

INTERVIEW

„Baurecht wird ausgehöhlt statt reformiert“

Der Baurechtsexperte Michael Halstenberg über den „Bauturbo“, die Landesbauordnung und gesetzliche Widersprüche



MICHAEL HALSTENBERG

ist stellvertretender Vorstandsvorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Baurecht. Als Rechtsanwalt mit Schwerpunkten im Bauproduktrecht, im Ingenieur- und Architektenrecht, im öffentlichen Bauordnungs- und Bauplanungsrecht berät er regelmäßig die Bundesarchitektenkammer sowie die Länderkammern.

Herr Halstenberg, die Rechtsprechung nimmt im Bausektor fast die Funktion einer Nebenlegislative ein. Warum ist das so?

Die Rechtsprechung wendet die Gesetze nur an. Allerdings ist das Bauvertragsrecht nicht unkompliziert und die zivilrechtliche Rechtsprechung auch nicht immer einfach nachzuvollziehen. Hinzu kommen Schnittstellen mit den technischen Regelwerken. Nicht nur Bauprojekte dauern lange, sondern auch die gerichtlichen Verfahren. Das ist für die Beteiligten unbefriedigend, insbesondere wenn das Gericht erst nach Jahren erklärt, was diese zu Projektbeginn vereinbart haben und welche Fehler gemacht wurden. Das ist regelmäßig auch nicht korrigierbar. Schließlich geht es oft um größere Summen. Im Ergebnis mag es den Beteiligten daher so vorkommen, als seien die Gerichte die eigentlichen Regelsetzer.

Unserer Kammer kommen häufig Fälle zur Kenntnis, in denen Verwaltungsgerichte auf Basis von Bebauungsplänen aus 1972 oder Ortsatzungen aus der Kaiserzeit Urteile fällen. Wie kann das angehen?

Bebauungspläne sind ebenso wie andere Satzungen Gemeinderecht und Teil des zu beachtenden Rechts. Daher treten die B-Pläne auch nicht automatisch außer Kraft. Sie müssen vielmehr aufgehoben werden. Viele Bestandsgebäude, die aus der Kaiserzeit stammen können, entsprechen den damaligen B-Plänen. Falls es zum Rechtsstreit kommt, müssen die Verwaltungsgerichte prüfen, welche Festsetzungen in dem „historisch anmutenden“ Planungsrecht getroffen wurden. Das gilt entsprechend für das Bauordnungsrecht. Daher werden regelmäßig nicht die Vorschriften der aktuellen Bauordnungen angewendet, sondern diejenigen zum Zeitpunkt der Baugenehmigung. Alte B-Pläne haben aber das Problem, dass sie den heutigen städtebaulichen und wohnungspolitischen Anforderungen nicht mehr entsprechen und damit ein Planungshindernis sind. Man sollte daher darüber nachdenken, für B-Pläne ein „Verfallsdatum“ oder eine einfache Änderungsmöglichkeit einzuführen.

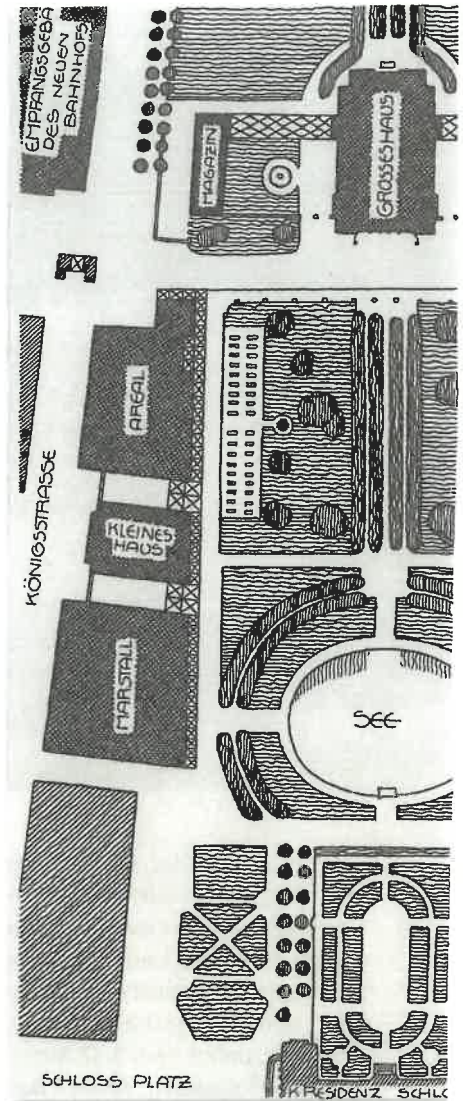
Vor dem Hintergrund: Was wird der „Bauturbo“ (§ 246 e BauGB) bringen, der ja mit Ausnahme-genehmigungen operiert? Noch mehr einklagbare Sonderfälle?

