



Anwaltsverband Baden-Württemberg
im Deutschen **Anwalt**Verein e. V.

Anwaltsverband Baden-Württemberg – Postfach 1221 – 70808 Korntal-Münchingen
Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg
Frau Ministerin Nicole Razavi, MdL
Frau Staatssekretärin Andrea Lindlohr MdL
Theodor-Heuss-Straße 4
70174 Stuttgart

Geschäftsstelle beim Präsidenten:

RA Prof. Dr. Peter Kothe
Johannes-Daur-Straße 10
70825 Korntal-Münchingen

Postfach 1221
70808 Korntal-Münchingen

Telefon 0711 / 2 36 59 63
Telefax 0711 / 2 55 26 55

Internet: www.av-bw.de
E-Mail: sekretariat@av-bw.de

Geschäftsstelle bei der Geschäftsführung:

RAin Kathrin Eisenmann – Syndikusrechtsanwältin
Kissinger Straße 49
70372 Stuttgart

Tel. 0711 – 55 04 29 29
E-Mail: geschaeftsfuehrung@av-bw.de

18. September 2024

Per E-Mail: Nicole.Razavi@mlw.bwl.de; Andrea.Lindlohr@mlw.bwl.de; poststelle@mlw.bwl.de

Entwurf eines „Gesetzes für das schnellere Bauen“, Kabinettsbeschluss vom 23.07.2024 zur Änderung der Landesbauordnung u.a.

- **Stellungnahme des Anwaltsverbandes Baden-Württemberg**

Sehr geehrte Frau Razavi,
sehr geehrte Frau Lindlohr,
sehr geehrte Damen und Herren,

laut den aktuellen Angaben auf dem Beteiligungsportal Baden-Württemberg (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-17/schnelleres-bauen>) werden Verbände und Organisationen, die von der Regelung betroffen sind, in der Regel vom zuständigen Ministerium um eine schriftliche Stellungnahme gebeten (Verbändeanhörung).

Umso **befremdeter** sind wir, dass die Beteiligung des Anwaltsverbandes Baden-Württemberg, der in seinen Reihen die außerordentlich hohe Expertise von Bau- und Verwaltungsrechtlern hat, die naturgemäß Bürgerinteressen aller Seiten vertreten, nicht einmal ansatzweise in Erwägung gezogen wurde. Dies gilt umso mehr, als ich von Ihnen in

den Strategiedialog „Bezahlbares Wohnen und innovatives Bauen“ einbezogen wurde und zwei von uns benannte Kollegen in den Arbeitsgruppen mitarbeiten. Ich erinnere daran, dass Sie mich persönlich etwa mit E-Mails vom 03.09.2024 zu den Sitzungen der Themensäulenrunden I und II eingeladen haben.

Wir möchten uns deswegen nun proaktiv in das Gesetzgebungsverfahren einbringen und hätten gern eine Erklärung, warum von der oben genannten Regel hier abgewichen wurde. Ziel der Gesetzesnovelle soll u. a. sein, die Rechtsschutzmöglichkeiten für Betroffene durch die Verkürzung von Fristen und die Abschaffung des Widerspruchsverfahrens einzuschränken. In einem Rechtsstaat sollte dazu auch die Meinung der Anwaltschaft als unabhängige Organe der Rechtspflege gehört werden.

Der Anwaltsverband Baden-Württemberg e. V. ist der Zusammenschluss der Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte im Land Baden-Württemberg. Er repräsentiert über seine 25 Mitgliedsvereine die Hälfte aller Kolleginnen und Kollegen in Baden-Württemberg und vertritt so als größte freiwillige Anwaltsorganisation dieses Bundeslandes die Interessen der Anwaltschaft in unserem Bundesland und – in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Anwaltverein (DAV) – auch auf nationaler und internationaler Ebene.

1. Allgemeine Bewertung

Mit der Änderung der Landesbauordnung (LBO), der Verfahrensverordnung zur Landesbauordnung (LBOVVO) und des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) sowie der Aufhebung der Allgemeinen Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung (LBOAVO) sollen baurechtliche Verfahren optimiert und beschleunigt werden. Die Änderungen sollen zudem auf den Abbau baulicher Standards und den Ausbau erneuerbarer Energien abzielen. Das vorliegende Artikelgesetz sieht zudem redaktionelle Änderungen weiterer Gesetze vor.

Grundsätzlich befürwortet der Anwaltsverband das Anliegen baurechtliche Verfahren zu optimieren und zu beschleunigen. Die Einführung der Typengenehmigung für serielles Bauen, § 68 LBO = § 72a Muster-Bauordnung, erscheint da als gutes Beispiel.

