

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 33

Möglichkeiten zur Beschleunigung baulicher Vorhaben

Von

Dr. Stephan Schulte



Duncker & Humblot · Berlin

STEPHAN SCHULTE

**Möglichkeiten zur Beschleunigung
baulicher Vorhaben**

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit
**Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann
Günter Püttner, Michael Ronellenfitsch**
sämtlich in Tübingen

Band 33

Möglichkeiten zur Beschleunigung baulicher Vorhaben

Von

Dr. Stephan Schulte



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schulte, Stephan:

Möglichkeiten zur Beschleunigung baulicher Vorhaben / von

Stephan Schulte. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 33)

Zugl.: Tübingen, Univ., Diss., 1994/95

ISBN 3-428-08553-1

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: W. März, Tübingen

Druck: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-6061

ISBN 3-428-08553-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

*Meinen Eltern
in Liebe und Dankbarkeit*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1994/95 von der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen als Dissertation angenommen.

Die Untersuchung wurde im Dezember 1994 abgeschlossen. Ihr lagen insbesondere der Entwurf zur Neuerung der Landesbauordnung Baden-Württemberg vom 14. März 1994 zugrunde, daneben zahlreiche Untersuchungen, Kommissionsberichte, Gutachten und Gesetzesvorlagen zur Beschleunigung von Genehmigungs- und Planungsverfahren für das Baurecht auf Bundes- sowie auf Landesebene (vornehmlich aus Baden-Württemberg, aber auch aus Nordrhein-Westfalen und Bayern). Für die Drucklegung wurde die Rechtsprechung und Literatur bis Anfang Juni 1995 eingearbeitet.

Für die Anregung und Betreuung der Arbeit in Tübingen sowie in Speyer, einschließlich der Erstattung des Erstgutachtens, bin ich Herrn Prof. Dr. *Michael Ronellenfitsch* ganz besonders dankbar.

Mein Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. *Günter Püttner* für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens, des weiteren Herrn Prof. Dr. *Wolfgang Graf Vitzthum* sowie dem Verlag Duncker & Humblot (Herrn Prof. *Simon*) für die Aufnahme der Arbeit in die „Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht“.

Ferner gilt mein Dank Frau *Cremer* vom Lehrstuhl Prof. Dr. Ronellenfitsch für die freundliche Unterstützung.

Stuttgart, im Juli 1995

Stephan Schulte

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel	
Einführung	19
A. Problemstellung	19
I. Thematische Begrenzung	20
II. Gang der Darstellung	20
B. Kritik an der Verfahrensdauer	21
I. Stand der Beschleunigungsdiskussion	21
1. Untersuchungen zur Verfahrensbeschleunigung	22
2. Aktueller Stand der Beschleunigungsmaßnahmen	23
a) In Kraft getretene Gesetze	23
b) Gesetzgebungsverfahren	24
c) Verwaltungsvorschriften	25
II. Befund	26
C. Gründe für zu lange Genehmigungsverfahren	26
I. Schwachstellenanalyse / Daten	26
II. Befund	27
1. Im Verantwortungsbereich des Antragstellers	27
2. Im Verantwortungsbereich der Behörden	28
3. Prüfungsumfang	28
4. Im Verantwortungsbereich der Gerichte / Widerstand	29
III. Schlußfolgerung	30
D. Erforderlichkeit der Verfahrensbeschleunigung	30
I. Möglichkeit der Selbstregulierung	31

II. Zeitliche Grenze der Verfahrensdauer	32
III. Raum für mögliche Beschleunigung	32
1. Erforderlichkeit bei Großprojekten: Standort BRD / Standort Baden-Württemberg	32
2. Erforderlichkeit bei „Nicht-Großprojekten“: Wohnungsbau	33
IV. Befund	34
E. Beschleunigungsanspruch	34
I. Allgemeiner Beschleunigungsanspruch	35
II. Beschleunigungsanspruch im Verwaltungsverfahren	36
1. § 10 Satz 2 VwVfG	36
2. § 75 VwGO	37
3. Faktische Bausperre	37
4. Fazit	38
III. Beschleunigungsanspruch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren	39
IV. Fazit	42

2. Kapitel

Ansatzpunkte für Beschleunigungsmöglichkeiten des Genehmigungsverfahrens im organisatorischen Bereich 43

A. Gliederung in einzelne Bereiche	43
B. Organisation der Verwaltung	43
I. Personalbereich	44
1. Gesetzliche Festlegung des Zeitfaktors	45
2. Zeitfaktor im Bewußtsein verstärken	45
II. Behördenbereich	46
III. Sachausstattung	46
IV. Anpassung an moderne Wirtschaftsunternehmen	47
1. Personalmanagement	47
2. Controlling	47