Der sogenannte Bauturbo besteht eigentlich aus mehreren Regelungen, die Ausnahmen und Festsetzungsmöglichkeiten betreffen. Daher ist das Gesetz deutlich

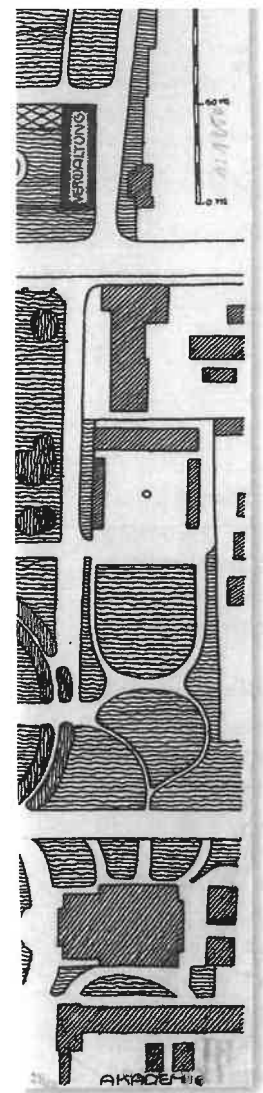
schwerfälliger und komplexer, als es politisch kommuniziert wird. Der eigentliche „Bauturbo“ (§ 246e BauGB) ermöglicht (demnächst) die Abweichung von den Standard-Vorschriften, die zum Teil schon heute über Befreiungen möglich sind. Außerdem wird oft außer Acht gelassen, dass der Bauturbo nur im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens zur Anwendung kommen kann. Der Investor muss erst einmal die fraglichen Grundstücke (bedingt) erwerben und eine Bauvoranfrage stellen. Das kostet Geld und ist im Hinblick auf die Befristung des Gesetzes auch zeitlich eine Herausforderung – ohne Gewissheit, dass das Unterfangen zum Erfolg führt.

Kann man denn von Einzelfällen sprechen, wenn es offenbar flächendeckend Ausnahmen geben soll?

In der Tat liegt ein weiteres Problem des Bauturbos darin, dass rechtliche Details ungeklärt sind. Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist zum Beispiel unklar, was ein



Theodor Fischer, Sammlung TU München, in: Deutsche Digitale Bibliothek



Bebauungspläne aus alter Zeit, so liebevoll sie auch gezeichnet sein mögen wie der von Stuttgarts Mitte durch den Architekten und Hochschullehrer Theodor Fischer, dem Erfinder der „Staffelbauordnung“ – sie lassen sich nicht überein bringen mit den Erfordernissen des heutigen Bauens wie Nachverdichtungen etc. Denn B-Pläne „verfallen“ nicht, sie müssen aktiv außer Kraft gesetzt werden.

„Einzelfall“ i. S. d. Gesetzes sein soll, wenn es nach Vorstellung der Bundesregierung auch vergleichbare Einzelfälle gibt. Die Regelung löst jedenfalls ein semantisches Störgefühl aus. Außerdem müssen die Gemeinden bei ihrer Entscheidung weiterhin die Rechte der Nachbarn und die öffentlichen Interessen beachten. Das ist aber nichts anderes als das, was auch bei der Aufstellung eines B-Plans zu erfolgen hat, nur nicht mit der üblichen Prüfungstiefe, sondern wie in einem Eilverfahren: überschlüssig. Anders als im Eilverfahren ist die Entscheidung beim Bauturbo aber nicht vorläufig, sondern endgültig. Fehler sind also nicht reversibel. Das erfordert eigentlich Sorgfalt. Die Bundesregierung startet daher letztlich den Versuch, ein Planungsrecht light zu schaffen und damit die Grundregeln des BauGB außer Kraft zu setzen, weil dieses sich als zu schwerfällig erwiesen hat. Deshalb stellt sich die Frage, wieso das BauGB nicht generell reformiert wird und Abwägungsprozesse und Bauleitplanung nicht generell vereinfacht werden.

So oder so: Die Kommunen werden stark gefordert sein ...

