflichtet ist, durch zumutbares aktives Handeln dazu beizutragen, einen wirtschaftlichen Schaden des Bauherrn zu vermeiden, ergibt sich aus der Länge des Zeitraums der Untätigkeit bereits ein gewichtiger Hinweis darauf, dass der Nachbar sein an sich bestehendes Abwehrrecht nicht mehr geltend machen werde.[140] Von einer Verwirkung kann daher z.B. auszugehen sein, wenn das "Umstandsmoment" in den Hintergrund tritt, weil ein Kläger eine derart lange Zeit abgewartet hat, dass mit einem Tätigwerden schlechthin nicht mehr zu rechnen war.[141]

Ist der nachbarliche Anspruch verwirkt, so ist die Bauaufsichtsbehörde nicht verpflichtet, (aber berechtigt) gegen den Bauherrn einzuschreiten.

Beachten Sie: Neben das Rechtsinstitut der Verwirkung von Nachbarrechten tritt als Ausprägung des Grundsatzes von Treu und Glauben die **Unzulässigkeit eines Rechtsbehelfs allein wegen Fristablaufs**.[142]

2.8.3. Keine Verwirkung und Verjährung von Eingriffsbefugnissen, aktive Duldung

Häufig wendet der Adressat gegen die Beseitigungsanordnung ein, das Bauvorhaben sei bereits vor vielen Jahren errichtet worden, so dass das Recht der Bauaufsichtsbehörde zum Einschreiten verwirkt sei. Die **bloße langjährige Existenz** formell und materiell illegaler baulicher Anlagen führt aber **nicht** zur **Verwirkung** des behördlichen Rechts, deren Beseitigung zu verlangen.[143] Denn **polizeiliche bzw. ordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr können nicht verwirkt werden.**[144] Diesen Befugnissen kommt im öffentlichen Interesse ein überragendes Gewicht zu, das deren Verwirkung nicht zulässt. Polizeiliche bzw. ordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse, die die zuständigen Behörden unter den verschiedensten sachlichen Aspekten ermächtigten, gegen bestehende Störungen vorzugehen, stellen kein subjektives Recht dar, dessen Bestand oder Ausübung durch Nicht- oder Fehlgebrauch in Frage gestellt und daher in letzter Konsequenz verwirkt werden könnten. Sie knüpfen vielmehr an das Vorhandensein einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. einer Gefahr an und sind den zuständigen Behörden im öffentlichen Interesse an der Gewährleistung rechtmäßiger Zustände zur pflichtgemäßen Erledigung auferlegt. Dieses öffentliche Interesse und diese zur pflichtgemäßen Erledigung übertragene Aufgabe werden nicht dadurch geschmälert oder gar obsolet, dass zu deren Durchsetzung von der Behörde über längere Zeit hinweg nichts bzw. wenig unternommen worden ist. Das Unterbleiben ordnungsbehördlichen Einschreitens trotz Kenntnis von den ordnungsrechtlich relevanten Gegebenheiten ist nicht mehr als eine bloße Duldung in Ausübung des Eingriffsermessens. Diese Duldung hat keine Gestattungswirkung, ist der Gestattung nicht gleichwertig

---

[140] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 09.04.2014 - 8 A 11183/13.OVG -; VG Neustadt, Urteil vom 08.09. 2016 – 4 K 395/16.NW –, juris.

[141] OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.08.2023 – 2 A 1303/22 –, juris. S. aber Sächsisches OVG, Urteil vom 05.07.2023 – 1 A 418/20 –, juris: Für die Verwirkung eines materiellen nachbarlichen Abwehrrechts genügt der bloße Zeitablauf allein nicht; auch bei Verstreichen eines längeren Zeitraums bedarf es des Hinzutretens besonderer Umstände.

[142] Vgl. BVerwG, NVwZ 1991, 1182; s. auch OVG Rheinland-Pfalz, BauR 2017, 1197: Der Widerspruch eines Nachbarn, dem die Baugenehmigung nicht bekannt gegeben wurde, ist - abgesehen von der möglichen Verwirkung des Widerspruchsrechts - nach dem Grundsatz von Treu und Glauben in Anlehnung an § 70 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 58 Abs. 2 VwGO auch allein wegen Zeitablaufs unzulässig, wenn seit dem Zeitpunkt, in dem er von der Erteilung der Genehmigung zuverlässig Kenntnis erlangt hat oder hätte Kenntnis erlangen können, ein Jahr verstrichen ist; vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.10.2016 – 8 B 594/16 –, juris.

[143] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29.09.2006 - 8 A 11031/06.OVG - ; Bay.VGH, BayVBl 1999, 590; VG Neustadt, Urteil vom 08.11.2022 - 5 K 603/22.NW-.

[144] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29.07.2025 – 8 B 10628/25.OVG – und Beschluss vom 02.02.2022 - 8 A 11181/20.OVG -: Der Verwirkung unterliegen nur Rechte, nicht aber behördliche Befugnisse; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 07.08.2013 - 7 B 9.13 -, juris; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 24.11.2021 - 8 B 11248/21.OVG - und Urteil vom 12.06.2012 - 8 A 10291/12.OVG -, juris; OVG Saarland, Beschluss vom 31.01.2023 – 2 A 15/23 –, juris; OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ-RR 2009, 364 und Beschluss vom 16.06.2016 – 15 A 1068/15 –, juris; VG Neustadt, Urteil vom 30.10.2019 - 5 K 170/19.NW -.

und bildet keine taugliche Grundlage für ein berechtigtes Vertrauen in die spätere Legalisierung sowie die ungehinderte Fortsetzung und Aufrechterhaltung der nach wie vor gestattungsbedürftigen Situation.

Von der Verwirkung ist der Umstand zu unterscheiden, dass sich das **Gebrauchmachen von einer Eingriffsermächtigung** im Einzelfall als **ermessensfehlerhaft** erweisen kann, wenn sich eine Behörde damit in Widerspruch zu ihrem früheren Verhalten setzt und **schutzwürdiges Vertrauen** des Betroffenen verletzt. So kann eine Bauaufsichtsbehörde dann am ermessensfehlerfreien Erlass einer Beseitigungsverfügung gehindert sein, wenn sie durch ihr **vorangegangenes positives Tun** einen Vertrauenstatbestand beim Bauherrn geschaffen und dieser im Vertrauen darauf nicht unerhebliche und nur schwer rückgängig zu machende Vermögensdispositionen getroffen hat (sog. „**aktive Duldung**“).[145] Mithin bedarf es eines positiven vorangegangenen Tuns der Bauaufsichtsbehörde und zusätzlich zu einer nicht nur nicht unerheblichen und nur schwer rückgängig zu machenden Vermögensdispositionen des Bauherrn auch einer Kausalität dieser Vermögensdispositionen im Hinblick auf das positive Tun der Behörde.[146] So kann es für die geforderten Vermögensdispositionen ausreichen, dass das Vertrauen auf die Nichtgeltendmachung von öffentlich-rechtlichen Befugnissen in die Kalkulation des Kaufpreises für eine bauliche Anlage eingeflossen ist.[147] Allein die bloße passive längere Duldung eines illegal errichteten Bauwerks begründet dagegen keinen Vertrauenstatbestand.[148] Die schlichte Hinnahme eines formell illegalen Geschehens hindert die Bauaufsichtsbehörde daher grundsätzlich nicht, eine als rechtswidrig erkannte Praxis zu beenden und die Herstellung baurechtmäßiger Zustände zu bewirken.[149] Handlungen und Signale anderer Behörden oder Organisationseinheiten des Rechtsträgers können dem Handeln der Bauaufsichtsbehörde hinsichtlich der Annahme einer aktiven Duldung nicht gleichgesetzt werden.[150]

Ferner unterliegen bauordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse auch nicht der **Verjährung.**[151]

2.9. Adressat der Beseitigungsverfügung

Als **Adressat der Beseitigungsanordnung** kommt der Eigentümer, der Bauherr und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über die bauliche Anlage oder das Grundstück in Betracht **(§ 54 Abs. 2 Satz 1 und 3 LBauO**). Da nach dem Wortlaut des § 54 Abs. 2 Satz 1 LBauO u.a. der **Bauherr** dafür verantwortlich ist, dass bauliche Anlagen sowie Grundstücke den baurechtlichen Vorschriften entsprechen, endet die Bauherreneigenschaft nicht mit der Fertigstellung des Bauvorhabens. Die einmal begründete Verantwortlichkeit des Bauherrn für die Maßnahmen, die er durchgeführt hat, bleibt daher auch danach bestehen[152].

Tatsächliche Gewalt über eine Sache umfasst den unmittelbaren Besitz im Sinne des § 854 BGB einschließlich der Gewalthabe des Besitzdieners, § 855 BGB.[153] Ein Besitzerwerbswille ist nicht erforderlich. Tatsächliche Gewalt an einer Sache setzt eine gewisse Dauer der Beziehung, räumliche Zugänglichkeit und die Möglichkeit voraus, zu jeder Zeit und beliebig auf die Sache einzuwirken. Maßgeblich sind die Verkehrsauffassung und eine zusammenfassende Würdigung aller Umstände.[154]

Verantwortliche i. S. v. § 54 Abs. 2 LBauO hinsichtlich der sich aus § 3 Abs. 1 LBauO ergebenden Pflichten im Falle des Bestehens von Wohnungseigentum ist die **Wohnungseigentümergemeinschaft**,

---

[145] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 16.12.2024 – 8 A 11036/24.OVG -, vom 08.12.2019 - 8 A 10750/19.OVG -, vom 02.08.2017 – 8 A 11311/17.OVG – und Urteil vom 12.06.2012 - 8 A 10291/12.OVG -, juris.

[146] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29.07.2025 – 8 B 10628/25.OVG – und 16.12.2024 – 8 A 11036/24. OVG -.

[147] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 24.11.2021 - 8 B 11248/21.OVG – und Beschluss vom 08.12.2019 - 8 A 10750/19.OVG -.

[148] OVG Rheinland-Pfalz, BRS 36 Nr. 216; Beschluss vom 25.10.2012 - 1 A 10607/12.OVG -; VG Neustadt, Urteil vom 08.11.2022 - 5 K 603/22.NW-.

[149] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 24.11.2021 - 8 B 11248/21.OVG –.

[150] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29.07.2025 – 8 B 10628/25.OVG –.

[151] Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 29.07.2025 – 8 B 10628/25.OVG – und Urteil vom 26.07.2024 – 8 A 10427/23.OVG – juris; BayVGH, Beschluss vom 02.04.2013 – 2 ZB 12.1210 –, juris; VG Neustadt, Urteil vom 08.11.2022 – 5 K 603/22.NW –, juris.

[152] VG Neustadt, Urteil vom 16.09.1999 - 2 K 53/99.NW; Kerkmann/Schmidt in: Jeromin, a.a.O., § 54 Rdnr. 18.

[153] VG Neustadt, Beschluss vom 14.11.2016 - 3 L 935/16.NW -.

[154] Vgl. BGH, NJW 1987, 2812; VG Neustadt, Beschluss vom 14.11.2016 - 3 L 935/16.NW -.

nicht die einzelnen Wohnungseigentümer.[155] Dies folgt aus § 9a Abs. 2 Satz 1 WEG. Danach übt die Wohnungseigentümergemeinschaft die gemeinschaftsbezogenen Rechte der Wohnungseigentümer aus und nimmt die gemeinschaftsbezogenen Pflichten der Wohnungseigentümer wahr. Dies gilt auch für öffentlich-rechtliche Pflichten, die aus dem gemeinschaftlichen Eigentum folgen und die Verantwortlichkeit als Eigentümer für einen den baurechtlichen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entsprechenden Zustand des Grundstücks und der darauf errichteten baulichen Anlagen betreffen, soweit es nicht lediglich um ein bestimmtes Sondereigentum geht.

Der Adressat muss zum für den Erlass einer Beseitigungsverfügung grundsätzlich maßgeblichen **Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung** Verantwortlicher im Sinne des § 54 Abs. 2 LBauO sein. Unerheblich ist es daher, wenn ein danach Verantwortlicher zuvor einem Dritten das Grundstück geschenkt hat und für diesen eine Auflassungsvormerkung in das Grundbuch eingetragen worden ist.[156]

Die Ermessensentscheidung über die Auswahl des richtigen Adressaten richtet sich nach Art und Dringlichkeit der Gefahr sowie der erforderlichen Maßnahme;[157] ob auf Seiten des Betroffenen Verschulden vorliegt, ist unerheblich.[158] Soweit **mehrere Verantwortliche** in Betracht kommen, besteht grundsätzlich ein **Auswahlermessen**, dessen Ausübung die Behörde auch tatsächlich zum Ausdruck bringen muss.[159] Ein generelles Rangverhältnis zwischen der Inanspruchnahme des Verhaltens - und des Zustandstörers besteht nicht, die Entschließung, wer als Pflichtiger heranzuziehen ist, ist vielmehr an den Umständen des Einzelfalles, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und auch dem Gebot effektiver und schneller Gefahrenbeseitigung auszurichten.[160] Nach der ständigen Rechtsprechung des *OVG Rheinland-Pfalz*[161] ist aber regelmäßig der Handlungsstörer als der unmittelbare Verursacher der Störung vorrangig vor dem Zustandsstörer zur Beseitigung heranzuziehen. In seinem Urteil vom 25.01.1990[162] hat das *OVG* hierzu ausgeführt, es entspreche anerkannten polizeirechtlichen Grundsätzen des Auswahlermessens der Behörde, zwischen verschiedenen in Betracht kommenden Verantwortlichen einen bekannten Verhaltens- oder Handlungsstörer vor dem Zustandsstörer in Anspruch zu nehmen, soweit das polizeiliche Interesse an einer wirksamen und schnellen Gefahrenbeseitigung nicht beeinträchtigt werde. Diese Grundsätze seien auf dem Gebiet des Bauordnungsrechts entsprechend anzuwenden. Auch hier komme es gelegentlich vor, dass ein baurechtswidriger Zustand, der ein Einschreiten der Bauaufsichtsbehörde erfordere, nicht von dem Eigentümer des Grundstücks, sondern von einem Dritten als Bauherrn geschaffen werde. In einem solchen Fall sei der Bauherr neben dem Eigentümer für den baurechtswidrigen Zustand verantwortlich. In einer anderen Entscheidung hat es das *OVG Rheinland-Pfalz*[163] für sachgerecht gehalten, wenn die Bauaufsichtsbehörde nicht gegen den Bauherrn, der nicht mehr Eigentümer ist, sondern gegen den jetzigen Eigentümer, der auch die tatsächliche Gewalt ausübt, vorgeht. Denn bei einer Inanspruchnahme gegen den Bauherrn und früheren Eigentümer müsste gegenüber dem jetzigen Eigentümer eine weitere Verfügung ergehen, nach der er zur Duldung des Eingriffs in sein Eigentum verpflichtet würde. Allein die Inanspruchnahme des Eigentümers erscheint jedenfalls dann ermessensgerecht, wenn die sich aus der Bauherrschaft ergebenden Gefahren in den Verantwortungsbereich des Eigentümers übergegangen sind, insbesondere wenn das Geschehen länger zurückliegt oder der Zurechnungszusammenhang unterbrochen ist. Gegen den Bauherrn kann nur dann vorgegangen werden, wenn zwischenzeitlich keine Veränderungen eingetreten sind, sei es durch Handlungen Dritter oder durch Zeitablauf bedingte Verschlechterungen, die einen baurechtswidrigen Zustand entstehen lassen oder verfestigen.