Der Anwaltsverband bezweifelt aber, dass eine Verbesserung und Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren allein dadurch eintreten soll, dass man den Rechtsschutz durch die Beschränkung von Widerspruchsmöglichkeiten (in Art. 3 des Gesetzentwurfs) und nachbarlicher Einwendungsfristen (§ 55 LBO) verkürzt, wenn die eigentlichen Probleme der langen Verfahrensdauern doch eher beim allseits konstatierten Fachkräftemangel in den Behörden und bei den bauausführenden Unternehmen liegen.

Zu technischen Fragen wollen wir uns an dieser Stelle – auch mit Blick auf die Kürze der Frist - nicht äußern. Wir beschränken uns deshalb auf rechtliche Fragen:

2. Verkürzung der Einwendungsfrist

Mit guten Gründen wurde die Einwendungsfrist mit der LBO-Novelle vom 05.03.2010 von zwei auf vier Wochen verlängert. Erfahrungsgemäß muss sich der Laie erst einmal informieren, was das nachbarliche Bauvorhaben für ihn bedeutet, ob und – bejahendenfalls - welche berechtigten Ansprüche er hat. In der Regel kann er dies nicht selbst beurteilen, sondern braucht dazu fachlichen Rat. Diesen einzuholen benötigt Zeit, zumal der Laie nicht bereits am Tag der Zustellung einer Nachbaranhörung die Gemeinde und/oder die Behörde zwecks Akteneinsicht aufsuchen kann.

Gerade erst hat der EuGH

EuGH, Urteil vom 27.06.2024 - C-284/23 - ,

entschieden, dass eine zweiwöchige Frist für die Geltendmachung von Rechten zu kurz bemessen ist. Sie verstoße gegen das Gebot effektiven Rechtsschutzes. Dabei bezieht sich der EuGH auf seine frühere Entscheidung,

EuGH, Urteil vom 29.10.2009 - C-63/08 – (Pontin).

Eine so kurze Frist mache es Betroffenen sehr schwer, sich beraten zu lassen und u. U. die richtigen Einwendungen abzufassen und an der richtigen Stelle einzureichen. Ergänzend verweist der Gerichtshof auf Unsicherheiten beim rechtlich maßgeblichen Beginn der Zweiwochenfrist. Die möglicherweise gegenläufigen Interessen von Bauherrn und Angrenzer sind zu einem ausgewogenen Ausgleich zu bringen. Dabei sollte vorrangig „in der Sache“ und nicht „nach Formalien“ entschieden werden.

Dies gilt umso mehr als nach der erst vor kurzem in Kraft getretenen Neufassung des § 55 LBO vom 20.11.2023 nicht mehr alle Angrenzer automatisch benachrichtigt werden. Vielmehr benachrichtigt die Gemeinde die Eigentümer angrenzender Grundstücke (Angrenzer) innerhalb von fünf Arbeitstagen ab dem Eingang der vollständigen Bauvorlagen über das Bauvorhaben, wenn eine Abweichung, Ausnahme oder Befreiung von Vorschriften des öffentlichen Baurechts, die auch dem Schutz des Nachbarn dienen, erteilt werden soll, und auch dies nur auf Veranlassung und nach Maßgabe der Baurechtsbehörde.

Dies bedeutet, dass mit der Änderung vom November vergangenen Jahres zusätzlicher Verwaltungsaufwand erst begründet wurde. Zuvor waren die Bauvorlagen und Anträge auf Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen bei der Gemeinde einzureichen, die dann die Angrenzerbenachrichtigung durchführte. Nun sind

diese Unterlagen bei der Baurechtsbehörde einzureichen, die zunächst zu prüfen hat, ob und – bejahendenfalls – welche Angrenzer zu benachrichtigen sind. Deren Benachrichtigung erfolgt dann wiederum durch die Gemeinde. Der zusätzliche Prüfaufwand für die Baurechtsbehörde bedingt somit eine Zeitverzögerung, die der Gesetzentwurf nun glaubt, durch eine Verkürzung der Einwendungsfrist „auffangen“ zu können. Wegen der hiermit zwingend verbundenen materiellen Präklusion bei Verstreichen der Frist, wird dies dem Gebot effektiven Rechtsschutzes nicht gerecht.