Bezogen auf gerichtliche Klagen sehe ich das Problem weniger darin, dass gegen Bauprojekte geklagt wird, sondern dass Bauherren mit Hinweis auf andere „Bauturbo-Entscheidungen“ Baugenehmigungen mit der Forderung nach Gleichbehandlung einklagen. Die Gemeinden müssen daher sehr genau überlegen, wie solche Entscheidungen „im Einzelfall“ begründet werden, weil sie sonst Gefahr laufen, ihre Planungshoheit ein Stück weit zu verlieren. Damit wird das Problem offensichtlich: eine Ausnahmebestimmung kann letztlich nur auf atypische Einzelfälle angewendet werden und nicht auf eine Vielzahl von vergleichbaren Fällen, weil diese sonst zum allgemeinen Maßstab werden. Das passt wiederum nicht zu einem Bauturbo, der eigentlich auf eine breite Anwendung zielt. Es bleibt zu hoffen, dass die angekündigte BauGB Novelle diese Widersprüche wieder bereinigt.

Auch die Landesbauordnungs-Novelle in Baden-Württemberg wurde als „Gesetz für schnelleres Bauen“ betitelt. Unser Kammer-Merkblatt zur LBO ist inzwischen 120 Seiten stark. Wie schätzen Sie das stete „Nachbessern“ an einem 30 Jahre alten Gesetz ein?

Gute Gesetze sind statisch. Das gilt auch für einige Regelungen der Bauordnungen, die seit etwa 25 Jahren begleitende Änderungen erfahren. Dafür gab es letztlich drei Gründe: Die Länder haben gemerkt, dass sie die Überprüfung der Bauprojekte personell zunehmend nicht mehr stemmen können. Daher wurden Regelungen geschaffen, die dem Bauherrn mehr Verantwortung übertragen – komplexe und vielfältige Verfahrensregelungen bis hin zur fiktiven Baugenehmigung. Anschließend nutzte die Politik das Baupolizeirecht, das eigentlich der Gefahrenabwehr dient, immer mehr, um allgemeine politische Ziele durchzusetzen: Barrierefreiheit, Nachhaltigkeit, Klimapolitik, Stellplatzregelungen oder sozialpolitisch motivierte Regeln, etwa zu Kinderspielflächen. Vor dem Hintergrund der explodierenden Baukosten und der einbrechenden Wohnungsbauzahlen wird nun der Versuch unternommen, wieder zurück-

zurudern, was naturgemäß auf den Widerstand derjenigen stößt, denen die anderen Ziele wichtig sind. Das erfordert politische Kompromisse und fördert gesetzliche Komplexität. Das ist der Preis einer Basisdemokratie. Die Gesellschaft müsste den Mut finden, erkannte Fehlentwicklungen entschlossener zu korrigieren. Wir brauchen weniger Regelungen, nicht kompliziertere. Allgemein findet das auch Unterstützung, im Einzelfall aber leider nicht.

Genügen Gesetzesänderungen wie die der aktuellen LBO-Novelle, um grundsätzliche Änderungen in der Rechtsprechung zu bewirken?

Die Rechtsprechung handelt im Rahmen der Gesetzgebung. Soweit die LBO-Novelle Änderungen schafft, wird die Rechtsprechung diese auch nachvollziehen. Das gilt etwa für rechtliche Anforderungen an bestehende Gebäude, wenn diese geändert werden. Die Rechtsprechung braucht aber klare und widerspruchsfreie Regelungen. Die dritte Gewalt ist nicht dafür da, mutlose oder widersprüchliche Entscheidungen des Gesetzgebers zu reparieren.

Was wäre aus juristischer Sicht nötig, damit Baurechtsfälle gar nicht erst vor Gerichten landen?

Ganz einfach: die Beteiligten müssen sich außergerichtlich einigen. Das ist bei guter Beratung grundsätzlich immer möglich und spart allen (!) Beteiligten Zeit und Geld. Nach wie vor sind aber schon die Bauverträge, die eigentlich auf einen gemeinsamen Erfolg abzielen, konfrontativ gestaltet. Die meisten vertraglichen Bestimmungen behandeln primär den Umgang mit Streitigkeiten während der Zusammenarbeit, wobei die Parteien selten auf faire Regelungen, etwa bei Budgetüberschreitungen, Bauzeitverlängerungen, Projektänderungen und Vergütungsanpassungen bedacht sind. Dass sich derjenige, der sich übervorteilt sieht, dann an die Gerichte wendet, kann ihm nicht verdacht werden. Die Vertrags- und Projektabwicklungskultur in Deutschland ist das Hauptproblem. Dafür sind weder der Gesetzgeber noch die Gerichte verantwortlich. ■

FRAGEN VON GABRIELE RENZ