Eine Beseitigungsverfügungen entfaltetet nach Eigentumsübergang dem neuen Eigentümer gegenüber unmittelbar kraft Gesetzes gemäß **§ 81 Satz 3 LBauO** als Rechtsnachfolgendem Wirkung.[164] Dies gilt

---

[155] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 25.03.2020 - 8 B 10371/20.OVG -.
[156] VG Neustadt, Urteil vom 18.04.2013 - 4 K 4 K 1016/12.NW -, juris.
[157] Kerkmann in: Jeromin, a.a.O., § 81 Rdnr. 70.
[158] Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 11.01.2007 - 8 E 11465/06.OVG -.
[159] Vgl. Bay.VGH, Beschluss vom 24.07.2015 – 9 ZB 14.1291 –, juris; VG Neustadt, Beschluss vom 14.11.2016 - 3 L 935/16.NW -.
[160] VG Neustadt, Beschluss vom 08.11.2019 – 5 L 1029/19.NW –, juris; s. hierzu auch Kerkmann in: Jeromin, a.a.O., § 81 Rdnr. 71.
[161] Beschluss vom 27.01.2004 - 8 A 10051/04.OVG -.
[162] BauR 1990, 345 = AS 23, 6.
[163] Urteil vom 29.09.1992 - 8 A 10123/91.OVG -.
[164] VG Neustadt, Beschluss vom 02.12.2015 – 3 K 880/15.NW –, juris; vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15.11.2016 - 8 B 11429/16.OVG -; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 06.05.2011 - 1 ME 14/11 -, juris.

auch im Fall des **Eigentumserwerbs in der Zwangsversteigerung.**[165] Der Neueigentümer ist nach Eigentumsübergang verpflichtet, die baulichen Anlagen in gleicher Weise wie der Voreigentümer zu beseitigen. Aufgrund der wirksamen Beseitigungsverpflichtung ist der Neueigentümer zugleich gehindert, den Voreigentümer an der Beseitigung zu hindern. Der Neueigentümer muss es - dies ist als „minus" in der Beseitigungsverpflichtung enthalten - dulden, dass der Voreigentümer der Beseitigungsverpflichtung nachkommt, ohne dass es des Erlasses einer Duldungsverfügung gegen den Neueigentümer bedarf.[166]

2.10. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Die Bauaufsichtsbehörde muss bei Erlass der Beseitigungsanordnung auch den **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** beachten. So hat die Bauaufsichtsbehörde zu prüfen, ob zur Herstellung eines rechtmäßigen Zustandes die **vollständige Beseitigung** erforderlich ist.[167] Grundsätzlich erweist sich die Anordnung der **teilweisen Beseitigung** eines Bauwerks nur dann als rechtmäßig, wenn sie erkennen lässt, welcher Zustand hergestellt werden soll und die teilweise Beseitigung ohne Neubaumaßnahmen technisch möglich ist.[168] Des Weiteren ist der teilweise Abbruch rechtswidrig, wenn mit seiner Durchführung ein neuer rechtswidriger Zustand geschaffen würde. Die Bauaufsichtsbehörde kann einen Rückbau zudem dann nicht fordern, wenn ein Gebäude insgesamt und nicht nur ein einzelner konkreter Bauteil rechtswidrig ist, **abtrennbar** wäre und rechtlich selbständig beurteilt werden könnte; denn **dem Bauherrn darf nicht eine bestimmte Gestaltung der Anlage aufgedrängt werden**.

Es gilt ansonsten der Grundsatz, dass bei einem Verstoß einer baulichen Anlage gegen baurechtliche Vorschriften der Erlass einer Beseitigungsanordnung nur dann unverhältnismäßig ist, wenn sich eine andere, den Verantwortlichen weniger belastende Maßnahme anbietet. Dabei ist es nicht Aufgabe der Bauaufsichtsbehörde, alle rechtlich und technisch denkbaren Möglichkeiten der Abhilfe zu untersuchen. Dem verantwortlichen Bauherrn oder Eigentümer obliegt es vielmehr, der Bauaufsichtsbehörde unter Vorlage genauer Pläne einen konkreten Gegenvorschlag zur Herstellung baurechtmäßiger Zustände zu unterbreiten.[169] Das entspricht auch dem allgemeinen polizeirechtlichen Grundsatz - § 3 Abs. 2 Satz 2 POG -, wonach der Betroffene ein anderes geeignetes Mittel anbieten kann.[170] Ist es nicht ermessensfehlerhaft, die Beseitigungsverfügung auf eine Gesamtanlage zu beziehen, ist es grundsätzlich Sache des Bauherrn, gegebenenfalls im Vollstreckungsverfahren alternative Ausgestaltungen der baulichen Anlage vorzustellen, die im Einklang mit Vorschriften des Baurechts stehen.[171]

Unabhängig davon, ob die Bauaufsichtsbehörde, die „nur" eine Teilbeseitigung angeordnet hat, berechtigt gewesen wäre, eine Vollbeseitigung zu verfügen, beschränkt sich jedenfalls der Anspruch des Nachbarn auf bauaufsichtliches Einschreiten gegen den Störer auf durchsetzbare Maßnahmen, die der Verletzung von Nachbarrechten abzuhelfen geeignet sind.[172]

Unverhältnismäßig kann die Beseitigungsverfügung sein, wenn die Behörde die Beseitigung anordnet, obwohl zur Schaffung rechtmäßiger Zustände eine Nutzungsuntersagung ausreicht.

2.11. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Beseitigungsverfügung

Ein **öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung** einer Beseitigungsanordnung, die mit der Vernichtung wesentlicher Bausubstanz verbunden ist, besteht nach überwiegender Rechtsprechung grundsätzlich nicht, da der Sofortvollzug in unangemessener Weise das Ergebnis des Hauptsacheverfahrens vorwegnimmt.[173] In der Regel vermögen nur konkrete Gefahren für Leib, Leben,

---

[165] Kerkmann in: Jeromin, a.a.O., § 81 Rdnr. 75.
[166] Vgl. OVG Niedersachsen, NVwZ 2014, 1465; VG Neustadt, Beschluss vom 02.12.2015 – 3 K 880/15.NW –, juris.
[167] VGH Baden-Württemberg, BauR 1989, 193.
[168] VG Koblenz, Urteil vom 24.05.2007 - 7 K 1003/06.KO -.
[169] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 11.04.2025 - 8 A 11389/24.OVG -.
[170] OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28.05.2003 - 8 A 10451/03.OVG -; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 16.10.2017 – OVG 10 N 57.17 –, juris.
[171] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 02.08.2017 - 8 A 11311/17.OVG -.
[172] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30.01.2007 - 8 A 11375/06.OVG -.
[173] Z.B. OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1998, 977.

Gesundheit oder bedeutende Sachwerte die sofortige Vollziehung einer Beseitigungsanordnung zu rechtfertigen.

Ausnahmsweise kann die sofortige Vollziehung einer rechtmäßigen Beseitigungsanordnung im Wesentlichen aus vier Gesichtspunkten heraus zulässig sein:[174]

a) wenn die Beseitigung einem Nutzungsverbot gleichgestellt werden kann, weil sie in kurzer Zeit und **ohne Substanzverlust** durchgeführt werden kann und keine hohen Kosten anfallen,[175]

b) wenn die **Vorbildwirkung** eines illegal ausgeführten Vorhabens eine Nachahmung in solchem Maße schon bis zum bestands- oder rechtskräftigen Abschluss der Hauptsache befürchten lässt, dass der Ausweitung der Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung rasch vorgebeugt werden muss,[176]

c) wenn ein beharrlicher und **notorischer Schwarzbauer** nur auf diese Weise erfolgversprechend an der Fortsetzung seiner rechtswidrigen Betätigung gehindert werden kann,[177] oder

d) wenn die von dem Bauwerk ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ein sofortiges Einschreiten erfordert.

Diese Gesichtspunkte stehen grundsätzlich selbständig nebeneinander. Das gilt namentlich für die des fehlenden Substanzverlustes und der Vorbildwirkung. Sie können auch kumulativ die Dringlichkeit begründen. Die sofortige Vollziehung einer Beseitigungsverfügung ist auch dann nicht ausgeschlossen, wenn die illegale bauliche Anlage schon länger steht.[178]

3. Die Nutzungsuntersagung

3.1. Die Nutzungsänderung

Nach § 81 Satz 1 LBauO kann die Bauaufsichtsbehörde u.a. auch die Benutzung baulicher Anlagen untersagen, wenn diese gegen baurechtliche oder sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften über die Nutzungsänderung verstoßen und nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. § 81 Satz 1 LBauO erfasst nur eine bereits aufgenommene Nutzung, nicht aber das sog. **präventive Nutzungsverbot**. Rechtsgrundlage hierfür ist vielmehr die Vorschrift des § 59 Abs. 1 Satz 1 LBauO.[179] War die aufgenommene **Nutzung** lediglich **für einige Zeit unterbrochen** und bestehen konkrete Anhaltspunkte, dass die rechtwidrige Nutzung in Kürze wieder aufgenommen wird, kann die Nutzungsuntersagungsverfügung auf § 81 Satz 1 LBauO gestützt werden. Denn der Erlass einer Nutzungsuntersagungsverfügung setzt nicht zwingend voraus, dass die untersagte Nutzung im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung auch betrieben wird.[180]

---

[174] S. z.B. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 06.09.2017 – 1 ME 112/17 –, juris: Es kann gerechtfertigt sein, die Beseitigung eines Nebengebäudes unter Anordnung des Sofortvollzuges anzuordnen, wenn dieses mittlerweile zur Ruine geworden ist, eine ernsthafte Wiederherstellungschance nicht besteht und Personen durch herabfallende Bauteile gefährdet werden können. Der Zeitpunkt des schädigenden Ereignisses muss dann nicht konkret abzusehen sein.

[175] S. z.B. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.01.2020 – 2 B 1750/19 –, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19.09.2018 – OVG 10 S 6.18 –, juris; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 28.02.2005 – 1 B 12208/04.OVG – m.w.N. und VG Mainz, Beschluss vom 11.07.2006 – 3 L 492/06.MZ – zur Beseitigung eines Werbeschildes.

[176] OVG Mecklenburg-Vorpommern, BauR 2009, 482; VG Neustadt, Beschluss vom 14.11.2016 - 3 L 933/16.NW -.

[177] VG Neustadt, Beschluss vom 14.11.2016 - 3 l 933/16.NW -; VG Koblenz, Beschluss vom 29.07.2008 – 7 L 792/08.KO -; Hess. VGH, Beschluss vom 19.07.1984 - 4 TH 73/83 -, juris.

[178] OVG Rheinland-Pfalz vom 08.12.2003 - 8 B 11828/03.OVG -.

