

adressiert, weil der Schutz des Außenbereichs nicht durch verfahrensrechtliche Regelungen erfolgt, sondern allein durch materielles Bauplanungsrecht. Er obliegt also dem Bundesgesetzgeber. Das, was Schulz als „gebetsmühlenartiges Predigen“ bezeichnet, ist schlichtweg alltägliche Vollzugsarbeit der Bauaufsichtsbehörden. Gerade auch Art. 55 Abs. 2 BayBO mit der ausdrücklichen Anordnung, dass die bauaufsichtlichen Eingriffsbefugnisse auch bei verfahrensfreien Vorhaben gelten, gewährleistet, dass das materielle Bauplanungsrecht durchgesetzt werden kann.

d. Verfahrensfreiheit führt zu Rechtsunsicherheit

Eine zentrale These die in der Darstellung an mehreren Stellen anklingt²⁷, ist, der Bauherr habe mindestens de facto einen Anspruch darauf, dass die materielle Legalität seines Vorhabens in einem Baugenehmigungsverfahren geprüft wird. Dem ist deutlich zu widersprechen. Der Gesetzgeber setzt beim Thema Verfahrensfreiheit ganz klar auf Eigenverantwortung²⁸, oder, um es in den Worten des Gesetzes, Art. 55 Abs. 2 BayBO, auszudrücken: „Die Genehmigungsfreiheit (...), die Beschränkung der bauaufsichtlichen Prüfung (...) sowie die Genehmigungsfiktion (...) entbinden nicht von der Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen, die durch öffentlich-rechtliche Vorschriften an Anlagen gestellt werden, und lassen die bauaufsichtlichen Eingriffsbefugnisse unberührt.“

Die These, dass die Regelung zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führe, verwundert nicht nur auf den ersten Blick. Seit Jahrzehnten gehen Bürgerinnen und Bürger bei ihren Bauvorha-

ben mit den Regeln über die Verfahrensfreiheit verantwortungsvoll um. Die der Darstellung zu Grunde liegenden Vorhaben sind Vorhaben, die ausschließlich von institutionellen Bauherren verwirklicht werden. Wieso sollte der institutionelle Bauherr anders mit einem zudem auch noch über die erforderliche Erlaubnis nach § 11 EnWG abgesicherten Vorhaben umgehen als der normale Bürger? Entscheidend für das Eröffnen einer Verfahrensfreiheit ist, dass einfach nachvollziehbar ist, welche Vorhaben verfahrensfrei sind oder nicht.

6. Zusammenfassung

Die Verfahrensfreiheit im neuen Art 57 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. c) BayBO ist eine sinnvolle Maßnahme des Gesetzgebers, die für einen beschränkten Kreis von Anlagen ein bauaufsichtliches Genehmigungsverfahren entfallen lässt; ein vereinfachtes Verfahren, in dem für diese Anlagen nicht mehr als der ohnehin durch das Bauplanungsrecht festgelegte Standort geprüft würde. Einen Anspruch auf die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens besteht für den Bauherrn nicht. Dies gilt für die im Raum stehenden Vorhaben gerade im Außenbereich.

²⁷ Schulz a. a. O. S. 404 (II.), S. 407 (III.).

²⁸ Vgl. u. a. Busse/Kraus in Busse/Lechner, BayBO, Art. 57 Rn. 18 ff. Busse/Kraus in Decker/Konrad, BayBO, Art 55 Rn. 18.

BERICHT

Bürokratie neu denken: Abbau oder Umgestaltung von Vorschriften und Verwaltung?

Ein Bericht von der Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern)

Von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Jörg Naumann, Würzburg

Am 14. Mai 2025 fand die jährliche Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein (Landesgruppe Bayern) statt. Die Thematik ist keineswegs neu, aber noch immer aktuell. Die Forderung nach dem Abbau von Bürokratie kennen wir seit Jahrzehnten aus Parteiprogrammen, Koalitionsvereinbarungen und Statements von Politikern und Lobbyvertretern: Nicht nur die Wirtschaft ächzt unter Belastungen durch überbordende Bürokratie, auch die Verwaltung ist gekennzeichnet von einer schier unüberblickbaren Zahl von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, mit denen sich insbesondere auch die Anwaltschaft tagtäglich auseinandersetzen muss.