3. Wegfall des Widerspruchsverfahrens

- a) Gemäß Art. 3 des Gesetzentwurfs soll § 15 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AG VwGO) geändert werden, indem ein Absatz 6 folgenden Inhalts angefügt werden soll:

„Eines Vorverfahrens bedarf es nicht in Angelegenheiten nach der Landesbauordnung und nach dem Denkmalschutzgesetz.“

Die aktuelle Fassung des § 15 AG VwGO verfügt bereits über einen Absatz 6 folgenden Inhalts:

„Eines Vorverfahrens bedarf es nicht in Angelegenheiten nach den §§ 56, 57 und 58 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 8v des Gesetzes vom 12. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 359, S. 58) geändert worden ist, sofern die diesbezügliche Entscheidung nach den §§ 56, 57 oder 58 IfSG bis zum 31. Dezember 2025 erlassen wird.“

§ 15 Abs. 5 AG VwGO war zuletzt aufgehoben worden, weshalb diese Nummer quasi „frei“ wäre.

- b) Inwiefern ein Wegfall des Widerspruchsverfahrens zu einem beschleunigten Bauen beitragen können soll, ist in keiner Weise ersichtlich. Begründet wird dies mit der durchschnittlichen Dauer der Widerspruchsverfahren, die aber auf den eingangs bereits angesprochenen Mangel an Personal bzw. Fachkräften zurückzuführen ist, und zwar sowohl in den Baurechtsbehörden als auch in den regelmäßig als Widerspruchsbehörden zuständigen, personell überlasteten Regierungspräsidien. Mit der Einschränkung der Rechtsschutzmöglichkeiten sollen folglich die durch die Personalnot verursachten Nachteile ausgeglichen werden. Dies vermag auch nicht ansatzweise zu überzeugen.
- c) Der generelle Ausschluss jeglicher Widerspruchsverfahren führt dazu, dass auch die **Bauherren** selbst, die sich gegen Nebenbestimmung zur Baugenehmigung wehren wollen, gezwungen werden, ein **zeit- und kostenintensives Klageverfahren** anzustrengen. Inwiefern dies zu einer Beschleunigung des Bauens beitragen könnte, bleibt dunkel.

- d) Im Gesetzentwurf völlig verkannt wird offensichtlich § 29 Abs. 1 Satz 1 LVwVfG. Danach hat die Behörde den **Beteiligten** Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist.

Beteiligte sind gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 4 LVwVfG der Antragsteller (Bauherr) und diejenigen, die nach § 13 Abs. 2 LVwVfG von der Behörde zu dem Verfahren hinzugezogen worden sind. Hierbei handelt es sich um die von Amts wegen oder auf Antrag Hinzugezogenen, deren rechtliche Interessen durch den Ausgang des Verfahrens berührt werden können, mithin die Angrenzer i. S. des § 55 LBO.

Das bis November 2023 praktizierte Beteiligungsverfahren eröffnete allen Angrenzern die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Bauvorlagen. Der jetzige Entwurf beschränkt den Kreis derjenigen, die vom Bauvorhaben Kenntnis nehmen können, auf die nach Ansicht Baurechtsbehörde wegen möglicher Beeinträchtigungen zu benachrichtigenden Eigentümer angrenzender Grundstücke. Sonstige Angrenzer oder gar weitere Nachbarn, die objektiv betrachtet durch das Bauvorhaben oder seine Nutzung auch beeinträchtigt werden können, erhalten keine Akteneinsicht.

Gemäß § 29 LVwVfG besteht ein Akteneinsichtsrecht jedoch nur in laufenden Verwaltungsverfahren. Somit eröffnete nur das Widerspruchsverfahren dem zuvor umschriebenen Personenkreis einen Rechtsanspruch auf Einsichtnahme in die Bauvorlagen; dies soll nun entfallen.

Der Informationsanspruch nach § 24 UVwG vermag dies nicht zu ersetzen. Zwar stellt auch ein Bauvorhaben einen umweltrelevanten Vorgang dar, der grundsätzlich einen Informationsanspruch begründen könnte (§ 23 Abs. 3 Nr. 3 UVwG). Doch ist dieses Vorgehen zum einen kostenpflichtig und führt zum anderen zur Bekanntgabe personenbezogener Daten, der der betroffene Bauherr widersprechen kann, weshalb der Antrag abzulehnen ist (§ 29 Abs. 1 Satz 1 UVwG).

Aus denselben Gründen erweist sich auch ein Anspruch nach § 7 LIFG nicht als zielführend.