[179] VG Neustadt, Beschluss vom 11.04.2000 - 4 L 558/00.NW -

[180] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 09.02.2007 - 8 B 10019/07.OVG -

Nach § 62 LBauO bedarf u.a. die Nutzungsänderung einer baulichen Anlage grundsätzlich der Genehmigung. Etwas anderes gilt nach **§ 62 Abs. 2 Nr. 5a LBauO** dann, wenn bei Nutzungsänderungen von Gebäuden und Räumen, die nicht im Außenbereich liegen, für die neue Nutzung keine anderen öffentlich-rechtlichen Anforderungen als für die bisherige Nutzung gelten.[181] Eine **Nutzungsänderung im bauordnungsrechtlichen Sinne** liegt vor, wenn die bisherige Nutzung durch eine andere Nutzung ersetzt wird oder ersetzt werden soll und sich die neue Nutzung von der bisherigen derart unterscheidet, dass sie anderen oder weitergehenden Anforderungen bauplanungs- oder bauordnungsrechtlicher Art unterworfen ist oder unterworfen werden kann.[182] Die Funktionsänderung muss nicht mit einer äußerlich feststellbaren Veränderung der baulichen Anlage einhergehen.[183] In **bauplanungsrechtlicher Hinsicht** liegt eine **Nutzungsänderung i.S.d. § 29 Satz 1 BauGB** dann vor, wenn es sich um eine Änderung der Nutzungsweise handelt, die insoweit bodenrechtlich relevant ist, als sie die in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belange berühren kann, womit die Genehmigungsfrage neu aufgeworfen wird. Der Tatbestand einer Nutzungsänderung i.S.v. § 29 BauGB wird von solchen Veränderungen erfüllt, die außerhalb der jeder einzelnen Art von Nutzung **eigenen Variationsbreite** liegen.[184] Dies kann sowohl der Fall sein, wenn für die neue Nutzung weitergehende Vorschriften gelten als für die alte, als auch dann, wenn sich die Zulässigkeit nach derselben Vorschrift bestimmt, aber anders zu beurteilen ist, als die bisherige Nutzung.[185]
Von der bodenrechtlichen Relevanz einer Nutzungsänderung ist auszugehen, wenn die beabsichtigte Nutzung einem anderen Tatbestandsmerkmal der Vorschriften über die Art baulicher oder gewerblicher Nutzung zuzuordnen ist als die bisherige Nutzung.[186] Die Nutzungsänderung überschreitet den Bestandsschutz, wenn sie qualitativ wesentliche Veränderungen im Sinne einer Funktionsänderung oder eine quantitativ mehr als untergeordnete Erweiterung zur Folge hat.[187] Die Voraussetzungen einer Nutzungsänderung hat die Rechtsprechung z.B. in folgenden Fällen **bejaht**:

- Neueinteilung von Wohnungen in einem genehmigten Wohngebäude,[188]
- Umwandlung eines Kinos in eine Spielhalle,[189]
- Änderung von einem Restaurantbetrieb zu einer Vergnügungsstätte,[190]
- Umstellung von Vollerwerbslandwirtschaft auf bloße Tierhaltung zum Eigenbedarf,[191]
- Ausdehnung der Betriebszeiten eines Lebensmittelmarktes auf die Nachtstunden,[192]
- Umnutzung einer Lagerhalle in eine Lasertag-Anlage mit Fitnessbereich,[193]
- Nutzung einer Wohnung in einem zur Wohnnutzung genehmigten Gebäude als nichtmedizinischer Massagesalon,[194]

---

[181] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15.06.2022 - 8 A 10117/22.OVG -: Andere öffentlich-rechtliche Anforderungen gelten für die neue Nutzung dann, wenn sich aus einer anderen oder derselben Vorschrift andersartige Anforderungen als für die bisherige Nutzung zwingend ergeben.
[182] OVG Nordrhein-Westfalen, BRS 59 Nr. 27; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15.06.2022 - 8 A 10117/22.OVG -: Als Nutzungsänderung im bauordnungsrechtlichen Sinne ist jede Änderung der ursprünglich genehmigten Nutzung anzusehen, die sich ihrerseits aus der erteilten Baugenehmigung ergibt.
[183] Jeromin in: Jeromin, a.a.O., § 62 Rn. 122.
[184] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 22.05.2024 - 8 A 10920/23.OVG -.
[185] Z.B. BVerwG, BRS 48 Nr. 58 und BRS 50 Nr. 166; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15.06.2022 - 8 A 10117/22.OVG -.
[186] OVG Hamburg, BRS 58 Nr. 75.
[187] OVG Nordrhein-Westfalen, BRS 48 Nr. 106 m.w.N.
[188] OVG Niedersachsen, BauR 2022, 1031: Die Anzahl der Wohnungen ist bauplanungsrechtlich relevant, schon weil sie Gegenstand von Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB sein kann. Sie ist auch in vielerlei Hinsicht bauordnungsrechtlich erheblich, etwa mit Blick auf den Kfz- und Fahrradstellplatz- und den Abstellraumbedarf. Auch der Zuschnitt der einzelnen Wohnungen ist genehmigungsrelevant, etwa mit Blick auf die Anforderungen an sichere Rettungswege.
[189] BVerwG, BRS 49 Nr. 171.
[190] Bay.VGH, Beschluss vom 17.02.2023 – 15 CS 23.95 –, juris.
[191] Vgl. VG Karlsruhe, Urteil vom 06.11.2008 – 9 K 1660/07 –, juris.
[192] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 22.05.2024 - 8 A 10920/23.OVG -.
[193] Zur Qualifizierung einer Lasertagarena als kerngebietstypische Vergnügungsstätte s. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 28.09.2016 - 8 A 10338/16.OVG -, juris.
[194] VG Neustadt, Beschluss vom 04.07.2012 - 3 L 571/12.NW -, juris.

- Vermietung möblierter, in der vom Vermieter bewohnten Wohnung gelegener Gastzimmer an Messegäste in einem reinen oder allgemeinen Wohngebiet,[195]
- Änderung einer Schank- und Speisewirtschaft, in der bisher nur gelegentlich Tanzveranstaltungen durchgeführt wurden oder Unterhaltungsmusik geboten wurde, zu einer Schank- und Speisewirtschaft mit regelmäßigen Musikdarbietungen (nunmehr Vergnügungsstätte),[196]
- Umwandlung einer genehmigten Straußwirtschaft in ein ganzjährig betriebenes Restaurant ohne Einschränkungen,[197]
- Änderung von einem Altenpflegeheim in eine Wohnnutzung,[198]
- Ausübung der Wohnungsprostitution in einem reinen bzw. allgemeinen Wohngebiet,[199]
- Bordellartige Nutzung einer Wohnung in einem Mischgebiet,[200]
- Umwandlung eines zu Wohnzwecken genutzten Gebäudes in ein Bordell,[201]
- Änderung eines Beherbergungsbetriebes in einem allgemeinen Wohngebiet in ein „Stundenhotel“,[202]
- Nutzung einer ehemaligen Scheune als Hochzeits- und Eventlocation,[203]
- Nutzung eines Wohnhauses als Monteursunterkunft,[204]
- Umwandlung eines im Außenbereich gelegenen Betriebes des Gemüsehandels in einen Betrieb zum Ausschlachten von Kraftfahrzeugen[205],
- Errichtung einer Mobilfunk-Basisstation eines gewerblichen Netzbetreibers auf und in einem bisher ausschließlich zu Wohnzwecken genutzten Gebäude,[206]
- Änderung von allgemeiner Wohnnutzung in Ferienwohnungsnutzung,[207]
- Umnutzung eines Wochenendhauses zu Dauerwohnzwecken.[208]

Die **baurechtliche Beurteilung ist nicht allein auf die Nutzungsänderung als solche beschränkt**. Gegenstand der Prüfung ist vielmehr das **Gesamtvorhaben** in seiner geänderten Funktion.[209] Dass die vorherige Nutzung – etwa aufgrund einer erteilten Baugenehmigung – baurechtlich legal ist, entbindet daher nicht von den Zulässigkeitsanforderungen an das geänderte Vorhaben. Eine Nutzungsänderung unter den erleichterten Voraussetzungen eines sog. überwirkenden Bestandsschutzes lässt das Gesetz nur für die in § 35 Abs. 4 BauGB genannten Vorhaben der Umnutzung ehemals landwirtschaftlicher Gebäude (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB) und von „das Bild der Kulturlandschaft prägenden Gebäuden“ (§ 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 BauGB) zu.

---

[195] OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ-RR 2008, 20.

[196] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 09.03.2007 - 8 A 10066/07.OVG - ; vgl. auch Bay. VGH, Beschluss vom 30.08.2007 – 1 CS 07.1253 –, juris.

[197] VG Neustadt, Urteil vom 18.04.2013 - 4 K 943/12.NW -, juris; vgl. auch VG Mainz, Beschluss vom 15.08.2013 – 3 l 776/13.MZ zur Änderung eines genehmigten Klubhauses in eine öffentlich zugängliche Gaststätte.

[198] VG Neustadt, Beschluss vom 05.06.2025 – 4 L 523/25.NW -.

[199] OVG Rheinland-Pfalz, BauR 2004, 644; vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, DVBl 2010, 1121.

[200] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 09.02.2007 - 8 B 10019/07.OVG -; vgl. auch VG Neustadt, Urteil vom 22.09.2014 - 3 K 357/14.NW - zur Ausübung von Prostitution in zu Wohnzwecken genehmigten Räumen.

[201] VG Neustadt, Beschluss vom 24.09.2018 – 5 L 1140/18.NW -, juris.

[202] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 31.07.2013 - 4 B 8/13 -, juris.

[203] OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 29.08.2019 – 2 M 85/19 –, juris.

[204] OVG Niedersachsen, BauR 2020, 103.

[205] Hess. VGH, BauR 2018, 1384.

[206] VGH Baden-Württemberg, VBlBW 2002, 260; Hess.VGH, GewArch 2001, 261; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 02.07.2002 – 7 B 924/02 - ; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 07.08.2003 - 1 A 10196/03.OVG-

[207] VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 26.01.2017 - 5 S 1791/16 -, juris; Bay. VGH, Beschluss vom 04.09.2013 - 14 ZB 13.6 -, juris; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 07.04.2022 – 1 A 11416/21.OVG – zur Umnutzung von Reihenwohnhäusern im Gebiet eines früheren Kasernengeländes für Militärangehörige in Ferienhäuser.

[208] S. z.B. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 03.11.2006 – 8 E 11266/06.OVG -.

[209] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 06.02.2020 - 8 A 11179/19.OVG -; BVerwG, NVwZ 2009, 779.

3.2. Formelle und materielle Illegalität der Nutzungsänderung

Eine bauliche Anlage wird im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften genutzt, wenn sie formell illegal – also ohne die erforderliche Genehmigung – genutzt wird oder mit dem materiellen Baurecht bei fehlender Baugenehmigung nicht übereinstimmt.

Nach der Rechtsprechung des *OVG Rheinland-Pfalz*[210] kann die Nutzung einer baulichen Anlage regelmäßig bereits dann untersagt werden, wenn sie nicht genehmigt ist. Das Ausreichenlassen allein der **formellen Illegalität der Nutzungsänderung** ist nicht unter dem Gesichtspunkt der **Verhältnismäßigkeit** zu beanstanden, denn die Vorschriften über die Genehmigungspflicht sind durch das öffentliche Interesse an einer – vorbeugenden – Gefahrenabwehr gerechtfertigt. Möglicher wirtschaftlicher Schaden dadurch, dass – bei materieller Legalität – eine rechtmäßige Nutzung zeitweise bis zur Erteilung der erforderlichen Genehmigung nicht ausgeübt werden darf, trifft alle Baubewerber gleichermaßen.

Da nach § 81 Satz 1 LBauO eine Nutzungsuntersagung nur ergehen darf, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können, ist eine solche Anordnung allerdings dann ermessensfehlerhaft, wenn der erforderliche Bauantrag gestellt und nach Auffassung der Baugenehmigungsbehörde genehmigungsfähig ist und der Erteilung der Baugenehmigung auch sonst keine Hindernisse entgegenstehen. Der Erlass einer Nutzungsänderungsgenehmigung muss also **offensichtlich** sein.[211] Von einer solchen offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit kann nur dann ausgegangen werden, wenn die Übereinstimmung der Nutzung mit den materiell-rechtlichen Vorschriften sich ohne weitere Ermittlungen derart aufdrängt, dass jegliche nähere Prüfung im Genehmigungsverfahren entbehrlich erscheint.[212]

Aber **Vorsicht:** Hat die Bauaufsichtsbehörde die in ihrem Ermessen stehende Nutzungsuntersagungsverfügung nicht allein mit der formellen Illegalität der Nutzung begründet, sondern entscheidend auch auf die materielle Baurechtswidrigkeit abgestellt, kommt es auch bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verfügung darauf an.[213] Die Bauaufsichtsbehörde bestimmt folglich den Prüfungsumfang der gerichtlichen Überprüfung. Möchte sie die ausgesprochene Nutzungsuntersagung allein auf die formelle Illegalität stützen, ist sie gut beraten, zur Begründung ihrer Verfügung auch nur derartige Erwägungen anzuführen. Stützt sie hingegen die Nutzungsuntersagung - selbständig tragend - auch auf materiell-rechtliche Erwägungen, unterstellt sie damit diese Begründung auch dem gerichtlichen Prüfungsprogramm. Eine Ausnahme kann nur für den Fall gelten, dass die materielle Illegalität gewissermaßen „nur nebenbei“ erwähnt wird, wie etwa mit typischen Einleitungen wie „Im Übrigen ist anzumerken, dass ...“ oder aber die materiellen Erwägungen nicht tragend sein sollen (insoweit ist charakteristisch eine Formulierung wie etwa „... dürfte ...“ und Ähnliches).[214]

Eine Nutzungsuntersagung wegen formeller Illegalität scheidet aus, wenn gegen der Baugenehmigung beigefügte **Nebenbestimmungen** verstoßen wird, die die Baugenehmigung nicht inhaltlich ändern, sondern lediglich zusätzliche Handlungspflichten begründen.[215] Eine **Auflage** i.S.d. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG ist eine zusätzlich mit einem Verwaltungsakt verbundene, selbständig erzwingbare hoheitliche Anordnung. Sie ist **nicht integrierter Bestandteil des Verwaltungsakts**, sondern tritt selbständig zum Hauptinhalt eines Verwaltungsakts hinzu und ist für dessen Bestand und Wirksamkeit ohne unmittelbare

---

[210] BauR 1997, 103 = BRS 58 Nr. 202, s. auch Beschluss vom 02.01.2014 - 8 B 11261/13.OVG -, juris und vom 16.12.2024 – 8 A 11036/24.OVG -; ebenso Bay, VGH, Beschluss vom 18.08.2023 – 15 CS 23.1288 –, juris; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 24.08.2023 – 1 MB 15/23 –, juris; OVG Saarland, Beschluss vom 12.06.2023 – 2 B 23/23 –, juris; VG Neustadt, Beschluss vom 22.01.2025 – 4 L 1464/24.NW –, juris und Beschluss vom 05.06.2025 – 4 L 523/25.NW -.

[211] Vgl. z.B. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 29.08.2019 – 2 M 85/19 –, juris; OVG Niedersachsen, BauR 2020, 103; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 03.09.2018 – 10 B 1126/18 –, juris.

[212] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 16.12.2024 – 8 A 11036/24.OVG -. Vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 04.06.2025 – 7 B 388/25 –, juris.

[213] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 15.04.2024 - 8 B 11136/23.OVG – und 01.09.2003 - 8 B 11389/03.OVG - ; vgl. auch Beschluss vom 14.01.2004 - 8 A 11802/03.OVG – und OVG Niedersachsen, Beschluss vom 11.05.2015 – 1 ME 31/15 –, juris; OVG Saarland, Beschluss vom 19.09.2007 - 2 B 355/07 -; VG Neustadt, Beschluss vom 22.01.2025 – 4 L 1464/24.NW –, juris.

[214] OVG Niedersachsen, Beschluss vom 16.10.2006 – 1 ME 171/06 -.