Inhaltsverzeichnis	11
V. Mehr Transparenz	48
1. Statistiken	48
2. Kosten / Effizienz	49
3. Verfahrenstagebuch	50
C. Akzeptanz	50
I. Allgemeines	50
II. Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren	53
1. Genehmigungsverfahren	53
2. Planfeststellungsverfahren	54
III. Maßnahmen zur Akzeptanzsteigerung	54
IV. Ausgestaltung des Erörterungstermins	56
V. Fazit	58

3. Kapitel

Ansatzpunkte für Beschleunigungsmöglichkeiten innerhalb des Genehmigungsverfahrens für bauliche Anlagen	59
A. Gliederung in einzelne Bereiche	59
B. Beschleunigungsmöglichkeiten im ersten Abschnitt (Vortragsphase)	59
I. Generelle Genehmigungspflicht? – Baufreistellung	59
1. Genehmigungspflicht	60
2. Inhalt des Baufreistellungsverfahrens	60
3. Bedenken gegen das Baufreistellungssystem	61
4. Ausnutzung der derzeitigen Möglichkeiten in der Praxis	64
5. Effektivität der Baufreistellungsverordnung	64
6. Erweiterungen der Baufreistellungsverordnung	64
II. Vorverfahren – Vortragsberatung – Antragsberatung	65
1. Erforderlichkeit	65
2. Rechtliche Grundlage und Reichweite	67
a) Allgemeine Rechtsgrundlage § 25 VwVfG	67
b) Grundlage nach § 2 Abs. 2 9. BImSchV	69

aa) Bedeutung für Baugenehmigungen	70
bb) Beratungsanspruch	71
cc) Inhalt der Beratung	71
dd) Grenzen der Beratung	72
ee) Kritik an der Regelung	72
c) Verwaltungsvorschrift Umwelt	73
3. Antragsberatung – Antragskonferenz (§ 25 VwVfG)	73
4. Anspruch auf Antragsberatung – Antragskonferenz (§ 25 VwVfG) . .	73
5. Inhalt der Beratung und Ausgestaltung (§ 25 VwVfG)	74
a) Im Behördenbereich	74
aa) Beratungsziel	74
bb) Antragsunterlagen brauchbar – Prüfungsunterlagen festlegen . .	75
cc) Umfang und Tiefe der Darlegungslast	76
dd) Zeitrahmen festlegen (Netzplan)	76
b) Im privaten Bereich (Wirtschaftsverbände, Planungsbüros etc.) . . .	77
6. Fazit	77
III. Vorprüfung durch Sachverständige	78
1. Gutachten und deren Beibringung	79
2. Allgemeine Anforderungen	80
a) Inhalt	81
b) Verfasser	81
c) Interessenausgleich	81
d) Stand von Wissenschaft und Technik	81
e) Bewertung	81
3. Anerkennung	81
4. Verbindlichkeit der Gutachten	82
5. Kostenverteilung	82
6. Fazit	83
C. Beschleunigungsmöglichkeiten im zweiten Abschnitt (Antragsphase) . . .	83
I. Genehmigungskategorien	83
1. Einordnung des Genehmigungsverfahrens nach Dringlichkeitsstufen des Vorhabens	83

Inhaltsverzeichnis	13
2. Kriterien im einfachen Genehmigungsverfahren	84
3. Kriterien im Planungsverfahren	85
4. Fazit	85
II. Koordinierungskonferenz	85
III. Vereinfachte Genehmigungen / Planungsverfahren	86
1. Allgemeine Entwicklung	86
2. Inhalt der Plangenehmigung	87
3. Kritik an der Verwendung der Plangenehmigung	88
a) Konzentrationswirkung	89
b) Umweltverträglichkeitsprüfung	90
c) Beteiligung der Verbände	90
4. Beschleunigungseffekt der Plangenehmigung	90
D. Beschleunigungsmöglichkeiten im dritten Abschnitt (Phase Antrag – Entscheidung)	91
I. Projektleitung	91
1. Problemstellung	91
a) Koordinierungsprobleme	92
b) Lösungsansätze	93
2. Frage nach Weisungsbefugnis	93
a) Fehlende Weisungsbefugnis	94
b) Ausstattung mit Weisungsbefugnis	94
3. Verantwortlichkeit konzentrieren	94
a) Behördliches Management	95
b) Privater Bereich	96
c) Träger des Vorhabens	98
d) Neutrale Verfahrensmittler	99
4. Mobile / Externe Unterstützung	99
5. Fazit	99
II. Konfliktmittlung	100
1. Einleitung	100
2. Problemstellung	100
3. Herkunft der „mediation“	102