Die jährliche Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im DAV (Landesgruppe Bayern) findet fast schon traditionell im großen Sitzungssaal 5 des Verwaltungsgerichts München in der Bayerstraße statt. Dort hatten sich Vertreterinnen und Vertreter von Behörden, Hochschulen, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Anwaltschaft sowie Wirtschaft versammelt, um in Erfahrung zu bringen, wie mit der „Dauerbaustelle“ Bürokratie umgegangen werden könnte. Der Vorstand der bayerischen Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht hatte zu dieser Thematik zwei Referenten eingeladen: Professor Dr. Hermann Hill war zunächst seit Mitte der 1980er Jahre Hochschullehrer an mehreren deutschen Universitäten. Von 1989 bis 1991 war er Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Rheinland-Pfalz, anschließend übernahm er wieder den Lehrstuhl an der DHV Speyer, wo er bereits ab 1986 tätig war. Hill hat sich intensiv mit den Ursachen, Erscheinungsformen und Wirkungen von

Bürokratie befasst und hierzu vielfach veröffentlicht. Als weiterer Referent konnte Professor Klaus Josef Lutz gewonnen werden. Lutz ist seit 2021 Präsident der IHK für München und Oberbayern und Präsident des Bayerischen Industrie- und Handelskammertages (BIHK). Zuvor war er unter anderem als Rechtsanwalt sowie als Wirtschaftsmanager in führenden Positionen in unterschiedlichen Branchen tätig. Seit 2013 ist Lutz Honorarprofessor für Betriebswirtschaftslehre des Genossenschaftswesens an der Technischen Universität München.

Der Präsident des Verwaltungsgerichts München, Dr. Wolfgang Peitek, begrüßte als Hausherr das Auditorium und blickte kurz auf die Bürokratie im Laufe seiner beruflichen Tätigkeit zurück. Sodann führte der 1. Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Klaus-Richard Luckow (Regensburg), in die Thematik ein, indem er sich zunächst dem Begriff der Bürokratie etymolo-

gisch näherte und konstatierte, dass die auch als „Papierkrieg“ bezeichnete Bürokratie negativ konnotiert ist. Anhand diverser Zahlen, Fakten und Beispiele sowie kurzer Anekdoten stellte Luckow pointiert dar, wie sich Bürokratie auf Legislative, Exekutive und Gerichtswesen auswirkt und welchen Einfluss die zunehmende Bürokratie im Alltag auf Bürgerinnen und Bürger hat – sei es durch EU-Vorgaben oder auch DIN-Normen im nichtstaatlichen Bereich. Luckow sah als mögliche Ursachen ein übersteigertes Sicherheitsdenken („german angst“), aber zugleich auch die typisch deutsche Gründlichkeit. Luckow schloss seine Einführung mit der Forderung, es müsse – wie von allen Seiten gefordert – endlich gehandelt werden, und übergab das Wort an die Referenten.

Professor Hill erläuterte anhand von insgesamt zehn Grundsätzen, wie nach seiner Auffassung Bürokratie neu gedacht werden müsse. Hierbei vertrat er insbesondere die These, dass das Recht gangbar und praktikabel, aber eben nicht perfekt sein müsse. Gesetze müssten als „Geschäftsmodell“ gedacht werden. Hill plädierte dafür, das Recht von seiner Wirkung her zu denken, um insbesondere ein funktionales Zusammenwirken der Staatsfunktionen, also Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung, zu gewährleisten. Es sei an der Zeit, zu handeln, nicht nur zu reden, Hill äußerte gleichwohl jedoch Zweifel, ob dies tatsächlich gelinge. Er sprach sich dafür aus, Gesetze so zu gestalten, dass zunächst kleinere Unternehmen im Fokus stehen („think/act small first“). Ferner sei ein Controlling für Gesetze notwendig, um zu prüfen, ob ein Gesetz seinen beabsichtigten Zweck erreicht und sein Ziel tatsächlich erfüllt. Hill regte unter anderem Reallabore, Praxischecks sowie Evaluationen in den Parlamenten an, um die Wirksamkeit von gesetzlichen Regelungen zu überprüfen. Immer wieder wies der Referent darauf hin, dass der – typisch deutsche – Wille und die Vorgehensweise, Gesetze möglichst perfekt zu formulieren und auszustellen, nicht zielführend sei. Man benötige vielmehr eine praktikable und vernünftige Regelung, wobei der Regelfall als Ausgangspunkt heranzuziehen sei, das Gesetz aber gerade nicht bis ins letzte Detail ausgearbeitet sein müsse. Die gute Qualität eines Regelungsansatzes sei die Zweckerreichung, nicht die sprachliche und inhaltliche Perfektion der Regelung. Nicht unbedingt Deregulierung, sondern eine andere Regulierung sei erforderlich. Es sei auch darauf zu achten, dass der Bürokratieabbau nicht durch neue Bürokratie konterkariert werde. Am Beispiel der Datenschutz-Grundverordnung führte Hill aus, dass zu viele Regelungen Innovationen im Wege stünden, weil der für Innovationen nötige Freiraum fehle. Er kritisierte, dass es hierzulande zu viele Bedenkenträger gebe: Ziel müsse es sein, festzustellen was tatsächlich durchführbar sei, und nicht auszusprechen, was alles nicht funktioniere. Vereinzelt habe der Gesetzgeber durchaus gute Ansätze, um zur Be-