[215] OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18.10.2018 – 2 M 71/18 –, juris und Beschluss vom 07.07.2015 – 2 M 49/15 -, juris

Bedeutung. Daraus folgt, dass die Nutzung einer baulichen Anlage auch dann nicht formell illegal ist, wenn gegen eine der Baugenehmigung beigefügte Auflage in diesem Sinne verstoßen wird. Das Mittel zur Durchsetzung derartiger Auflage ist nicht die Nutzungsuntersagung, sondern deren Vollstreckung.[216]

Anders stellt sich die Rechtslage aber dar, wenn es sich nicht um Auflagen, sondern um den Inhalt der Baugenehmigung bestimmende Regelungen (sog. **Inhaltsbestimmungen**) handelt. Bei der Abgrenzung zwischen Inhaltsbestimmung und Auflage ist maßgeblich darauf abzustellen, ob die Regelung Gestalt und Beschaffenheit der Anlage unmittelbar betrifft oder ob sie als zusätzlich zu der Genehmigung hinzutretendes, selbständiges Handlungs- oder Unterlassungsgebot verstanden werden muss. Die Qualifizierung als Auflage hat zur Voraussetzung, dass die Behörde die Selbständigkeit der auferlegten Maßnahme gegenüber dem hauptsächlichen Gegenstand der Regelung anstrebt und dies von der Sache her auch möglich ist. Der Bezeichnung der Regelung als "Auflage" kommt dabei keine entscheidende Bedeutung zu. Maßgeblich ist vielmehr deren objektiver Erklärungsinhalt.[217] Teilinhalte der für ein Vorhaben erteilten baurechtlichen Zulassung, die den **Brandschutz** betreffen, sind in aller Regel keiner isolierten Betrachtung zugänglich und damit auch in prozessualer Hinsicht nicht abtrennbar.[218] Kommt der Betroffene der Inhaltsbestimmung nicht nach, ist die Bauaufsichtsbehörde berechtigt, gegen diesen vorzugehen. Da eine Genehmigungsinhaltsbestimmung als integraler Bestandteil des Hauptverwaltungsakts nicht direkt vollstreckbar ist[219] und deshalb die Vollstreckung nur mittelbar erfolgen kann, kommt eine – für sofort vollziehbar erklärte – Nutzungsuntersagung in Betracht. Denn ein Verstoß gegen eine solche Genehmigungsinhaltsbestimmung führt dazu, dass der Betroffene ohne Genehmigung handelt, was formell illegal ist.[220]

Bei einem **baugenehmigungsfreien Vorhaben** kommt es auf dessen Vereinbarkeit mit dem materiellen Baurecht an (s. § 62 Abs. 3 LBauO); dementsprechend kann bei derartigen Vorhaben eine Nutzungsuntersagungsverfügung nach § 81 Abs. 1 Satz 1 LBauO ergehen, wenn die Nutzung **materiell baurechtswidrig** ist.[221]

3.3. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Nutzungsuntersagungen etc.

Da es sich bei der verhaltensbezogenen oder gegenstandsbezogenen Nutzungsuntersagung um einen **Verwaltungsakt mit Dauerwirkung** handelt[222], ist im Falle ihrer gerichtlichen Anfechtung für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgebend auf den **Zeitpunkt der Entscheidung durch das Gericht** abzustellen, soweit es um die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 81 Satz 1 LBauO geht; für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Ermessensbetätigung der Bauaufsichtsbehörde ist auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung abzustellen.[223] Die Verlagerung des maßgeblichen Zeitpunktes von der behördlichen zur gerichtlichen Entscheidung soll aus materiellen Gründen sicherstellen, dass das Gericht eine realitätsnahe und möglichst abschließende Entscheidung treffen und damit weitere Verfahren vermeiden kann; das Tatsachengericht muss daher im Rahmen seiner Aufklärungspflicht auch neue entscheidungserhebliche Umstände, die nach der behördlichen Entscheidung eingetreten oder bekannt geworden sind, umfassend ermitteln und würdigen. Das hat zur Folge, dass die Bauaufsichtsbehörde die Rechtmäßigkeit der Verfügung ständig verfahrensbegleitend kontrollieren und ihre Entscheidung ggf. – auch in einem laufenden gerichtlichen Verfahren – aktualisieren muss.[224]

Der Erlass der Nutzungsuntersagungsverfügung setzt nicht zwingend voraus, dass im Zeitpunkt des Erlasses der Nutzungsuntersagung die untersagte Nutzung bereits begonnen hat (sog. **präventive**

---

[216] Vgl. OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 07.07.2015 – 2 M 49/15 -, juris.
[217] OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 18.10.2018 – 2 M 71/18 –, juris.
[218] VG Neustadt, Beschluss vom 15.05.2025 – 5 L 447/25.NW –, juris; VG Aachen, Urteil vom 17.07.2018 – 3 K 103/15 –, juris.
[219] VG Würzburg, Urteil vom 03.07.2008 – W 5 K 06.524 –, juris.
[220] VG Neustadt, Beschluss vom 15.05.2025 – 5 L 447/25.NW –, juris
[221] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.05.2012 - 8 B 10505/12.OVG -.
[222] Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 02.02.2022 - 8 B 10003/22.OVG -; Bay. VGH, Beschluss vom 04.01. 2023 – 1 CS 22.1971 –, juris.
[223] VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24. Juli 2002 - 5 S 149/01 – und NVwZ-RR 1994, 363.
[224] Bay. VGH, NVwZ-RR 2018, 837

Nutzungsuntersagung)[225] bzw. die untersagte Nutzung zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung auch betrieben wird. Vielmehr ist für die gerade auf ein zukünftiges Unterlassen gerichtete Verfügung ausreichend, dass hinreichend konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, die rechtswidrige Nutzung werde in Kürze aufgenommen. Dies gilt erst recht dann, wenn die rechtswidrige Nutzung schon einmal aufgenommen, dann aber für einige Zeit unterbrochen wurde.[226]

Hat die Nutzungsuntersagung zum Ziel hat, die beanstandete Nutzung **dauerhaft zu unterlassen**, so entfällt die Notwendigkeit eines Einschreitens nicht bereits bei einer **bloß vorübergehenden Nutzungsunterbrechung**. Fehlt es an hinreichenden Anhaltspunkten für eine endgültige Aufgabe der baurechtswidrigen Nutzung, erweist sich die Aufrechthaltung des Unterlassungsgebots auch weiterhin als erforderlich. Dies gilt insbesondere dann, wenn die beanstandete Nutzung bis zum Beginn des behördlichen Tätigwerdens ausgeübt wurde und bei Würdigung aller Umstände die begründete Sorge besteht, sie werde erneut wiederaufgenommen.[227]

Eine Nutzungsuntersagungsverfügung beinhaltet nicht nur das Gebot, die beanstandete Nutzung (einmalig) einzustellen, sondern zugleich **dauerhaft das Verbot, dieselbe oder eine vergleichbare Nutzung an diesem Standort wieder aufzunehmen**.[228]

Die Nutzungsuntersagung bleibt regelmäßig auf den begrifflich vorgegebenen Rahmen begrenzt. Etwas anderes gilt aber dann, wenn die Beendigung der Nutzung ein positives Tun voraussetzt, wie etwa die **Entfernung von Gegenständen auf einem illegal genutzten Lagerplatz**[229] oder die **Entfernung von Tieren von einem Grundstück**, auf dem die Tiere in baurechtswidriger Weise in baulichen Anlagen gehalten werden.[230] Wird diese Pflicht von der Bauaufsichtsbehörde gesondert verfügt, handelt es sich um eine bloße Konkretisierung der Nutzungsuntersagung ohne eigenen, weitergehenden Regelungsgehalt.

3.4. Ermessen

Der Erlass einer Nutzungsuntersagungsverfügung steht im **Ermessen** der Bauaufsichtsbehörde. Das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 81 Satz 1 LBauO rechtfertigt in der Regel das bauaufsichtliche Einschreiten mit der Folge, dass nur geringe Anforderungen an die Begründung nach § 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG zu stellen sind.[231] Stützt sich die Behörde auf die formelle Illegalität, erweist sich die Nutzungsuntersagung regelmäßig nur dann als ermessensfehlerhaft, wenn die streitige Nutzung **offensichtlich genehmigungsfähig** ist oder wenn bei atypischen Fallgestaltungen ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip vorliegt. Insbesondere dürfen mit Blick auf das Übermaßverbot keine Besonderheiten vorliegen, die ausnahmsweise ein Absehen von der Untersagung erfordern.[232]

Als **Adressat** der Nutzungsuntersagungsverfügung kommen ebenso wie bei der Beseitigungsanordnung die in § 54 LBauO Verantwortlichen in Betracht. Allein der Umstand, dass eine bauordnungsrechtliche Nutzungsuntersagung auch gegenüber einer anderen Person erlassen werden könnte, berührt nicht die Rechtmäßigkeit des gegenüber dem Adressaten ergangenen Nutzungsverbots im Sinne einer ermessensfehlerhaften Auswahl als für die untersagte Nutzung Verantwortlicher. [233] Ebenso wie bei einer Beseitigungsverfügung wird die Bauaufsichtsbehörde bei einer Nutzungsuntersagung im Falle einer Auswahlmöglichkeit zwischen mehreren Verantwortlichen **vorrangig den Verhaltensverantwortlichen** vor dem Zustandsverantwortlichen in Anspruch nehmen dürfen, wenn nicht die Wirksamkeit der

---

[225] Vgl. z.B. Bay. VGH Beschluss vom 17.08.2018 – 1 CS 18.930 –, juris.

[226] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 09.02.2007 - 8 B 10019/07.OVG - sowie vom 09.03.2007 - 8 A 10066/07.OVG -.

[227] OVG Rheinland-Pfalz, Beschlüsse vom 02.02.2022 - 8 B 10002/22.OVG - und vom 24.11.2021 - 8 B 11248/21.OVG -.

[228] OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 02.10.2018 – OVG 10 S 75.17 –, juris.

[229] VG Neustadt, Beschluss vom 02.09.2004 - 4 L 2027/04.NW -; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 18.07.2003 – 8 B 10891/03.OVG -; aA Bay.VGH, NVwZ-RR 2005, 611: Die Untersagung der Nutzung eines Grundstücks als Lagerplatz verpflichtet den Adressaten nicht, gelagerte Gegenstände zu beseitigen.

[230] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 05.07.2006 - 8 B 10574/06.OVG -.

[231] Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, BauR 1997, 103 = BRS 58 Nr. 202; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 24.08.2023 – 1 MB 15/23 –, juris; VG Neustadt, Beschluss vom 05.06.2025 – 4 L 523/25.NW -.

[232] Bay.VGH, Beschluss vom 04.01.2023 - 1 CS 22.1971 – juris.

[233] OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 31.08.2018 – OVG 10 S 8.18 –, juris; Hessischer VGH, Beschluss vom 22.06.2016 - 4 B 1516/15 -, juris.

Maßnahme eine andere Reihenfolge gebietet.[234] Auf jeden Fall hat die Behörde näher zu begründen, warum sie wen in Anspruch nimmt.[235]

Zu dieser Thematik ein Auszug aus dem Beschluss des *VG Neustadt* vom 05.06.2025 - 4 L 523/25.NW - :

*„Im Falle einer **illegalen Wohnnutzung** einer vermieteten Wohnung sind regelmäßig sowohl der mit dem Eigentümer identische Vermieter als auch der Mieter für den baurechtswidrigen Zustand verantwortlich im Sinne des § 54 Abs. 2 Satz 3 LBauO. Dies hat zur Folge, dass die Bauaufsichtsbehörde zur Herstellung und Aufrechterhaltung baurechtmäßiger Zustände grundsätzlich nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden kann, welchen der in Betracht kommenden Störer sie in Anspruch nimmt. Die Störerauswahl hat sich **in erster Linie daran zu orientieren, wie die Gefahr am effektivsten abzuwehren ist**. Ist nach den Umständen des Falles damit zu rechnen, dass den baurechtswidrigen Zuständen mit einem Vorgehen gegen den unmittelbaren Nutzer dauerhaft begegnet werden kann, kann er vorrangig in Anspruch genommen werden (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.06.2006 - 1 B 10586/06.OVG - juris; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.07.2010 - 8 A 10623/10.OVG -).*
*Liegt der Nutzung ein Wohnmietvertrag zugrunde, hat sich die Bauaufsichtsbehörde regelmäßig vorrangig an den Mieter zu wenden, weil der Vermieter die betreffenden Räume nicht selbst zu illegalen Wohnzwecken nutzt. **Da die Wohnungen im Besitz der Mieter sind, sind nur diese in der Lage, die Wohnnutzung aufzugeben**. Der Vermieter hat grundsätzlich keine rechtliche Möglichkeit, die Mieter aus dem Besitz der Wohnungen zu setzen, außer durch Kündigung und Klage, also Maßnahmen, die der Antragsgegner angesichts des Umstandes, dass er selbst gegen die Mieter vorgehen kann, kaum ermessensfehlerfrei vom Vermieter verlangen kann. Darüber hinaus wären derartige Maßnahmen auch ungeeignet, zu einer sofortigen Räumung der Wohnräume beizutragen, die der Antragsgegner mit der Nutzungsuntersagungsverfügung letztlich erreichen will (vgl. hierzu: OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.07.2010 - 8 A 10623/10.OVG - n.v.; VG Neustadt, Beschluss vom 23.07.2004 - 4 L 1673/04.NW - juris; vgl. auch: OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 19.11.2018 - 1 MB 10/18 - juris). Gleichwohl ist es vorliegend angesichts der besonderen Umstände des Einzelfalls mit einer **Vielzahl von kurzfristig begründeten und regelmäßig wechselnden (baurechtlich unzulässigen) Wohnmietverhältnissen** auch ermessenskonform, **neben den Mietern** den vorrangig für die Zustände verantwortlichen Vermieter in Anspruch zu nehmen, um der Begründung neuer Wohnmietverhältnisse entgegenzutreten (OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.07.2010 - 8 A 10623/10.OVG - n.v.).“*

Nach dem oben zitierten Beschluss des *VG Neustadt* vom 23.07.2004 - 4 L 1673/04.NW - ist eine Ordnungsverfügung, mit der die Bauaufsichtsbehörde gegenüber dem **Vermieter** einer Wohnung die derzeitige **Nutzung durch den Mieter untersagt**, nicht geeignet, die rechtswidrige Wohnnutzung zu beenden. Denn der Eigentümer nutze die betreffenden Räume nicht selbst zu Wohnzwecken. Da die Wohnungen im Besitz der Mieter seien, seien nur diese in der Lage, die Wohnnutzung aufzugeben. Der Vermieter habe keine rechtliche Möglichkeit, die Mieter aus dem Besitz der Wohnungen zu setzen, außer durch Kündigung und Klage, also Maßnahmen, die die Bauaufsichtsbehörde angesichts des Umstandes, dass sie selbst gegen die Mieter vorgehen könne, kaum rechtmäßig vom Vermieter verlangen könne. Die Bauaufsichtsbehörde könne dem Vermieter aber verbieten, die Wohnungen im Anschluss an deren Räumung durch die Mieter nicht selbst zu nutzen oder ein neues Mietverhältnis zu begründen.[236]

Um die **Fremdnutzung durch den Mieter zu unterbinden, kommt** aber **eine** Nutzungsuntersagungs- und Räumungsverfügung gegen den Mieter **in Betracht.**[237] Die Wirksamkeit dieses zur Gefahrenbekämpfung zu beschreitenden Weges ist nicht vom Bestand oder Nichtbestand des

---

[234] Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27.07.2018 – 10 B 850/18 –, juris: Die Nutzungsuntersagung ist gegenüber demjenigen auszusprechen, der die tatsächliche Verfügungsgewalt über den Teil der baulichen Anlage hat, dessen Nutzung untersagt werden soll. S. auch VG Neustadt, Beschluss vom 06.12.2010 - 4 L 1123/10.NW - juris unter Verweis auf OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.06.2006 - 1 B 10586/06.OVG -; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.07.2010 - 8 A 10623/10.OVG -.