4. Ausgestaltung	103
a) Aktiver / passiver Konfliktmittler	103
b) Voraussetzungen	103
c) Verfahren	104
5. Würdigung	105
6. Fazit	107
III. Fristen	108
1. Ausgangslage	108
a) Einleitung mit dem Beispiel des Genehmigungsverfahrens im Staat New York	108
b) Mögliche Fristen	110
c) Katalog bestehender Fristen	111
2. Arten von Fristen	112
a) Fristen ohne Sanktionen	112
b) Fristen mit Sanktionen	113
aa) Bei Überschreitung Rechtfertigungspflicht	113
bb) Fiktion	114
3. Diskussion einzelner Fristen	115
a) Frist zur Überprüfung der Vollständigkeit der Unterlagen	115
aa) Inhalt	115
bb) Bedenken gegen den Ausschluß der Nachforderung von Unter- lagen	116
cc) Begründungspflicht	117
dd) Fazit	118
b) Frist zur Abgabe von Stellungnahmen	119
aa) Beteiligung von Fachbehörden und Stellungnahmen von Kom- munen	120
(1) Problemstellung	120
(2) Beispiel § 55 LBO (bw)	124
(3) Sternverfahren	124
(4) Fazit	126
bb) Gemeindliches Einvernehmen	127
(1) Verzichtserklärungen	129
(2) Spannungsverhältnis zwischen § 36 BauGB und § 5 BauGB-MaßnahmenG	130
(3) Fazit	132

Inhaltsverzeichnis

15

c) Frist zur Erhebung Einwendungen Betroffener	132
aa) Materielle / formelle Präklusionswirkung	133
bb) Präklusion im Planfeststellungsverfahren nach § 73 Abs. 4 VwVfG	134
cc) Präklusion im Bauplanungsverfahren nach §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 1 BauGB	136
dd) Präklusion im Baugenehmigungsverfahren nach § 56 LBO (bw) . .	137
ee) Fazit	138
d) Frist für Erörterungstermin	139
e) Entscheidungsfrist	140
IV. Mehrgliedrige Verfahren	142
1. Gestufte Verfahren	142
2. Ansatzpunkte zur Beschleunigung	145
a) Vermehrt verbindliche Vorbescheide	146
b) Ausbau verbindlicher Teilbaugenehmigungen	150
c) Typengenehmigung	151

4. Kapitel

Beschleunigungsmöglichkeiten im normativen Bereich 153

A. Verstärkte Beteiligung des Gesetzgebers	153
I. Einführung	153
II. Parlamentarisches Verfahren und Genehmigungsentscheidung	154
III. Parlamentarische Entscheidung in Gesetzform	157
1. Formen gesetzlicher Entscheidungen	157
2. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Handlungspflicht	159
IV. Fazit	161
B. Unbestimmte Rechtsbegriffe / Technische Regelwerke	161
C. Bauordnungsrecht	163
I. Nachbarschutz	163
1. Derzeitige Situation	163
2. Problemlage	165
3. Lösungsansatz	167

II. Standsicherheitsnachweis	168
1. Einleitung	168
2. Verfahren	169
3. Lösungsansatz	171
III. Rohbauabnahme	173
IV. Stellplatzpflicht	174
D. Bauplanungsrecht	178
I. Einleitung	178
II. Inhalt des BauGB-MaßnahmenG zur Bauleitplanung	179
III. Bewertung	180

5. Kapitel

Beschleunigungsmöglichkeiten im gerichtlichen Bereich	184
A. Einleitung – Aktueller Befund	184
B. Erforderlichkeit von Maßnahmen	186
I. Gerichtliche Verfahren	186
1. Vorverfahren	186
a) Verzögerung des Vorverfahrens	187
aa) Zureichender Grund	189
bb) Angemessene Frist	190
b) Vorverfahren im Instanzenzug	191
c) Fazit	193
2. Erstinstanzliche Zuständigkeit der OVG bei Großprojekten	193
3. Berufungszulassung	196
4. Aufschiebende Wirkung bei Rechtsbehelfen	197
a) Wohnbau-Genehmigungsverfahren	199
b) Planungsverfahren	200
c) Fazit	202
5. Planungsspielraum – Kontrolldichte	203
II. Organisatorischer Bereich (Personelle Ausstattung)	205

Inhaltsverzeichnis	17
--------------------	----

6. Kapitel

Schlußteil	206
-------------------	-----

A. Problemstellung	206
B. Zusammenfassung der Beschleunigungsmöglichkeiten	207
I. Organisatorischer Bereich	207
II. Genehmigungsverfahren – Planungsverfahren	208
III. Normativer Bereich	210
IV. Gerichtlicher Bereich	211
C. Ausblick	212

Literaturverzeichnis	213
-----------------------------	-----

Die verwendeten Abkürzungen richten sich nach: *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl. Berlin / New York 1993.

