

# BAUWIRTSCHAFT UND BAURECHT

FINANZIERUNG • WOHNUNGSWIRTSCHAFT  
BAUINDUSTRIE • BAUGEWERBE  
RECHTSFRAGEN • RECHTSAUSKUNFTE

BEILAGE ZUR DEUTSCHEN BAUZEITUNG NR. 95-96

HERAUSGEBER • REGIERUNGSBAUMEISTER FRITZ EISELEN

ALLE RECHTE VORBEHALTEN • FÜR NICHT VERLANGTE BEITRÄGE KEINE GEWÄHR

# DBZ

65. JAHR 1931

25. NOVEMBER

B 48

BERLIN SW 48

## REFORM DES BAUPOLIZEIL. VERORDNUNGS-RECHTES

VON DR. JUR. HANS CULEMANN, DÜSSELDORF

Baupolizeirecht und Baupolizeiverfahren in ihrer jetzigen Gestalt bedeuten praktisch eine erhebliche und zumeist sehr bedauerliche Erschwerung des Bauens. Auf der einen Seite eine ungeheure Buntscheckigkeit der vom Bauinteressenten zu beachtenden Baupolizeiverordnungen — auf der anderen Seite ein überaus langwieriger Instanzenzug zur Wahrung der Rechte der Baulustigen gegenüber den Baupolizeibehörden. Das wirkt lähmend, ja nicht selten geradezu tödend auf die Baufreudigkeit der Wirtschaft wie des Privatpublikums ein. Das ist so oft schon aus den Kreisen der Architekten, der Baufirmen wie der Bauauftraggeber heraus beklagt worden, daß man sich wundern muß, warum — hat doch die Nachkriegszeit Reformen über Reformen in rascher Folge gebracht — nicht schon längst die Reform des Baupolizeirechtes und des Baupolizeiverfahrens von den zuständigen Ministerien dem Gesetzgeber nahegelegt worden ist. Jetzt endlich ist in Preußen die bisherige Passivität aufgegeben worden. Der Landtag hat am 1. Juni ds. Js. ein „Polizeiverwaltungsgesetz“ beschlossen (Gesetzessammlung Seite 78—94), das auf baupolizeilichem Gebiete zweierlei anstrebt:

### Konzentration der Baupolizeiverordnungen und Vereinfachung des Instanzenzuges für den Schutz des Staatsbürgers gegen Baupolizeiverfügungen.

Wie notwendig das erste war, bestätigt die amtliche Begründung, mit der das Gesetz dem Landtag vorgelegt wurde.

Nach ihr hatten in Preußen die Befugnisse zum Erlaß von Polizeiverordnungen rd. 12 000 Polizeibehörden. Künftig sollen nur noch die Minister, die Oberpräsidenten (die hoffentlich im Zuge der weiteren Verwaltungsreform recht bald ganz in Fortfall kommen), die Regierungspräsidenten, die staatlichen Polizeiverwalter, die Landräte, die städt. Polizeiverwalter, die Bürgermeister der Ämter und Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern, insgesamt also nur etwa 1000 Behörden berechtigt sein, Polizeiverordnungen zu erlassen. Hiervon scheiden noch drei Minister und ein Teil der staatlichen Polizeiverwalter für den Erlaß von Baupolizeiverordnungen aus, so daß derartige Verordnungen nur noch von etwa 950 preuß. Behörden geschaffen werden können. Den Ortspolizeibehörden auf dem Lande und in Städten mit nicht mehr als 5000 Einwohnern ist das Verordnungsrecht durch das Gesetz genommen. Den Polizeibehörden größerer Verwaltungsbezirke bleibt es zwar erhalten, aber auch ihr Verordnungsrecht wird dadurch grundsätzlich geändert und verengt, daß die Verwaltungshierarchie künftig von oben nach unten, nicht mehr von unten nach oben aufgebaut wird. Bisher wurde das Verordnungsrecht grundsätzlich von den Ortspolizeibehörden ausgeübt. Daneben traten Verordnungen der Landräte für mehrere Ortspolizeibezirke oder für den ganzen Kreis, daneben wieder Verordnungen der Reg.-Präsidenten für mehrere Kreise oder den ganzen Reg.-Bezirk und Verordnungen der Ob.-Präsidenten für mehrere Kreise, für mehr als einen Reg.-Bezirk oder für die ganze Provinz. Ministerialpolizeiverordnungen waren nur zugelassen, soweit die Gesetze ausdrücklich auf den Erlaß besonderer polizeilicher Vorschriften durch die Zentralbehörden verweisen. Um wenigstens eine gewisse Einheitlichkeit in die ungeheure Fülle der Ortspolizeiverordnungen hineinzubringen, halfen sich die Ministerien damit, daß sie Musterpolizeiverordnungen ausarbeiteten, die jedoch nur dann für die einzelnen Gemeinden, Kreise, Regierungsbezirke oder Provinzen gültig waren, wenn sie von den in den einzelnen Verwaltungsbezirken tätigen Polizeibehörden besonders erlassen wurden. Derartige