[235] Vgl. VG Neustadt, Beschluss vom 23.04.2024 – 4 L 314/24.NW –, juris.

[236] So auch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30.03.2017 – 7 B 46/17 –, juris; VG Neustadt, Beschluss vom 10.10.2016 – 4 L 820/16.NW – und VG Aachen, Beschluss vom 16.06.2020 – 3 L 1162/19 -, juris.

[237] Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 30. März 2017 – 7 B 46/17 –, juris; VG Neustadt, Beschluss vom 23.07.2004 - 4 L 1752/04.NW - ; s. Hess. VGH, BRS 40 Nr. 229; VGH Baden-Württemberg, BRS 40 Nr. 228.

Mietvertrages abhängig. Der Mietvertrag hindert weder die Mieterin daran auszuziehen - bei öffentlich-rechtlicher Nutzungsuntersagung hat sie vielmehr ein außerordentliches Kündigungsrecht gemäß §§ 569, 543 BGB, was den Mietanspruch des Vermieters zum Erlöschen bringt - noch die Bauaufsichtsbehörde daran, die Räumungsverfügung durchzusetzen. Dagegen wäre eine von der Bauaufsichtsbehörde gegenüber dem Vermieter angeordnete Kündigung des Mietvertrages durch diesen kaum geeignet, eine tatsächliche Wohnungsräumung des Mieters herbeizuführen. Denn falls dieser der Kündigung nicht freiwillig Folge leistet, ist ein Herausgabeanspruch des Vermieters nur im Weg der zivilrechtlichen Räumungsklage durchsetzbar und deren Erfolgsaussichten sehr zweifelhaft, wenn der Vermieter selbst durch die Vermietung der nicht zu Wohnzwecken genehmigten Räume die Ursache des späteren Kündigungsgrunds gesetzt hat. Die Bauaufsichtsbehörde könnte in diesem Fall dem Mieter nicht zwangsweise aus der Wohnung setzen, solange nicht auch ihm gegenüber eine vollstreckbare Nutzungsuntersagung vorläge.[238]

Hat ein Grundstückseigentümer Räume in seinem Anwesen zu Zwecken der **Prostitutionsausübung** zur Verfügung gestellt, so kann er im Falle der Wohnungsprostitution mit häufig wechselnden Wohnungsnutzerinnen im Interesse einer effektiven Gefahrenabwehr als Inhaber der tatsächlichen Gewalt in Anspruch genommen werden.[239] Die Bauaufsichtsbehörde ist etwa berechtigt, dem Eigentümer mit sofortiger Wirkung auf Dauer die Nutzung der Räume für bordellartige Zwecke zu untersagen und ihn aufzufordern, bestehende Miet- oder Nutzungsverhältnisse mit Personen, die die Räume zur Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellen oder nutzen mit sofortiger Wirkung zu beenden.[240] Dies gilt ebenso, wenn ein aktueller Prostitutionsbetreib nicht festzustellen ist. Das *OVG Rheinland-Pfalz* führt dazu im Beschluss vom 13.07.2010 - 8 A 10623/10.OVG - aus:

„Die Nutzungsuntersagung beinhaltet in erster Linie ein Unterlassungsgebot, nämlich die Verpflichtung des Adressaten, die untersagte Nutzung nicht fortzuführen oder durch Dritte fortführen zu lassen. Richtet sich die Verfügung nicht gegen den unmittelbaren Nutzer des Anwesens, sondern gegen den Eigentümer, so enthält sie darüber hinaus noch ein Handlungsgebot zum aktiven Tätigwerden, die zur Verfügung stehenden eigentumsrechtlichen oder mietvertraglichen Möglichkeiten zu ergreifen, um die rechtswidrige Nutzung abzustellen. Hat die Nutzungsuntersagung aber gerade zum Ziel, die verantwortlichen Personen zu verpflichten, die beanstandete Nutzung nicht nur kurzfristig aufzugeben, sondern dauerhaft zu unterlassen, so entfällt die Notwendigkeit eines Einschreitens nicht bereits bei einer bloß vorübergehenden Nutzungsunterbrechung. ***Fehlt es an hinreichenden Anhaltspunkten für eine endgültige Aufgabe der baurechtswidrigen Nutzung, erweist sich die Aufrechthaltung des Unterlassungsgebots weiterhin als erforderlich****. Dies gilt insbesondere dann, wenn die beanstandete Nutzung bis zum Beginn des behördlichen Tätigwerdens ausgeübt wurde und bei Würdigung aller Umstände die begründete Sorge besteht, sie werde erneut wieder aufgenommen.“*

Im Beschluss vom 16.09.2013 - 8 A 10559/13.OVG - hat das *OVG Rheinland-Pfalz* zu der genannten Problematik weiter ausgeführt:

„Auch wenn der Grundstückseigentümer nicht selbst Vertragspartner der Prostituierten ist, kann doch von ihm verlangt werden, das Vertragsverhältnis mit dem Hauptmieter dauerhaft so zu gestalten, dass die baurechtswidrige Nutzung unterbunden wird. Mit der hier angefochtenen Verfügung wird dem Kläger aufgegeben, die ihm zur Verfügung stehenden zivilrechtlichen Einflussmöglichkeiten zu nutzen, um die beanstandete Nutzung zu beenden. Hierzu stehen dem Eigentümer und Vermieter das Instrument der Abmahnung oder eine Unterlassungsklage nach § 541 BGB zur Verfügung.“

---

[238] Vgl. VGH Baden-Württemberg, BRS 40 Nr. 228

[239] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 30.07.2024 – 1 A 10577/24.OVG -.

[240] Vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 27.01.2020 – 3 B 1864/19 -, juris; OVG Hamburg, NVwZ-RR 2006, 169; vgl. auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 09.02.2007 - 8 B 10019/07.OVG -. Vgl. auch OVG Niedersachsen, NVwZ 2019, 334: „Die Beendigung der gegenwärtigen Nutzung eines Wohngebäudes zur nicht mehr wohnartigen Unterbringung ausländischer Arbeitnehmer ist nur im Einzelfall durch bauaufsichtliche Anordnung gegenüber dem Vermieter statt gegenüber den Mietern zu bewirken.“

Ähnlich hat das *OVG Niedersachsen* entschieden:[241]

Eine Nutzungsuntersagung für vermietete Räume ist unter dem Gesichtspunkt der effektiven Gefahrenabwehr jedenfalls dann regelmäßig an den unmittelbaren Nutzer, d.h. den Mieter bzw. Pächter zu richten, wenn nicht nur eine künftige Vermietung, sondern auch die gegenwärtige Nutzung unterbunden werden soll. Eine Inanspruchnahme des Eigentümers … ist aber dann möglich, wenn die unmittelbaren Nutzer der Räume ständig wechseln bzw. die einzelnen Nutzer der Bauaufsichtsbehörde unbekannt bleiben.

Wird gegenüber dem Mieter einer formell und materiell baurechtswidrigen Wohnung eine Nutzungsuntersagung ausgesprochen, so ist eine **Befolgungsfrist**, die der gesetzlichen Kündigungsfrist des Mieters entspricht, regelmäßig angemessen.[242]

3.5. Anordnung der sofortigen Vollziehung der Nutzungsuntersagungsverfügung

Ebenso wie bei der Baueinstellungsverfügung ist es bei der Nutzungsuntersagungsverfügung regelmäßig angebracht, die **sofortige Vollziehung** nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO anzuordnen.[243] Die sofortige Vollziehung einer (rechtmäßigen) Nutzungsuntersagung liegt regelmäßig im besonderen öffentlichen Interesse, weil sie die Rechtstreue der Bevölkerung untergrabende Vorbildwirkungen einer formell-illegalen Nutzung bekämpft, dem „Schwarzbauer" („Schwarznutzer") ungerechtfertigte Vorteile gegenüber dem erst nach Erteilung einer Genehmigung Nutzenden entzieht und ein Unterlaufen der präventiven Kontrolle der Bauaufsicht verhindert.[244] Anderenfalls würde der Vorteil, nicht zugelassene Nutzungen bis zum Eintritt der Bestandskraft einer sie untersagenden Ordnungsverfügung wegen der aufschiebenden Wirkung des dagegen eingelegten Widerspruchs aufnehmen und fortführen zu können, einen erheblichen Anreiz bieten, dies auch tatsächlich zu tun. Auf diese Weise würde nicht nur die Ordnungsfunktion des Bauaufsichtsrechts entwertet, sondern auch der gesetzestreue Bürger, der die Aufnahme einer genehmigungspflichtigen Nutzung nur auf der Grundlage einer vollziehbaren Baugenehmigung verwirklicht, gegenüber dem rechtswidrig Handelnden in ungerechtfertigter Weise benachteiligt; dies gilt unabhängig davon, ob der Betreffende bewusst oder unbewusst gegen das Genehmigungserfordernis verstößt.

Die Bauaufsichtsbehörde darf dabei aber nicht allein auf die offensichtliche Aussichtslosigkeit des Rechtsbehelfs in der Hauptsache verweisen, sondern muss das besondere Vollzugsinteresse ausdrücklich begründen. Die Anforderungen hieran sind allerdings gering. Das *OVG Rheinland-Pfalz* hat in seinem Beschluss vom 05.07.2006 - 8 B 10574/06.OVG – hierzu folgende grundsätzlichen Ausführungen gemacht:[245]

„Erweist sich …. die Nutzungsuntersagung betreffend formell illegale, nicht offensichtlich genehmigungsfähige bauliche Anlagen als offensichtlich rechtmäßig, bedarf es zur Begründung des öffentlichen Interesses am Sofortvollzug der Verfügung ***keiner von den Anlagen ausgehenden, konkreten Gefahren für Rechtsgüter Dritter****. Vielmehr liegt die sofortige Vollziehung einer (rechtmäßigen) Nutzungsuntersagung regelmäßig im besonderen öffentlichen Interesse, weil sie die Rechtstreue der Bevölkerung untergrabende Vorbildwirkungen einer formell illegalen Nutzung bekämpft, dem „Schwarzbauer" ungerechtfertigte Vorteile gegenüber dem erst nach Erteilung einer Genehmigung Nutzenden entzieht und ein Unterlaufen der präventiven Kontrolle der Bauaufsicht verhindert. Dies gilt um so mehr, als ein bloßes Nutzungsverbot den Bestand der baulichen Anlagen unberührt lässt und dem Bauherrn mangels Schaffung vollendeter Tatsachen in der Regel ohne weiteres angesonnen werden kann,*

---

[241] Beschluss vom 11.09.2015 – 1 ME 118/15 –, juris.
[242] OVG Niedersachsen, Beschluss vom 20.01.2025 – 1 ME 158/24 –, juris.
[243] S. z.B. OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 23.03.2023 – 1 MB 18/22 –, juris; Hess. VGH, Beschluss vom 27.01.2020 – 3 B 1864/19 -, juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 22.01.2020 – 2 B 1750/19 –, juris.
[244] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 19.01.2022 – 8 B 11432/21.OVG – und vom 12.07.2021 - 8 B 10701/21.OVG -; VG Neustadt, Beschluss vom 05.06.2025 – 4 L 523/25.NW -.
[245] S. auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12.05.2009 – 1 B 10344/09.OVG -.

bis zur Klärung der Genehmigungsfähigkeit seiner formell illegal errichteten baulichen Anlage auf deren Nutzung zu verzichten. ….“

Die sofortige Vollziehung der Nutzungsuntersagung liegt somit in der Regel im öffentlichen Interesse, insbesondere, wenn keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden. Es bedarf zur Begründung des öffentlichen Interesses auch grundsätzlich keiner von der Anlage ausgehenden konkreten Gefahren.[246] Umstände wie **bewusste langjährige Duldung** rechtswidriges Verhältnisse oder sonstige Vertrauensgesichtspunkte können allerdings dazu führen, dass nicht ausnahmslos von einer im öffentlichen Interesse liegenden sofortigen Vollziehung einer Nutzungsuntersagungsverfügung ausgegangen werden kann. Es kommt hier letztlich auf die konkreten Umstände des Einzelfalles an. Allein die Tatsache, dass eine formell illegale Nutzung mehrere Jahre lang ausgeübt wurde, führt jedenfalls weder zu einer Verwirkung der Befugnisse der Bauaufsichtsbehörde noch zur Fehlerhaftigkeit der Vollziehungsanordnung.[247] So ist die Bauaufsichtsbehörde berechtigt, auch wenn sie eine "Wagenburg" in Kenntnis ihrer formellen und materiellen Illegalität vorläufig geduldet hat, den Bewohnern durch Bauordnungsverfügung die Nutzungsuntersagung und Räumung des Geländes unter gleichzeitiger Anordnung der sofortigen Vollziehung aufzugeben, um einen extremen städtebaulichen Missstand zu beseitigen.[248]