1. Kapitel

Einführung

A. Problemstellung

Zulassungsverfahren für investive Vorhaben stehen im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Neben dem Zulassungsverfahren für großtechnische Anlagen trifft die Kritik an der Verfahrensdauer vor allem auch das Baugenehmigungsverfahren. Dabei wird die wirtschaftliche Verfassung der Bundesrepublik Deutschland in den kommenden Jahrzehnten besonders davon abhängen, ob und inwieweit es gelingt, die Lücken im Bereich der Infrastruktur¹ und der sonstigen baulichen Anlagen, insbesondere auch im Wohnungsbau², zu schließen. Das Maß der Kritik an der Dauer der Genehmigungsverfahren ist umgekehrt proportional zu der wirtschaftlichen Entwicklung, denn nach wie vor kommt dem Bauen in Zeiten wirtschaftlicher Schwierigkeiten eine Schlüsselfunktion zu³.

Aufgrund der besonderen Anforderungen, die aus der deutschen Wiedervereinigung und der europäischen Einigung an das Wirtschaftssystem erwachsen, befindet sich die Bundesrepublik Deutschland in einer der wohl größten Rezessionen der Nachkriegszeit⁴. Zu lange Genehmigungsverfahren sind wegen des verschwenderischen Verzichts auf Wachstum das Gift jeder Investitionsplanung⁵. Hier ist deshalb schon jetzt die Grenze erreicht, an der anhaltendes wirtschaftliches Wachstum dringend nötig ist, um den Standort Deutschland⁶ zu sichern und vorausschauend vor Schaden zu bewahren. Dies

¹ Vgl. Bauindustrie aktuell, hrsg. vom Hauptverband der deutschen Bauindustrie e.V., Ausgabe 1–2/1991, hrsg. am 26.02.1991, S. 5.

² Hierzu auch BT-Drucks. 11/5972, S. 9.

³ Vgl. hierzu auch Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder (Hrsg.), Arbeitskreis Bauordnung der Zukunft, Vorschläge zur Reform des Bauaufsichtssystems in der Bundesrepublik Deutschland (Schlußbericht), S. 2.

⁴ *Ronellenfisch*, Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren, 1994, S. 17.

⁵ Industrie und Handelskammer Hannover-Hildesheim: „Schnellere und kalkulierbare Genehmigungsverfahren“, Hannover 1988, Vorwort.

⁶ Schwarzwälder Bote vom 01.10.1993 anlässlich der Vorstellung des Gutachtens, das vom Staatsministerium „bei dem Experten für Planungsrecht, Professor Michael Ronellenfisch“ in Auftrag gegeben war: Gutachter beklagt „Wachstumshemmnis ersten Ranges“,

gilt in gleichem Umfang allgemein und speziell auch für den Standort Baden-Württemberg.

I. Thematische Begrenzung

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit den Möglichkeiten zur Beschleunigung baulicher Vorhaben. Dabei ist es primär das Anliegen, ohne die Schaffung von neuen Gesetzen, diejenigen Ansatzpunkte und Möglichkeiten zu nutzen und auszuschöpfen, die sich aufgrund der bestehenden gesetzlichen Lage ergeben. Inhaltlich werden sowohl Genehmigungs-, als auch Planungsverfahren hinsichtlich ihrer baurechtlichen Aspekte zu thematisieren sein. Soweit die Planungs- und Anlagenzulassungsverfahren in ihrer Gesamtheit und Problematik über die baurechtlichen Aspekte hinausgehen, können sie hier nicht Inhalt sein.

Zum Wesen des Baurechts im allgemeinen gehört es, daß wesentliche Schwerpunkte des Genehmigungsverfahrens durch landesrechtliche Bestimmungen ihren eigentlichen Charakter erfahren. Soweit sich der Inhalt der Arbeit mit landesrechtlichen Regelungen befaßt, sind die des Landes Baden-Württemberg maßgeblich.