Wenn also die Baurechtsbehörden nicht freiwillig Einsichtnahme in die Bauvorlagen gewähren – was die Zustimmung des Bauherrn voraussetzt –, werden alle Angrenzer und Nachbarn, die nicht im Rahmen des § 55 LBO benachrichtigt wurden, gezwungen Klage zum zuständigen Verwaltungsgericht zu erheben, um dort Akteneinsicht gemäß § 100 VwGO zu erhalten. Da das Gericht von der Behörde jedoch nur die Vorlage derjenigen Akten fordert, die nach seiner Rechtsauffassung für die Bescheidung des Klagebegehrens erforderlich sind und dies anhand der Klageschrift beurteilt, bedarf es regelmäßig anwaltlichen Beistandes, um die richtigen Akten zur Einsichtnahme zu erhalten. Dass auch dieses Vorgehen mit erheblichen Kosten verbunden ist, bedarf keiner Vertiefung.

- e) Selbstverständlich ist ein verwaltungsgerichtliches Vorverfahren unergiebig, wenn die Widerspruchsbehörde den Vorlagebericht der Ausgangsbehörde lediglich übernimmt und zum Gegenstand des Widerspruchsbescheides macht; dies entspricht häufig gemachter anwaltlicher Erfahrung.

Wenn aber **die das Widerspruchsverfahren tragenden Gründe – nämlich Rechtsschutz für den Bürger, Selbstkontrolle der Verwaltung und Entlastung der Verwaltungsgerichte** – und mit ihnen die **Überprüfung der Zweckmäßigkeit und der Rechtmäßigkeit** ernst genommen und „gelebt“ werden, zeigt sich, dass dieses Verfahren auch heute noch sinnvoll ist.

Dies gilt umso mehr, als nach wie vor Bestrebungen im Gang sind, eine **außergerichtliche Streitbeilegung** zu fördern, und die Widerspruchsbehörde genau dies zu leisten vermag, sofern sie sich nicht als bloße „Durchlaufstation“ versteht. Verwaltungsgerichtliche Vorverfahren bieten weiten Kreisen der Bevölkerung kostengünstigen Rechtsschutz, bei dessen sachgerechter Handhabung dem Bürger eine Entscheidung in der Sache zuteilwird. An dieser Basis des Rechtsschutzsystems sollte auch im Hinblick auf die Akzeptanz des Rechtsstaats nicht gespart werden. Mit dem vermeintlichen Bürokratieabbau ist für den Bürger stets ein Verlust an kostengünstigem Rechtsschutz verbunden.

Die Realisierung von Bauvorhaben wird – wenn das Widerspruchsverfahren gut gemacht wird – gerade nicht erheblich verzögert. Erforderlich ist schlicht eine gute Ausbildung der über einen Widerspruch entscheidenden Personen. Die gleichen Argumente gelten auch für das Widerspruchsverfahren im Denkmalschutz.

4. Ergebnis

Nach allem bleibt festzuhalten, dass es wünschenswert wäre, wenn diejenigen, die Gesetzentwürfe formulieren, den Überblick über das gesamte Rechtssystem hätten, dann bliebe ihnen das Zusammenspiel verschiedener normativer Regelungen nicht verborgen. So aber erweckt der Entwurf gerade hinsichtlich der zuvor angesprochenen Aspekte den Eindruck selektiver Wahrnehmung, die sich auf Verfahrensvereinfachungen gleichsam um jeden Preis fokussiert und deshalb Rechtsschutzverkürzungen für ein probates Mittel für eine Beschleunigung des Bauens erachtet. Ausgeblendet wird hierbei, dass sich der betroffene Bürger – sei es der Bauherr, sei es der Nachbar – andere Wege suchen muss, will er Rechtsnachteile vermeiden. Beim Nachbarn kommt hinzu, dass er diese Wege bereits beschreiten muss, um festzustellen, ob er überhaupt nachteilig betroffen ist. Aber vielleicht spekuliert der Verfasser des Gesetzentwurfs auch schlicht darauf, dass der Bürger durch das zuvor beschriebene Kostenrisiko davon abgeschreckt wird, seine Rechte zu wahren. Dies ist eines Rechtsstaats unwürdig.

Wir würden uns freuen, wenn unsere Vorschläge Berücksichtigung finden würden. Für etwaige Rückfragen oder auch Gespräche stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung. Sollte im Laufe des weiteren Verfahrens eine weitere Anhörung durchgeführt werden, bitten wir um eine Unterrichtung und die Gelegenheit zur Äußerung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Kothe', is positioned above the typed name.

Prof. Dr. Peter Kothe
Präsident