Im Beschluss vom 11.12.2008 – 8 B 11253/08.OVG – führte das *OVG Rheinland-Pfalz* zum Sofortvollzug einer Nutzungsuntersagungsverfügung aus:

„Im Übrigen müsste der Sofortvollzug der angegriffenen Nutzungsuntersagungsverfügungen angesichts der im Raum stehenden Gefahren für Leib und Leben selbst dann aufrechterhalten werden, *wenn noch letzte Zweifel an der Baurechtswidrigkeit der von der Antragsgegnerin festgestellten Zustände* ***in den Häusern der Antragstellerin bestünden. Denn wegen der erheblichen Gefahren für Leib und Leben überwiegt das öffentliche Interesse an dem Sofortvollzug der Verfügung gegenüber dem Interesse der Antragstellerin, die Häuser bis zur Entscheidung in der Hauptsache weiter nutzen zu können“.***

4. Die Aufforderung zur Vorlage von Bauunterlagen

Nach **§ 81 Satz 2 LBauO** kann die Bauaufsichtsbehörde verlangen, dass ein **Bauantrag gestellt** wird. Diese Bestimmung soll die Bauaufsichtsbehörde in die Lage versetzen, bei einem ohne die vorgeschriebene Genehmigung oder in Abweichung von einer erteilten Genehmigung bereits ausgeführten Bauvorhaben, von dem nicht schon von vornherein feststeht, dass es nicht genehmigungsfähig ist, zu überprüfen, ob eine nachträgliche Genehmigung in Betracht kommt oder ob eine Beseitigungsanordnung zu erlassen ist. Die Anordnung nach § 81 Satz 2 LBauO ist daher ein als Schritt in Richtung der Schaffung rechtmäßiger Zustände geeignetes ordnungsrechtliches Mittel. Die Vorlage von Bauunterlagen richtet sich hinsichtlich ihres Umfangs nach dem jeweiligen Genehmigungsverfahren.

5. Nachträgliche Anforderungen nach § 85 LBauO

Nach **§ 85 Abs. 1 Satz 1 LBauO** kann die Bauaufsichtsbehörde bei rechtmäßig begonnenen oder bestehenden baulichen Anlagen sowie anderen Anlagen und Einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 2

---

[246] VG Neustadt, Beschluss vom 05.06.2025 – 4 L 523/25.NW -.
[247] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12.07.2021 - 8 B 10701/21.OVG -; vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.09.2025 – 10 B 650/25 –, juris.
[248] OVG Nordrhein-Westfalen, NVwZ-RR 2002, 11.

LBauO nachträgliche Anforderungen nur stellen, wenn dies zur **Abwehr von erheblichen Gefahren** für die öffentliche Sicherheit, insbesondere für Leben oder Gesundheit, erforderlich ist.[249] Grundvoraussetzung für die Anwendbarkeit des § 85 LBauO ist die **Rechtmäßigkeit der baulichen Anlage**.

6. Die bauordnungsrechtliche Generalklausel

6.1. Einzelne Maßnahmen

Nach **§ 59 Abs. 1 Satz 1 LBauO** haben die Bauaufsichtsbehörden bei der Errichtung, Änderung, Instandhaltung, Nutzung, Nutzungsänderung und dem Abbruch baulicher Anlagen sowie anderer Anlagen i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 2 LBauO darüber zu wachen, dass die baurechtlichen und sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die aufgrund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen eingehalten werden; sie haben zu diesem Zweck nach pflichtgemäßen Ermessen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Aus § 59 Abs. 1 Satz 1 LBauO folgt eine **umfassende Aufgabenzuweisung der Bauaufsicht** an die in § 58 LBauO genannten Verwaltungsträger und deren Behörden.[250] Die Norm stellt, vergleichbar der ordnungsbehördlichen Generalklausel in § 9 POG, eine **subsidiäre Auffangbestimmung** dar, die nur heranzuziehen ist, wenn keine Spezialermächtigung in der LBauO selbst tatbestandlich eingreift und auch keine Fachermächtigung eines anderen Gesetzes ausschließlich für die in Frage stehende Maßnahme Geltung beansprucht.[251] Inhaltlich umfasst diese Vorschrift alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um der Überwachungsaufgabe nachzukommen und die Einhaltung des Rechts sicherzustellen.[252] Beispiele sind die Aufforderung, die Dachfläche eines Wohngebäudes verkehrssicher wiederherzustellen,[253] die Aufforderung, Mauerteile eines teilweise eingestürzten Gebäudes abzustützen, die Anordnung, vorhandene Fenster in einer Brandwand zu schließen[254], die Einforderung der Einhaltung der Verpflichtung aus einer Baulast,[255] das Gebot, eine abweichend vom Bebauungsplan vorgenommene Dacheindeckung in einer bestimmten Ziegelfarbe auszutauschen[256], die Forderung, Balkone einschließlich ihrer Geländer auf Standsicherheit überprüfen zu lassen (Untersuchungs- bzw. Instandhaltungsanordnung, insbesondere um dem Verdacht auf Gefahren hinsichtlich der Standsicherheit, des Brand- oder des Gesundheitsschutzes nachzugehen)[257] oder der Erlass eines **präventiven Nutzungsverbots**.[258]

§ 59 Abs. 1 LBauO umfasst auch das **Verhindern einer Umgehung geltenden Baurechts**. So ist ein zur Genehmigung gestelltes Vorhaben auch dahingehend zu beurteilen, ob es mit Blick auf sein Gesamtnutzungskonzept bei gebotener objektiver Betrachtung eine sinnvolle Funktion zu erfüllen vermag oder ob es entscheidend auf die Umgehung gesetzlicher Vorschriften ankommt.[259]

§ 59 Abs. 1 LBauO verpflichtet die Bauaufsichtsbehörde nicht, bei der Nutzung einer genehmigten baulichen Anlage fortwährend zu überprüfen, ob die Bestimmungen des Immissionsschutzrechts eingehalten werden. Vielmehr verpflichtet § 59 Abs. 1 LBauO die Behörde zu überwachen, dass von der

---

[249] Zur Abgrenzung von § 17 BImSchG s. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 03.08.2016 – 8 A 10377/16 –, juris.
[250] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 27.01.2015 - 1 B 11135/14.OVG -.
[251] Kerkmann in: Jeromin, a.a.O., § 59 Rn. 24.
[252] Beispiele bei Kerkmann in: Jeromin, a.a.O., § 59 Rn. 34 f.
[253] S. dazu OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 19.05.2025 – 8 A 10178/25.OVG -.
[254] Z.B. VG Koblenz, Urteil vom 23.09.2025 – 1 K 101.25.KO -; VG Neustadt, Urteil vom 05.05.2020 -5 K 873/19.NW -.
[255] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 17.01.2014 - 8 A 11211/13.OVG -.
[256] S. z.B. VG Neustadt, Urteil vom 05.02.2004 - 4 K 3100/03.NW - ; s. zu dieser Thematik auch VG Neustadt, Urteil vom 08.12.2003 - 3 K 761/03.NW -.
[257] Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.05.2016 - 8 A 10051/16.OVG -. Von Instandhaltungs- und Untersuchungsanordnungen **abzugrenzen** sind allerdings nachträgliche weitergehende Anforderungen, die über den geschützten Bestand rechtmäßig errichteter baulicher Anlagen hinausgehen, um diesen Bestand etwa neuen Erkenntnissen von Gefährdungslagen anzupassen. Dieser Eingriff in den geschützten Bestand darf nur unter den strengeren Voraussetzungen von § 85 LBauO erfolgen (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 23.05.2016 - 8 A 10051/16.OVG - und Urteil vom 12.12.2012 -8 A 10875/12-, juris.
[258] VG Neustadt, Beschluss vom 10.10.2016 - 4 L 820/16.NW -.
[259] VG Koblenz, Urteil vom 24.05.2007 - 7 K 1002/06.KO -.

Baugenehmigung nur in dem genehmigten Umfang Gebrauch gemacht wird. So wäre etwa ein Einschreiten nach § 59 Abs. 1 LBauO möglich, wenn eine Baugenehmigung den Betrieb einer Kreissäge im Umfang von zwei Stunden täglich legalisiert, die Säge aber tatsächlich vier Stunden täglich betrieben wird.[260]

6.2. Die Duldungsverfügung

Auch der Erlass einer **Duldungsverfügung** gegenüber dem dinglich Berechtigten unterfällt dem § 59 Abs. 1 LBauO.[261] Eine Duldungsverfügung gegen einen Mitberechtigten bedarf zu ihrer Rechtfertigung der **Erforderlichkeit**. Diese ist gegeben, wenn der Pflichtige rechtlich oder tatsächlich auf die **Mitwirkung des Dritten** angewiesen ist, er also ohne die Duldungsverfügung aufgrund entgegenstehender Rechte Dritter (zivil-) rechtlich gehindert wäre, der behördlichen Anordnung Folge zu leisten.[262] Es kommt darauf an, ob **konkrete Anhaltspunkte auf einen möglichen Widerstand des Mitberechtigten schließen lassen**.[263] Eine Duldungsverfügung kann daher unterbleiben, wenn eindeutige Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Dritte gegen die Vollstreckung keine Einwände erheben wird.[264]

Die Duldungsverfügung hat eine **Doppelnatur**: Sie ist ein Gestaltungsakt, der zivilrechtliche Ansprüche des Duldungspflichtigen, die dem Vollzug entgegenstehen, ausschließt sowie zugleich eine vollstreckungsfähige Anordnung, durch die dem Duldungspflichtigen untersagt wird, den Vollzug zu behindern.[265] Die Duldungsverfügung ermöglicht es der Verwaltung, eine Ordnungsverfügung, die in Rechte Dritter eingreifen kann, im Wege der Verwaltungsvollstreckung durchzusetzen und dabei zugleich die Rechte des betroffenen Dritten zu berücksichtigen. Sie hat damit eine lediglich „dienende" Funktion.[266] Dem Adressaten der Duldung wird kraft öffentlichen Rechts die Pflicht auferlegt, die zwangsweise Durchsetzung des Gebots hinzunehmen. Zur Durchsetzung des bauordnungsrechtlichen Vollzugs einer auf der Grundlage des § 81 Satz 1 LBauO ergangenen Verfügung bedarf es einer Duldungsverfügung, wenn der zur Duldung Verpflichtete die Vollstreckung aus rechtlichen Gründen zu verhindern vermag.[267]

Vor der Anwendung von Zwangsmitteln gegen den bisherigen Eigentümer bedarf es keiner Duldungsverfügung gegenüber dem neuen Eigentümer, weil die Beseitigungsverfügung unmittelbar kraft Gesetzes auch gegen den neuen Eigentümer wirkt und ihn zur Duldung von Beseitigungsmaßnahmen verpflichtet. Erst die Anwendung von Zwangsmitteln gegen den neuen Eigentümer macht eine Duldungsverfügung erforderlich.[268]

Bezieht sich eine **Beseitigungsanordnung** gegen einen Miteigentümer/Mitberechtigten lediglich auf **bewegliche Gegenstände** (z.B. Baugeräte oder Baumaterialien), so ist eine Duldungsverfügung gegen den anderen Miteigentümer in der Regel nicht erforderlich und daher rechtswidrig.[269] Denn dem bloßen Miteigentümer des Grundstücks stehen an den beweglichen Sachen regelmäßig keine Rechte als Grundstückseigentümer zu, ferner ist der Adressat der Beseitigungsanordnung tatsächlich in der Lage, das Grundstück zu betreten und die darauf befindlichen Gegenstände zu beseitigen. Oft hat der Eigentümer auch ein erhebliches Interesse an der Beseitigung der Gegenstände (z.B. wenn es sich um Abfall

---

[260] VG Neustadt, Urteil vom 16.12.2021 – 4 K 359/20.NW –.

[261] Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 12.04.1995 - 8 A 12675/94 - ; VG Neustadt, Beschlüsse vom 17.03.2016 - 4 L 102/16.NW -, juris und vom 14.11.2016 - 3 L 955/16.NW -.

[262] Hess. VGH, Beschluss vom 27.01.2020 – 3 B 1864/19 -, juris; Bay. VGH, Beschluss vom 18.09.2017 – 15 CS 17.1675 –, juris.

[263] OVG Rheinland-Pfalz, Beschlüsse vom 27.01.2004 – 8 A 10051/04.OVG – und 08.12.2003 – 8 B 11827/03.OVG -.

[264] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.05.2024 - 8 B 10076/24.OVG -; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26.07.2019 – 7 B 505/19 –, juris.

[265] BayVGH, BayVBl 2002, 275; s. auch OVG Saarland, NVwZ-RR 2003, 337.

[266] VG Neustadt, Beschluss vom 23.04.2024 – 4 L 314/24.NW –, juris; von Kalm, DÖV 1996, 463.

[267] VG Neustadt, Beschluss vom 23.04.2024 – 4 L 314/24.NW –, juris.

[268] OVG Niedersachsen, Beschluss vom 17.07.2014 – 1 ME 84/14 –, juris.