II. Gang der Darstellung

Um eine mehr oder weniger zufällige Aneinanderreihung von potentiellen Verzögerungsmomenten und Problemkreisen baulicher Verfahren zu vermeiden, orientiert sich der Gang der Darstellung im wesentlichen am zeitlichen Ablauf von Genehmigungs- und Planungsverfahren. Die Reihenfolge der hierdurch auftretenden Verzögerungen ist Grundlage für die Abfolge der Behandlung in den einzelnen Abschnitten.

Im Folgenden ist einleitend eine Bestandsaufnahme der aktuellen Diskussion um Verfahrensbeschleunigung, eine Analyse der Schwachstellen, sowie die Darstellung der Erforderlichkeit von Maßnahmen zur Beschleunigung baulicher Vorhaben geboten. Zu prüfen ist weiter, ob ein Anspruch auf Beschleunigung baulicher Vorhaben besteht.

Im weiteren Verlauf werden dann Ansatzpunkte für Beschleunigungsmöglichkeiten im organisatorischen Bereich (Kapitel 2), innerhalb des Genehmigungsverfahrens (Kapitel 3), im normativen Bereich (Kapitel 4) und im gerichtlichen Bereich (Kapitel 5) aufzuzeigen sein.

indem die Bedeutung der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für den Industriestandort Deutschland unterstrichen wird.

B. Kritik an der Verfahrensdauer

Die Realisierung baulicher Vorhaben ist zeitaufwendig und teuer. Mitverantwortlich hierfür ist das Genehmigungsverfahren, d.h. aufwendige und komplexe Planungs- und Zulassungsverfahren. Nach einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelstages⁷ sind beinahe 75% der, aufgrund einer durchgeführten Untersuchung befragten Unternehmen, mit der Dauer von Genehmigungsverfahren nicht zufrieden. Eine vom Bundesminister für Wirtschaft in Auftrag gegebene Studie zur „Dauer von Genehmigungsverfahren“⁸ stellt fest, daß von 72% der befragten mittelständischen Unternehmen die Länge der Genehmigungsverfahren beklagt wird. Demzufolge werden Genehmigungsverfahren für bauliche Vorhaben unberechenbar⁹ und für viele Wirtschaftsunternehmen zunehmend entscheidend für die Frage nach neuen Investitionsmaßnahmen¹⁰ in der Bundesrepublik Deutschland oder deren Verlagerung ins Ausland¹¹. Im Bereich des Wohnungsbaus ist ebenfalls Kritik an der langen Dauer der Genehmigungsverfahren angebracht. Durch die strukturelle Umwandlung der Gesellschaft, die immer kleinere Einheiten bei der Wohnform hervorbringt und durch die Bevölkerungsentwicklung im Gesamten, ist zunehmend mehr Wohnraum erforderlich.

I. Stand der Beschleunigungsdiskussion

Die Diskussion um die Beschleunigung von Zulassungs- und Genehmigungsverfahren ist nicht neu¹², und dennoch sind entsprechende Maßnahmen weiterhin dringend geboten¹³. Die Thematik um die Beschleunigung baulicher

⁷ DIHT, Dauer von Genehmigungsverfahren, 1988, S. 2.

⁸ Infratest Industria, München, November 1990, hierzu auch: Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Generelle Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, 1992, S. 4.

⁹ IHK Hannover-Hildesheim, Schnellere und kalkulierbare Genehmigungsverfahren, 1989, S. 1.

¹⁰ Zur Bewertung der Genehmigungsverfahren als Standortfaktor *Steinberg/Allert/Grams/Schariot*, Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen, 1991, S. 34.

¹¹ Bundesverband der Deutschen Industrie (Hrsg.), Beschleunigung von Planfeststellungen und Genehmigungsverfahren, 1989, S. 1.

¹² Vgl. *Ronellenfitsch*, Beschleunigung von Verkehrsprojekten, 1991, S. 11 (12); *ders.*, Beschleunigungsgesetz — Investitionsmaßnahmegesetz — Die Beschleunigung von Verkehrsprojekten, in: *Blümel* (Hrsg.), Verkehrswegeplanung in Deutschland, 1993, S. 107 f., der in diesem Zusammenhang zwar von einem „Modethema“ spricht, aber es dieser Thematik gleichwohl nicht an Aktualität mangeln läßt.

¹³ *Brohm*, Beschleunigung der Verwaltungsverfahren — Straffung oder konsensuales Verwaltungshandeln?, NVwZ 1991, S. 1025.