Musterpolizeiverordnungen betrafen auf dem Gebiete des Baupolizeirechtes folgende Angelegenheiten: Die Abwendung von Feuersgefahr bei der Errichtung von Gebäuden und der Lagerung von Materialien in der Nähe von Eisenbahnen; die bauliche Anlage, innere Einrichtung und den Betrieb von Theatern, öffentlichen Versammlungsräumen und Zirkusanlagen; die Bauordnungen für Städte und das platte Land, die Sonderbauordnung für Kleinhäuser; den Bau von Anlagen zur Unterbringung von Kraftfahrzeugen; die Anlage und Einrichtung von Lichtspieltheatern; die baupolizeiliche Behandlung von Außenantennen; die Baubeschränkungen für Überschwemmungsgebiete, die Arbeiterfürsorge auf Bauten; den Schutz der Arbeiter bei Eisenbauten mit über 6 m hohen Räumen; die Unterbringung von Arbeitern in Massenquartieren.

Das Gesetz gibt dagegen zunächst einmal den Ministern das Recht, Polizeiverordnungen innerhalb ihres Geschäftsbereiches für den ganzen Umfang des Staatsgebietes oder für Teilgebiete zu erlassen, ganz gleich, ob die Gesetze ausdrücklich auf den Erlaß besonderer polizeilicher Vorschriften durch die Zentralbehörden verweisen oder nicht. Das für Baufragen zuständige Innenministerium und das Wohlfahrtsministerium brauchen es also nicht mehr den unteren Polizeiorganen zu überlassen, ob diese die ausgearbeiteten Musterpolizeiverordnungen für ihren Verwaltungsbezirk übernehmen wollen oder nicht, vielmehr kann von vornherein eine einheitliche Baupolizeiverordnung für alle Städte und für das platte Land, eine einheitliche Polizeiverordnung über den Bau von Garagen, eine einheitliche Verordnung über die Anlage und Einrichtung von Lichtspieltheatern usw. erlassen werden. Die nachgeordneten Polizeibehörden, also Oberpräsident, Regierungspräsident, Landräte und Gemeindepolizeiorgane, dürfen Verordnungen, die mit denen des Ministers in Widerspruch stehen, überhaupt nicht, Verordnungen, die die des Ministers ergänzen, nur dann erlassen, wenn die Ministerialverordnung dieses ausdrücklich zuläßt. Da bereits angekündigt ist, daß die Ministerien von ihrem die Verordnungsbefugnis der unteren Polizeiorgane ausschließenden Polizeiverordnungsrecht umfassenden Gebrauch machen werden, so wird also für die Zukunft ausgeschlossen sein, daß je wieder die ungeheure Fülle und Buntscheckigkeit örtlicher und bezirklicher Bauordnungen entsteht, und mit den jetzt vorhandenen in die Hunderttausende gehenden Baupolizeiverordnungen jeder Art wird nach Erlaß des neuen Gesetzes gründlichst aufgeräumt werden. Setzt doch dieses Gesetz zum 1. Oktober 1932 alle von den Ortspolizeibehörden auf dem Lande und in Städten mit nicht mehr als 5000 Einwohnern erlassenen Polizeiverordnungen außer Kraft und gibt außerdem jedem Minister und jedem Reg.-Präsidenten das Recht, innerhalb seines Zuständigkeitsbereiches die Polizeiverordnungen der nachgeordneten Polizeibehörden außer Kraft zu setzen. Außerdem werden alle noch bestehenden Verordnungen der unteren Organe, soweit sie zu den Zentralverordnungen in Widerspruch stehen, für ungültig erklärt.