[269] Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 09.07.1992 – 10 A 1478/89 –, juris; VGH Baden-Württemberg NVwZ 1993, 1215; a.A. offenbar OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24.10.2014 – 11 B 1065/14 –, juris zur Beseitigung eines Altkleidercontainers. Ausführlich zur Entbehrlichkeit der sicherheitsrechtlichen Duldungsverfügung s. Michl, NVwZ 2014, 1206.

handelt).[270] Eine Duldungsanordnung ist weiter **entbehrlich**, wenn der Dritte mit der Durchführung der von dem Pflichtigen geforderten Handlung **einverstanden** ist.[271] Schließlich ist eine Duldungsanordnung gegen den Eigentümer eines Gebäudes rechtswidrig, wenn dem Mieter aufgegeben wird, Gegenstände zu entfernen, die lediglich sog. **Scheinbestandteile** nach § 95 BGB sind.[272]

Da die Rechtmäßigkeit einer Duldungsanordnung aber die Gefahr voraussetzt, dass deren Adressat die Vollziehung einer gegen Dritte ergangenen bauaufsichtlichen Verfügung unter Berufung auf eigene Rechte vereitelt, ist für den Erlass einer solchen Verfügung auch dann kein Raum, wenn dem Adressaten der Duldungsverfügung aus sonstigen Gründen die Berechtigung fehlt, die bauaufsichtliche Verfügung zu verhindern.[273]

Zur Durchführung der Vollstreckung gegenüber dem Eigentümer sind regelmäßig Duldungsverfügungen gegenüber dem Mieter erforderlich.[274]

Da sich eine an den Inhaber der tatsächlichen Gewalt gerichtete **Nutzungsuntersagung** in der Regel wie die Baueinstellungsverfügung auf ein Unterlassen beschränkt, **bedarf es grundsätzlich keiner Duldungsanordnungen gegenüber Eigentümern**.[275] Duldungsverfügungen sind bei **Nutzungsuntersagungen** daher nur dann erforderlich, wenn dem Betroffenen neben der eigenen Nutzung auch die Nutzung durch Dritte untersagt wird.[276] Untersagt die Behörde gegenüber dem Mieter eine bestimmte Nutzung, ist eine Duldungsanordnung gegenüber dem Eigentümer zur Durchsetzung der Nutzungsuntersagung grundsätzlich nicht erforderlich. Denn die tatsächliche Aufgabe einer vertraglich eingeräumten Nutzungsmöglichkeit eines Gebäudes oder einer Wohnung in einem Gebäude ist nicht geeignet, die Rechtsstellung des Grundeigentümers nachteilig zu berühren.[277] Insoweit besteht ein grundsätzlicher Unterschied zur Anordnung der Beseitigung eines Gebäudes; hierbei wird nämlich das Grundeigentum unmittelbar dadurch betroffen, dass eine zum Grundstücksbestandteil gewordene bauliche Anlage vom Mieter zu entfernen ist. Die Nutzuntersagung zielt dagegen auf ein schlichtes Unterlassen, neben der die Anordnung einer Duldung weder erforderlich noch möglich ist, denn der Grundeigentümer kann den Mieter ohnehin nicht daran hindern, die Anordnung zu befolgen. [278] Es spricht allerdings Einiges dafür, dass die Rechtsstellung des vermietenden Grundeigentümers durch den Erlass einer Nutzungsuntersagung nachteilig berührt sein kann, wenn neben der schlichten Nutzungsuntersagung dem Mieter aufgegeben wird, zur Umsetzung der Nutzungsuntersagung **bestimmte Gegenstände aus dem Mietobjekt zu entfernen.**[279] In diesem Fall dürfte eine Duldungsverfügung gegenüber dem Vermieter/Eigentümer zur Verhinderung eines Vollstreckungshindernisses geboten erscheinen, wenn dieser an den zu entfernenden Gegenständen ein Vermieter-/Verpächterpfandrecht gemäß § 562 Abs. 1 BGB hat oder wenn der von der Behörde zur Räumung verpflichtete Mieter/Pächter im Verhältnis zum Grundstückseigentümer vertraglich verpflichtet ist, die beanstandete Nutzung auszuüben.[280]

Keiner Duldungsverfügung gegen den derzeitigen Mieter einer Mietwohnung bedarf es, wenn die Bauaufsichtsbehörde dem Vermieter einer Wohnung verboten hat, diese nach Beendigung des laufenden Mietverhältnisses selbst zu nutzen oder ein neues Mietverhältnis zu begründen. Das *VG Neustadt* hat hierzu in seinem Beschluss vom 23.07.2004 – 4 L 1752/04.NW - u.a. Folgendes ausgeführt:

---

[270] Thür.OVG, ThürVBl 1997, 211, 212.

[271] OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26.07.2019 – 7 B 505/19 –, juris; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 08.12.2003 - 8 B 11827/03.OVG -.

[272] Vgl. VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1993, 1215; VG Neustadt, Urteil vom 04.09.2008 - 4 K 454/08.NW -.

[273] OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2004, 239; VGH Baden-Württemberg, NuR 2001, 583, 584; VG Neustadt, Beschluss vom 14.11.2016 - 3 L 955/16.NW -.

[274] Kerkmann in: Jeromin, a.a.O. § 81 Rn. 101.

[275] Bay. VGH, Beschluss vom 18.09.2017 – 15 CS 17.1675 –, juris ; Hess. VGH, NVwZ-RR 2015, 270.

[276] VG Neustadt, Urteil vom 11.12.2023 – 5 K 918/23.NW -.

[277] Bay. VGH, Urteil vom 16.02.2015 – 1 B 13.649 –, juris: Soweit eine Nutzuntersagung auf ein schlichtes Unterlassen zielt, neben der die Anordnung einer Duldung weder erforderlich noch möglich ist, **kann der Grundeigentümer den Mieter ohnehin nicht daran hindern, die Anordnung zu befolgen**; VG Neustadt, Beschluss vom 17.03.2016 – 4 L 102/16.NW –, juris.

[278] Bay. VGH, Urteil vom 16.02.2015 – 1 B 13.649 –, juris; VG Neustadt, Beschluss vom 17.03.2016 – 4 L 102/16.NW –, juris.

[279] Bay. VGH, Beschluss vom 18.09.2017 – 15 CS 17.1675 –, juris.

[280] Bay. VGH, Beschluss vom 18.09.2017 – 15 CS 17.1675 –, juris.

„Der Antragsgegner hat gegenüber dem Vermieter der Antragstellerin ... eine Verfügung erlassen, kraft derer dem Vermieter u.a. die Eigen- und Fremdnutzung der von der Antragstellerin angemieteten Wohnung mit sofortiger Wirkung untersagt worden ist. Diese Anordnung umfasst das Verbot der Selbstnutzung und ein Verbot, für freigewordene Wohnungen ein Mietverhältnis zu begründen. Die an den Vermieter gerichtete Verfügung enthält nur ein reines Unterlassungsverbot, nicht aber ein aktives Handlungsgebot dahin, gegenüber dem Mieter zu kündigen und die Wohnung zu räumen. Durch das dem Vermieter der Antragstellerin aufgegebene Verbot einer eventuellen künftigen Eigennutzung sowie einer Neuvermietung der Wohnung ist die Antragstellerin nicht in eigenen Rechten betroffen. Infolgedessen ist die Duldungsverfügung ... rechtswidrig“.

Richtet sich eine Ordnungsverfügung an eine **Wohnungseigentümergemeinschaft** und wird bei der Umsetzung der Ordnungsverfügung auch das Sondereigentum einzelner Mitglieder betroffen, wird durch dieses zivilrechtliche Hindernis zwar die Rechtmäßigkeit der Anordnung nicht berührt, aber vor Vollstreckung muss ggf. eine Duldungsverfügung gegen die einzelnen Mitglieder erlassen werden.[281]

Nach *hM*[282] **setzt der Erlass einer Duldungsverfügung tatbestandlich die Rechtmäßigkeit der Beseitigungsverfügung voraus**. Denn ein Duldungsverpflichteter wird durch die an einen Dritten gerichtete Beseitigungsanordnung nicht in seinen Rechten verletzt und kann diese deshalb nicht mit Erfolg anfechten. Das gilt auch dann, wenn die Ausgangsverfügung bereits bestandskräftig ist.[283] Eine solche inzidente Prüfung der Rechtmäßigkeit der Ausgangsverfügung ist nur dann entbehrlich - mit der Folge, dass der Duldungsverpflichtete eine bestandskräftige Beseitigungsanordnung ohne weitere Prüfung gegen sich gelten lassen muss -, wenn der Adressat einer Duldungsanordnung in einem vom Ausgangsverpflichteten über die Rechtmäßigkeit der Beseitigungsanordnung geführten Rechtsstreit beigeladen wurde und somit die Möglichkeit hatte, Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der Ausgangsverfügung geltend zu machen. Nach der Rechtsprechung des *OVG Rheinland-Pfalz*[284] spielt diese Frage jedenfalls im Rahmen der Ermessensausübung dann eine Rolle, wenn im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über die Duldungsverfügung für die Bauaufsichtsbehörde erkennbar geworden ist, dass die bestandskräftige Beseitigungsverfügung ganz oder teilweise rechtswidrig war. Nach *hM* [285] kann die Duldungsverfügung nur dann rechtmäßig sein, wenn die Ausgangsverfügung ihrerseits rechtmäßig ist. Der *Bay. VGH* führt zur Begründung in seinem Beschluss vom 16.04.2007 aus:

„Weiterhin geht das Verwaltungsgericht - jedenfalls konkludent - zutreffend davon aus, dass die streitgegenständliche Duldungsanordnung nur dann rechtmäßig sein kann, wenn die Ausgangsverfügung - hier also die Beseitigungsanordnung - ihrerseits rechtmäßig ist. Denn ein Duldungsverpflichteter wird durch die Beseitigungsanordnung nicht in seinen Rechten verletzt und kann diese deshalb nicht mit Erfolg anfechten. Das gilt auch dann, wenn die Ausgangsverfügung bereits bestandskräftig ist. Eine solche inzidente Prüfung der Rechtmäßigkeit der Ausgangsverfügung wäre nur dann entbehrlich - mit der Folge, dass der Duldungsverpflichtete eine bestandskräftige Beseitigungsanordnung ohne weitere Prüfung gegen sich gelten lassen müsste - wenn der Adressat einer Duldungsanordnung in einem vom Ausgangsverpflichteten über die Rechtmäßigkeit der Beseitigungsanordnung geführten Rechtsstreit beigeladen wurde und somit die Möglichkeit hatte, Einwände gegen die Rechtmäßigkeit der Ausgangsverfügung geltend zu machen.“

Eine an den Miteigentümer ergangene Duldungsverfügung **wirkt** grundsätzlich **gegenüber dem Rechtsnachfolgenden.**[286] Denn bei der Duldungsverfügung handelt es sich um eine grundstücksbezogene

---

[281] OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 02.03.2016 – 3 M 440/15 –, juris.

[282] VG Neustadt, Urteil vom 06.09.2013 - 4 K 460/13.NW -, juris; Bay. VGH, Beschluss vom 16. April 2007 - 14 CS 07.275 -, juris; VGH Baden-Württemberg, NuR 2001, 583, 584; OVG Saarland, NVwZ-RR 2003, 337, 338; vgl. auch Jäde, BayVBl 2013, 541; offen gelassen von OVG Rheinland-Pfalz, DÖV 2004, 305; a.A. OVG Berlin, UPR 1998, 75 und Bay. VGH, BayVBl 2013, 470 für den Fall, dass die Duldungsanordnung lediglich gegenüber einem obligatorisch Berechtigten ergangen ist; vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 09. April 2014 - 15 B 234/14 -, juris: Dem Mieter ist es aus seiner Rechtsposition heraus verwehrt, sich gegenüber der Duldungsverfügung auf die Rechtswidrigkeit der an den Eigentümer gerichteten Grundverfügung zu berufen).

[283] s. BVerwGE 40, 101.

[284] Beschluss vom 26.09.2005 – 8 A 10923/05.OVG -

[285] S. z.B. Bay.VGH, Beschluss vom 16.04.2007 - 14 CS 07.275 – (juris) m.w.N.

[286] VG Koblenz, Urteil vom 29.07.1999 - 7 K 3461/98.KO -

und damit als dinglich zu bezeichnende bauaufsichtliche Anordnung und nicht um die Androhung von Zwangsmitteln, die als Beugemittel höchstpersönlichen Charakter aufweisen.

Ergeht gegen den **Nießbrauchsberechtigten** einer Baulichkeit eine Duldungsverfügung, weil die Vollstreckung nunmehr gegen den jetzigen Eigentümer durchgesetzt werden soll, so ist die Duldungsverfügung nicht deswegen rechtswidrig und aufzuheben, weil die Bauaufsichtsbehörde den Nießbrauchsberechtigten zu dem Zeitpunkt, als er noch Eigentümer der streitbefangenen Baulichkeit war, bereits bestandskräftig zur Beseitigung der betreffenden baulichen Anlage aufgefordert hatte. Denn damit steht nur fest, dass der Nießbrauchsberechtigte öffentlich-rechtlich gegenüber der Bauaufsichtsbehörde die Beseitigung der baulichen Anlage schuldet. Seine Rechtsstellung in der zivilrechtlichen Beziehung zu seinem Rechtsnachfolger wird dagegen von der zugrunde liegenden Beseitigungsanordnung nicht berührt; diese verpflichtet den Nießbrauchsberechtigten nicht, mit dem Abriss durch seinen Rechtsnachfolger oder gegebenenfalls im Rahmen der Ersatzvornahme an dessen Stelle handelnde Bauaufsichtsbehörde einverstanden zu sein. Die Duldungsverfügung ist daher erforderlich, um auszuschließen, dass sich der Nießbrauchsberechtigte dem Vollzug der gegenüber seinem Rechtsnachfolgenden ergangenen Beseitigungsanordnung widersetzt.[287]