schleunigung von Verwaltungsvorgängen beizutragen, wobei er beispielhaft den Planerhalt in § 214 BauGB oder Fiktionsstatbestände nach Ablauf gewisser Fristen in Gesetzen anführte. Als positives Beispiel nannte Hill Agenturen für Gesetzgebung, wie sie in Skandinavien bestünden, aber auch die Reform des öffentlichen Dienstrechtes in Bayern, das durchaus Vorbild für andere sein könne. Nach Auffassung Hills könne auch die Rechtsprechung ihren Teil zu einer gewissen Entbürokratisierung beitragen. Die Funktion der Rechtsprechung müsse auch darin bestehen, Frieden bei den streitenden Parteien zu schaffen („law as a service“).

Im Anschluss an das Referat von Professor Hill sprach mit Professor Lutz der zweite Referent, der die zunehmenden Regelungen aus der Praxis und insbesondere aus Sicht der Wirtschaft beleuchtete. Lutz stellte voran, dass es originäre Aufgabe der Industrie- und Handelskammern als Interessenvertretung der Wirtschaft sei, Maßnahmen entgegenzuwirken, die gegen die soziale Marktwirtschaft gerichtet sind. Er forderte in Anlehnung an den bayerischen Politiker und Staatsreformer Maximilian von Montgelas, dass sich die Politik primär die Antwort auf die Frage geben müsse, welches Ziel sie erreichen wolle. Er plädierte für eine Verantwortungsethik der politischen Entscheidungsträger, die erforderlich sei. Die Ursache für die aus seiner Sicht ausufernde Bürokratie liege vorrangig bei der EU in Brüssel. Lutz bekräftigte die These des Vorredners, wonach das Recht als Geschäftsmodell existiere bereits in der Tat, allerdings in der Weise, dass Steuerberater, Wirtschaftsprüfer und Juristen permanent zu prüfen hätten, ob die vom Gesetzgeber aufgestellten vielfältigen Regelungen von der Wirtschaft tatsächlich eingehalten würden. Derartige Tätigkeiten würden erhebliche Ressourcen binden, die anderweitig fehlten. Lutz sieht die soziale Marktwirtschaft als Garant für einen gewissen Wohlstand, beklagte jedoch, dass die Taxonomie die Wirtschaft stark belaste. Anhand des Lieferketten Gesetzes legte Lutz dar, welche konkreten Auswirkungen die zunehmende Regulatorik etwa auf die Lebensmittelbranche habe. Er forderte ein Umdenken und Umsteuern: weg von einer ideologiesteuerten Politik hin zu einer Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft durch geeignete Maßnahmen. Einigkeit bestand bei beiden Referenten insoweit, als dass sie Zweifel äußerten, ob dies auch tatsächlich gelingen werde.

Im Anschluss an zwei sehr lebendige und überaus kurzweilige Referate ergab sich aufgrund diverser Beiträge aus dem Auditorium eine anregende Diskussion mit den Referenten. Nach gut zweieinhalb Stunden beendete Luckow den offiziellen Teil der Tagung und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer hatten die Möglichkeit, sich bei gereichten Getränken und Canapés im persönlichen Gespräch untereinander auszutauschen und den Abend ausklingen zu lassen.

RECHTSPRECHUNG

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

Art. 14, 33, 63 BV; Art. 44, 53 LWG; Art. 48 VfGHG (Wahlprüfung; Zulassung von Überhang- und Ausgleichsmandaten; Homogenitätsgrundsatz; Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl; demokratische Legitimation)

Amtliche Leitsätze:

1. Die Vereinbarkeit der grundsätzlichen Zulassung von Überhang- und Ausgleichsmandaten durch Art. 14 Abs. 1 Satz 6 BV mit dem Homogenitätsgrundsatz gemäß Art. 28 Abs. 1 GG

steht auch vor dem Hintergrund der Änderung des Bundeswahlgesetzes durch Gesetz vom 8. Juni 2023 (BGBl. I Nr. 147) nicht infrage.

2. Art. 44 Abs. 2 LWG, der das Entstehen von Überhang- und Ausgleichsmandaten näher regelt, verstößt nicht gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV). Alle Abgeordneten, ob im Stimmkreis oder auf der Liste gewählt, sind durch das Wahlergebnis demokratisch legitimiert.