Es dürfte sich also künftig für Preußen folgender Zustand ergeben:

Bauordnungen und Baupolizeiverordnungen jeder Art werden mit Gültigkeit für ganz Preußen vom Innen- und Wohlfahrtsministerium erlassen mit dem Ziele, möglichst alle Angelegenheiten des Baupolizeirechtes einheitlich zu regeln. Soweit es notwendig ist, die Besonderheiten örtlicher oder bezirklicher Verhältnisse zu berücksichtigen, werden die Ministerien den Städten über 5000 Einwohner und Oberpräsidien das Recht geben, für ihren Bereich Ergänzungsverordnungen zu erlassen. Alle Verordnungen der kleinen Gemeinden und alle den Ministerialverordnungen widersprechende Polizeiverordnungen der größeren Städte, Reg.-Bezirke und Provinzen werden mit der Zeit aufgehoben werden. Die Bauinteressenten, die Fachverbände der Architekten und der Bauunternehmer werden Gelegenheit haben, auf den Inhalt der für den ganzen Staat geltenden Bauordnungen Einfluß zu nehmen und somit auch ihrerseits an der Vereinfachung und zweckmäßigen Gestaltung des Baupolizeirechtes mitzuwirken.

Es ist nicht zu leugnen, daß der Weg, den das Polizeiverwaltungsgesetz beschreitet, in hervorragendem Maße geeignet ist, der Unübersichtlichkeit und dem sinnlosen Buntscheckigkeit und Zerrissenheit auf dem Gebiete der Baupolizeiverordnungen ein gründliches Ende zu bereiten. Es sei nur die Hoffnung ausgesprochen, daß das Gesetz auf der ganzen Linie recht bald und straff durchgeführt wird.

In zweiter Linie gehört dazu die Schwerfälligkeit und Langwierigkeit des Instanzenzuges, der dem Schutz des Baulustigen gegen fehlerhafte Baupolizeiverordnungen dienen will, der aber diesen Schutz gerade wegen seiner Schwerfälligkeit und Langwierigkeit vielfach nur in einer sehr unvollkommenen, ja oft, wirtschaftlich und praktisch gesehen, höchst nachteiligen Weise gewährt. Den Schutz gegen baupolizeiliche Verfügungen, sei es, daß sie gültiges Baurecht oder gültige Baupolizeiverordnungen unrichtig anwenden, oder daß sie sich auf unrichtige Baupolizeiverordnungen stützen, regeln im gegenwärtigen Recht die §§ 127 ff. des Landesverwaltungsgesetzes. Den Bauinteressenten stehen danach zwei verschiedene Instanzenwege offen. Gegen die Verfügung der städt. Baupolizei kann er Beschwerde an den Regierungspräsidenten erheben, gegen den ablehnenden Bescheid des Regierungspräsidenten muß sich der Baulustige an den Oberpräsidenten beschweren, gegen dessen ablehnenden Bescheid muß er endlich die Schlußklage zum Oberverwaltungsgericht erheben. An Stelle dieses Weges kann er aber auch von vornherein gegen die Verfügung der örtlichen Baupolizei klagen beim Bezirksausschuß. Gegen dessen Urteil ist alsdann Revision beim Oberverwaltungsgericht zu erheben. Geht der Baulustige gegen die Verfügung einer ländlichen oder kleinstädtischen Behörde im Klagewege an, so muß er sogar nacheinander Klage zum Kreis- ausschuß, Berufung zum Bezirksausschuß, endlich Revision zum Oberverwaltungsgericht erheben, also drei Klageinstanzen in Anspruch nehmen.

Das neue Gesetz sieht statt der beiden jetzt wahlweise zu beschreitenden Wege nur einen Weg vor, und zwar gibt es den Bauinteressenten gegen die Baupolizeiverfügung die Beschwerde und gegen einen die Beschwerde ablehnenden Bescheid die Klage. Die Klage geht an den Bezirksausschuß, gegen dessen Urteil die Revision beim Oberverwaltungsgericht zugelassen ist. Handelt es sich um eine Verfügung des Reg.-Präsidenten, gegen die Beschwerde erhoben wird, so geht die Beschwerde an den Ob.-Präsidenten, die Klage aber geht gleich zum Oberverwaltungsgericht. Das bedeutet zunächst einmal insofern eine Vereinfachung, als der Staatsbürger nunmehr der Überlegung entzogen ist, ob er den Beschwerdeweg mit nachfolgender Schlußklage zum Oberverwaltungsgericht oder gleich den Klageweg beschreiten soll. Er weiß von vornherein, daß nur ein Verfahrensweg gangbar ist, der eine Kombination des bisherigen Beschwerdezuges mit dem Klagezuge darstellt. Diese Kombination führt den