Eine Duldungsverfügung zur Überwindung des **Mitbesitzes des Ehepartners** verlangt das *OVG Nordrhein-Westfalen*[288] zur Durchsetzung einer Abrissverfügung mit der Begründung, der Mitbesitz beruhe auf der ehelichen Lebensgemeinschaft und sei nicht weniger schutzwürdig als zum Beispiel der Besitz eines Mieters, der ihn aufgrund obligatorischer Rechtsbeziehungen ausübe. Der dem Ehemann aufgegebene Abbruch des Bauwerks greife zwangsläufig in die Rechtsposition der Ehefrau ein, weil er ihr den Besitz vollständig entziehe. Das *VG Neustadt* ist dieser Auffassung in seinem Beschluss vom 05. November 1996 - 5 L 3087/96.NW - nicht gefolgt und hat dazu ausgeführt, der Besitzposition des Ehegatten komme nicht diejenige Abwehrintensität zu, wie diese einer Position eigen sei, welche schuldrechtlich gerade auf besitzmäßige Nutzung und Erhaltung der Nutzungsgrundlage gerichtet sei. Ehegemeinschaftlicher Mitbesitz umfasse lediglich den räumlich-gegenständlichen Bereich der Ehe, sei aber nicht mit dem - auch gegen den Ehepartner gerichteten - Anspruch verbunden, diesen sächlichen Bereich unter allen Umständen und zu allen Zeiten zu erhalten. Eine Duldungsverfügung gegen den Ehegatten sei im Ergebnis daher nicht erforderlich. Der 14. Senat des *Bay.VGH*[289] verlangt im Falle des bloßen Mitbesitzes des Ehegatten grundsätzlich ebenso wie das *OVG Nordrhein-Westfalen* eine Duldungsanordnung gegen den Dritten, um die Vollstreckung aus der Beseitigungsanordnung durchzusetzen. Dies gelte jedoch dann nicht, wenn der Besitz erst nach Erlass der Beseitigungsanordnung eingeräumt worden sei. Zwar sei der Ehegatte in diesem Fall nicht zur Beseitigung des Gebäudes, wohl aber zur Duldung verpflichtet. Es liege eine „Teilrechtsnachfolge“ in die auch den Eigentümer treffende Duldungspflicht im Falle der Ersatzvornahme vor. Da die Beseitigungsverfügung mit ihrem Erlass wirksam werde, spiele es keine Rolle, ob die Anordnung vor oder nach Einräumung des Besitzes unanfechtbar geworden sei. Nach Ansicht des 2. Senats des *BayVGH*[290] ist demgegenüber der Mieter eines Hauses, für das eine an den Eigentümer gerichtete Beseitigungsanordnung vor Abschluss des Mietvertrages ergangen ist, nicht Rechtsnachfolger des Eigentümers. Der Mieter oder derjenige, der das Gebäude aufgrund familiärer Beziehungen mit dem Eigentümer bewohnt, leite zwar sein Besitzrecht vom Eigentümer ab, rücke aber nicht in dessen eigentumsrechtliche Stellung ein. Ihm könne daher nicht, ohne dass er vorher durch Bescheid zur Duldung der Beseitigung aufgefordert worden sei, ein Zwangsgeld für den Fall angedroht werden, dass er die Beseitigung nicht dulde.[291]

6.3. Die Generalklausel und das vereinfachte Genehmigungsverfahren

Von erheblicher Bedeutung in der Praxis ist der § 59 Abs. 1 LBauO auch im Zusammenhang mit dem sog. **vereinfachten Genehmigungsverfahren** nach § 66 LBauO. Bei den in § 66 Abs. 1 LBauO genannten Bauvorhaben (u.a. Wohnbauvorhaben der Gebäudeklassen 1 - 3 und Einfriedungen) wird lediglich ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren durchgeführt mit der Folge, dass sich die Prüfung auf die Zulässigkeit des Vorhabens nach den Vorschriften des Baugesetzbuches und sonstigen öffentlich-

---

[287] VG Neustadt, Beschluss vom 15.01.1999 - 2 L 3019/98.NW -
[288] BRS 47 Nr. 193
[289] BayVBl 1997, 248; ebenso VGH Baden-Württemberg NJW 1979, 1565
[290] BayVBl 1993, 24 = NJW 1993, 82 = BRS 54 Nr. 211
[291] Zur Duldungsanordnung gegen den Mieter s. auch BVerwG NVwZ 1995, 272

rechtlichen Vorschriften beschränkt (§ 66 Abs. 4 Satz 1 LBauO). Bauordnungsrechtliche Normen sind dagegen grundsätzlich nicht zu prüfen; eine Ausnahme gilt nur für § 52 und § 88 LBauO.[292]

Die Bauaufsichtsbehörde ist zwar nicht verpflichtet, aber berechtigt, bei Vorliegen von evidenten bauordnungsrechtlichen Verstößen bereits im Vorfeld nach § 59 Abs. 1 LBauO einzuschreiten.[293] In der Praxis geht es dabei weit überwiegend um die Vorschriften der §§ 8 und 30 LBauO. Die - zumindest überschlägige - Prüfung bauordnungsrechtlicher Normen beugt gegebenenfalls der Gefahr vor, im Falle eines verwaltungsgerichtlichen Nachbarstreits nach § 123 VwGO vom Verwaltungsgericht zum Erlass einer Baueinstellungsverfügung verpflichtet zu werden, weil die erteilte Baugenehmigung gegen Bestimmungen der LBauO verstößt.

6.4. Das Betretungsrecht der Bauaufsichtsbehörden

§ 59 Abs. 4 LBauO räumt der Bauaufsichtsbehörde die Befugnis ein, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Grundstücke und bauliche Anlagen einschließlich der Wohnungen zu **betreten**. Wohnungen dürfen nur zur Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung betreten werden; die Absicht des Betretens soll unter Darlegung des Zwecks vorher schriftlich mitgeteilt werden. Die Regelung des § 59 Abs. 4 LBauO ist mit höherrangigem Recht vereinbar und stellt, soweit es um ein Betreten und Besichtigen von Wohnungen im Rahmen der Nachschau geht, keine Durchsuchung i.S.d. Art. 13 Abs. 2 GG dar.[294] Verweigert der Betroffene den Zutritt, so ist die Behörde berechtigt, diesem **per Ordnungsverfügung** aufzugeben, einen geeigneten Termin für eine Bauzustandsbesichtigung zu benennen und das Anwesen samt seiner baulichen Anlagen zu diesem Termin zugänglich zu machen.[295] Eine dringende Gefahr i.S.d. § 59 Abs. 4 Satz 2 LBauO ist gegeben, wenn eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Eintritt eines Schadens an einem wichtigen Rechtsgut besteht. Dabei betrifft das Adjektiv „dringend“ vor allem Ausmaß und Wahrscheinlichkeit des Schadens und hat mit dem zeitlichen Ablauf nichts zu tun. Bei der Beurteilung der Gefahrenlage ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Die Voraussetzungen zum Einschreiten sind z.B. erfüllt, wenn es um eine ungenehmigte Umnutzung von Kellerräumen zu Wohnzwecken geht. Hier sind bedeutende Rechtsgüter, nämlich die Rechtsordnung in Form eines normierten Genehmigungsvorbehaltes zur Gefahrenabwehr sowie Leben, Gesundheit und Eigentum, betroffen.[296]

---

[292] S. dazu die Grundsatzentscheidung des OVG Rheinland-Pfalz, AS 23, 321 = NVwZ- RR 1992, 289.

[293] S. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 19.01.2022 - 8 A 11266/21.OVG -: Die Bauaufsichtsbehörde ist nach der Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz im vereinfachten Genehmigungsverfahren nicht befugt, das ihr durch § 66 Abs. 4 Satz 1 LBauO gesetzlich vorgegebene Prüfungsprogramm und damit die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen für die zu erteilende Baugenehmigung zu erweitern. Sie darf hiervon nur ausnahmsweise durch Ergänzung der Baugenehmigung um einzelne Feststellungen zur Vereinbarkeit des Vorhabens auch mit bauordnungsrechtlichen Vorschriften abweichen, wenn dazu im konkreten Fall ein hinreichender Anlass besteht. Im Hinblick auf den Anspruch des Bauherrn auf Erteilung der Genehmigung im vereinfachten Verfahren bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 66 LBauO, aber auch aus Gründen der Rechtsklarheit dürfen dabei an die Feststellung einer erweiterten Regelungswirkung der Baugenehmigung in Bezug auf bauordnungsgerichtliche Vorschriften keine zu geringen Anforderungen gestellt werden; vielmehr ist eine **eindeutige Aussage** entweder **in der Baugenehmigung** selbst oder **in begleitenden Schreiben der Bauaufsichtsbehörde**, spätestens im **Widerspruchsbescheid** erforderlich.

[294] VG Neustadt, Urteil vom 27.06.2005 - 3 K 2107/04.NW -; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.02.2006 – 8 A 11500/05.OVG -, BauR 2006, 971; BVerwG, NJW 2006, 2504.

[295] VG Neustadt, Urteil vom 27.06.2005 - 3 K 2107/04.NW -; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.02.2006 – 8 A 11500/05.OVG -, BauR 2006, 971; Kerkmann/Schmidt in: Jeromin, a.a.O. § 59 Rdnr. 59.

[296] VG Neustadt, Urteil vom 27.06.2005 - 3 K 2107/04.NW -; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.02.2006 – 8 A 11500/00.OVG -.

7. Aufbauschemata Bauordnungsverfügungen

7.1. Baueinstellungsverfügung

I. Rechtsgrundlage § 80 Abs. 1 LBauO

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Rechtmäßigkeit der Baueinstellungsverfügung ist der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung, da DauerVA.

II. Formelle Rechtmäßigkeit der Baueinstellungsverfügung

1. Zuständigkeit der unteren Bauaufsichtsbehörde (§ 58 LBauO)
2. Verfahren, von Anhörung kann idR abgesehen werden
3. Form

III. Materielle Rechtmäßigkeit der Baueinstellungsverfügung

1. Tatbestandsvoraussetzungen:

a) Ausführungen von Bauarbeiten: Bauarbeiten müssen
tatsächlich begonnen haben und dürfen noch nicht beendet sein
b) Bauarbeiten müssen gegen baurechtliche oder
öffentlich-rechtliche Vorschriften verstoßen
aa) Formelle Illegalität

(+), wenn eine Baugenehmigung für das Vorhaben erforderlich ist, aber die Baugenehmigung fehlt, nach hM keine Evidenzprüfung hinsichtlich der materiellen Genehmigungsfähigkeit erforderlich

bb) Materielle Illegalität

Prüfung nur erforderlich, wenn Bauvorhaben baugenehmigungsfrei nach §§62, 67 LBauO

(+) bei Verstoß gegen Bauplanungsrecht
(+) bei Verstoß gegen Bauordnungsrecht
(+) bei Verstoß gegen sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften

2. Richtiger Adressat: § 54 Abs. 2 LBauO

3. Ermessen (Beachten Sie: § 80 Abs. 1 LBauO ist ein Fall des intendierten Ermessens), Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

7.2. Beseitigungsverfügung

I. Rechtsgrundlage § 81 Satz 1 LBauO

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Rechtmäßigkeit der Beseitigungsverfügung ist grundsätzlich der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung, nachträgliche Änderungen der Sach- und Rechtslage zugunsten des Bauherrn sind zu berücksichtigen.

II. Formelle Rechtmäßigkeit der Beseitigungsverfügung

1. Zuständigkeit der unteren Bauaufsichtsbehörde (§ 58 LBauO)
2. Verfahren
3. Form

III. Materielle Rechtmäßigkeit der Beseitigungsverfügung

1. Tatbestandsvoraussetzungen:

a) bauliche Anlage gemäß §§ 1, 2 LBauO

b) Verstoß gegen baurechtliche oder öffentlich-rechtliche Vorschriften

aa) Formelle Illegalität
(+), wenn trotz Genehmigungspflicht keine Baugenehmigung vorhanden ist, formeller Bestandsschutz erfasst nur Instandsetzungsarbeiten

bb) Materielle Illegalität
Stets zu prüfen wegen Art. 14 GG (Baufreiheit)
(+) bei Verstoß gegen Bauplanungsrecht
(+) bei Verstoß gegen Bauordnungsrecht
(+) bei Verstoß gegen sonstige öff.-rechtl. Vorschriften

2. Richtiger Adressat, § 54 Abs. 2 LBauO

3. Ermessen (Beachten Sie: § 81 Satz 1 LBauO ist ein Fall des intendierten Ermessens) und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

⇒ Bei Verstoß gegen nachbarschützende Bestimmung Ermessen regelmäßig auf Null reduziert
⇒ Keine willkürliche Ungleichbehandlung
⇒ Keine Verwirkung (nach neuer Auffassung bei Behörden stets zu verneinen)
⇒ wenn das Vorhaben keinen materiellen Bestandsschutz genießt

Materieller Bestandschutz besteht, wenn das Bauvorhaben seit dem Zeitpunkt seiner Errichtung bis heute über einen namhaften Zeitraum materiell genehmigungsfähig war und nachträglich keine Änderungen vorgenommen wurden, die über Instandsetzungsarbeiten hinausgegangen sind.

7.3. Nutzungsuntersagung

I. Rechtsgrundlage § 81 Satz 1 LBauO

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Rechtmäßigkeit der Nutzungsuntersagungsverfügung ist der Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung, da DauerVA.

II. Formelle Rechtmäßigkeit der Nutzungsuntersagungsverfügung

1. Zuständigkeit der unteren Bauaufsichtsbehörde (§ 58 LBauO)
2. Verfahren
3. Form

III. Materielle Rechtmäßigkeit der Nutzungsuntersagungsverfügung

1. Tatbestandsvoraussetzungen:

a) bauliche Anlage gemäß §§ 1, 2 LBauO

b) Verstoß gegen baurechtliche oder öffentlich-rechtliche Vorschriften
aa) Formelle Illegalität
(+), wenn eine Baugenehmigung für die Nutzungsänderung erforderlich ist
(s. § 62 Abs. 2 Nr. 5 LBauO, nach hM genügt grundsätzlich die formelle Illegalität, wegen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aber Evidenzprüfung hinsichtlich der materiellen Genehmigungsfähigkeit erforderlich
bb) Materielle Illegalität

Evidenzprüfung, ob die Nutzungsänderung genehmigungsfähig

(+) bei Verstoß gegen Bauplanungsrecht
(+) bei Verstoß gegen Bauordnungsrecht
(+) bei Verstoß gegen sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften

2. Richtiger Adressat, § 54 Abs. 2 LBauO

3. Ermessen (Beachten Sie: § 81 Satz 1 LBauO ist ein Fall des intendierten Ermessens), Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

VRVG Prof. Kintz im September 2026