von der Verfügung Betroffenen zunächst zu einer Aufsichtsbehörde, dem Reg.-Präsidenten, sodann zu einem Verwaltungsgericht, dem Bezirksausschuß, der in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht die Entscheidung des Reg.-Präsidenten nachprüft, endlich zu einem Revisionsgericht, dem Oberverwaltungsgericht, das für die Einheitlichkeit der Rechtsprechung Sorge zu tragen hat. Den Beschwerdeweg haben die Baulustigen auch bisher zumeist beschritten, weil der Verkehr mit der Behörde zwangloser und billiger ist als der Verkehr mit dem Gericht, das nach Prozeßvorschriften verfährt und kostenpflichtig entscheidet. Wurde aber nach dem gegenwärtigen Recht der Beschwerdeweg beschritten, so mußte der Staatsbürger zwei Behörden nacheinander in Anspruch nehmen, kam also auf den Klageweg erst in dritter Instanz, während er heute schon die Klage ergreifen kann, nachdem ihn eine Beschwerdebehörde abgewiesen hat. Das ist um dessentwillen zu begrüßen, weil die Oberbehörde zumeist das Bestreben hat, die untere Beschwerdebehörde zu decken, die Inanspruchnahme der zweiten Beschwerdeinstanz also im wesentlichen unnötige Zeitversäumnisse und Schreibereien bedeutet. Sieht der Betroffene, daß ihm die erste Beschwerdebehörde kein Verständnis entgegenbringt, so hat er regelmäßig den Wunsch, nunmehr alsbald von dem Behördenwege ab- und an die Verwaltungsgerichtsbarkeit heranzukommen. Und diesen Wunsch will ihm das Gesetz vom 1. 6. 31 erfüllen. Er kann also schon nach einer Beschwerdeinstanz klagen und hat dann nur zwei Klageinstanzen zu durchlaufen. Auch um gegen die Verfügung einer ländlichen oder kleinstädtischen Baupolizeibehörde anzukämpfen, für die der bisherige Instanzenzug Klage zum Kreis- ausschuß, Berufung zum Bezirksausschuß und erst dann die Revision zum Oberverwaltungsgericht anordnet, braucht er jetzt nicht mehr als zwei Klageinstanzen zu durchlaufen. Der Kreis- ausschuß fällt als Verwaltungsgericht gegen Baupolizeiverfügungen künftig vollständig fort.

Mit dieser Vereinfachung des Rechtsschutzzuges kann man sich durchaus einverstanden erklären, nicht dagegen mit der aus dem bisherigen Recht übernommenen Bestimmung des § 45 Absatz 1 des Gesetzes, die den Staatsbürger, der förmliche Beschwerde gegen die Baupolizeiverfügung einlegen will, zwingt, diese Beschwerde binnen 14 Tagen zu erheben. Die Erhebung der Klage gegen den ersten Beschwerdeentscheid mag weiterhin an eine Frist von 14 Tagen gebunden bleiben. Hier würde nur die Bestimmung der §§ 65, 86 LVG. abzuändern sein, die zur genauen Begründung der Klage bzw. der Revision binnen der Klageerhebungsfrist, also binnen 14 Tagen nach Zustellung des anzufechtenden Entscheides, nötigt. Man kann es wohl dem Staatsbürger zumuten, nachdem er schon eine Instanz des Streitweges absolviert hat, sich binnen 14 Tagen darüber schlüssig zu werden, ob er ein weiteres Rechtsmittel ergreifen will oder nicht, nicht dagegen kann man ihm zumuten, daß er auch binnen diesen 14 Tagen schon die Begründung seiner Klage bzw. seiner Revision anfertigt. In der ordentlichen Gerichtsbarkeit wird überdies den Parteien doch auch eine besondere Frist zur Begründung der Berufung von einem Monat gewährt, die auf Antrag sogar verlängert werden kann. Die Frist des § 45 Absatz 1 sollte deshalb entweder ganz aufgehoben oder aber zum mindesten auf einen Monat verlängert werden.

Vorbehaltlich dieser Wünsche kann das neue Gesetz als ein dankenswerter Versuch, in die Schwerfälligkeit des baupolizeilichen Instanzenzuges Bewegung, in das Chaos der baupolizeilichen Verordnungen Ordnung und Klarheit hineinzubringen, begrüßt werden. Das Gesetz zeigt, daß Preußen den Willen hat, an die Stelle sinnloser Vielgestaltigkeit im Instanzenzuge wie im Verordnungswesen Einheitlichkeit und Einfachheit zu setzen und ein Baupolizeirecht zu schaffen, das nicht mehr der Bauwirtschaft hinderlich und gefährlich ist, sondern das seine Aufgabe darin erblickt, der Bauwirtschaft zu dienen. —

Weitere bauwirtschaftliche Mitteilungen im „Nachrichtendienst“