

Füßer & Kollegen, TRIAS, Martin-Luther-Ring 12, 04109 Leipzig

Per E-Mail post@sk.sachsen.de

Sächsische Staatskanzlei

Archivstraße 1

01097 Dresden

Leipzig, den 14. August 2026

Unser Zeichen: 00122-16/ML/207998

◀ **Erstes Sächsisches Gesetz zur Bürokratieentlastung und
Staatsmodernisierung**

**Hier: Stellungnahme und Hinweise auf erhebliche Missstände, die
aber leicht behoben werden können**

Sehr geehrter Herr Dr. Handschuh,
sehr geehrte Mitarbeitende der Sächsischen Staatskanzlei,

unsere Kanzlei ist auf das öffentliche Recht, insbesondere das Umwelt- und Planungsrecht spezialisiert. Wir vertreten und beraten bundesweit Vorhabenträger, Kommunen und Genehmigungsbehörden in Infrastrukturprojekten sowie bei Gewerbe- und Industrieansiedlungen und können daher aus erster Hand zumindest in einigen Bereichen bestehende Regelungsdefizite benennen und den vorliegenden Gesetzentwurf des „Ersten Sächsischen Gesetz zur Bürokratieentlastung und Staatsmodernisierung“ bewerten.

Der Freistaat Sachsen bietet ein großes Potenzial. Es schmerzt dann umso mehr, Projekte an hausgemachten Problemen „sterben“ zu sehen oder zu erleben, wie Investoren mit Blick auf die Regelungslage in Sachsen gerade auch im Vergleich zu anderen Bundesländern sich gegen eine Investition im Freistaat entscheiden. Die Fälle häufen sich, weshalb es uns als Sachsen ein intrinsisches Anliegen ist, dass sich die Dinge hier ändern.

Klaus Füßer †
Kanzleigründer

Dr. Marcus Lau
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Partner

Dr. Sven Kreuter
Rechtsanwalt
Partner

Tobias Meiser
Rechtsanwalt

Katharina Nowak
Rechtsanwältin

Jakob Schoster, LL. M.
Rechtsanwalt

Madleen Grönitz
Rechtsanwältin

Isabell Dercksen
Rechtsanwältin

Dariusz Kraft, LL. M. (Edinburgh)
Rechtsanwalt

Elisabeth Seyffert
Rechtsanwältin

Ulrich Freiherr von Ulmenstein
Rechtsanwalt

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir es außerordentlich, dass die Sächsische Staatsregierung intensiv an einem Gesetz zur Bürokratieentlastung und Staatsmodernisierung arbeitet. Aus unserer Sicht und langjährigen Erfahrung (gerade auch im Vergleich zu anderen Bundesländern mit deutlich höherer Zufriedenheit in der Bevölkerung) bleiben in den aktuellen Überlegungen jedoch leider zentrale Punkte ausgespart. Praktisch wichtige Regelungen mit weitreichenden Berührungspunkten in der Bevölkerung, die aus der Zeit gefallen sind, von überbordender Bürokratie geprägt sind und bei denen ein Mehrwert für die jeweils verfolgten Schutzgüter, der die damit verbundene Belastung rechtfertigen könnte, nicht erkennbar ist, bleiben unangetastet und werden weiter den Bürger:innen zugemutet. Ohne auch hier entschlossen die alten Zöpfe abzuschneiden, wird sich nach unserer Überzeugung aber das gesteckte Ziel des grundlegenden Systemwandels und der spürbaren Bürokratieentlastung nicht erreichen lassen. Zusätzlich zu den bereits angestellten Überlegungen sollten daher folgende Regelungen gestrichen oder wie folgt novelliert werden:

1 Bauordnungsrecht

Zum Bauordnungsrecht haben wir folgende Anmerkungen:

1.1 § 68 SächsBO: konsequente Digitalisierung

Die mit Art. 12 Nr. 4 des Gesetzesentwurfes vorgesehene Pflicht zur elektronischen Bauantragstellung ist folgerichtig und wird von uns ausdrücklich begrüßt. Sie entfaltet ihr Beschleunigungspotenzial jedoch nur dann vollständig, wenn sie mit einer verbindlichen, in der Praxis auch tatsächlich greifenden Bearbeitungsfrist und einer hieran anknüpfenden Genehmigungsfiktion verbunden wird. Wir schlagen vor, § 68 SächsBO um eine Regelung zu ergänzen, wonach der Bauantrag als genehmigt gilt, wenn die untere Bauaufsichtsbehörde nicht innerhalb einer gesetzlich bestimmten Frist ab vollständigem Eingang im EfA-Vorgangsraum entscheidet oder die Frist aus in der Sphäre des Antragstellers liegenden Gründen hemmt. Nur eine solche Kopplung aus digitaler Antragstellung und echter Fristenbindung verwirklicht das mit der Digitalisierung verfolgte Ziel eines durchgängigen, medienbruchfreien und für den Bauherrn verlässlich kalkulierbaren Verfahrens. Aktuell wird die Vollständigkeit (vgl. § 69 II SächsBO) nur selten *unverzüglich* bestätigt. Im Regelfall nimmt allein dieser Verfahrensschritt mehrere Wochen, nicht selten mehrere Monate in Anspruch.

1.2 § 62 SächsBO: klimaschutzrelevante Genehmigungsfreistellung

Die vorgesehene Übernahme der beiden noch fehlenden Fallgruppen aus § 62 I Nr. 2 und 3 MBO ist zu begrüßen, greift nach unserer Einschätzung aber zu kurz. Wir regen an, die Genehmigungsfreistellung um wei-

tere, ebenfalls Klimaschutzpolitisch gebotene Vorhaben zu ergänzen, namentlich um steckerfertige Wärmepumpen an bestehenden Wohngebäuden sowie um Ladeeinrichtungen für Elektrofahrzeuge einschließlich der hierfür erforderlichen Nebenanlagen. Für beide Anlagentypen streiten dieselben Erwägungen, die den Gesetzentwurf bereits zur Freistellung von Solaranlagen und Repowering-Vorhaben bewogen haben.

2 Denkmalschutzrecht

Besonders reformbedürftig ist jedoch das völlig aus der Zeit gefallene Sächsische Denkmalschutzgesetz. Die Hintergründe seien kurz erläutert. Anschließend unterbreiten wir konkrete Novellierungsvorschläge. Im Einzelnen:

2.1 Ausgangspunkt, Hintergründe

Das Sächsische Denkmalschutzgesetz erweist sich regelmäßig als (massives) Investitionshemmnis. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Sachsen hat mit Abstand die höchste Denkmaldichte aller Flächenländer Deutschlands; bspw. hat Sachsen mit 101.000 Baudenkmalen die zweithöchste Anzahl an geschützten Bauten nach dem Freistaat Bayern (109.000 Baudenkmale),¹ obwohl Bayern viermal so groß ist und dreimal so viele Einwohner hat. Dabei schreitet die Inventarisierung, also die Neuaufnahme von Objekten in die Denkmalliste fort und erfasst inzwischen vermehrt technische Anlagen und Zeugnisse der DDR-Baugeschichte.² So sind vielerorts nicht die Denkmale die Ausnahme, sondern die Nicht-Denkmale. Exemplarisch sieht man dies bei einem Blick in die Denkmalkarte Sachsen in Leipzig Schleußig.

¹ Sie LVZ v. 11.6.2026, S. 12: „In Sachsen gibt es über 101.000 Baudenkmale wie Gebäude, Brücken oder Parks und etwa 13.000 Bodendenkmale wie archäologische Stätten im Boden.“

² Siehe LVZ v. 24.3.2024 „Schmuckstück „Platte“? Immer mehr DDR-Wohnblöcke unter Denkmalschutz“ mit der dort zitierten Aussage des Leipziger Denkmalschützers Klaus Jestaedt: „Das hat auch etwas mit ‚Ostalgie‘ zu tun und damit, dass DDR-Themen gerade ein bisschen gehypt sind.“



Diese reiche sächsische Denkmallandschaft³ kann durchaus ein Schatz für die Zukunft sein, führt aber in Kombination mit einem handwerklich schlecht gemachten und seit dem Inkrafttreten kaum novellierten Denkmalschutzgesetz und einer sehr denkmalfreundlichen Rechtsprechung regelmäßig zu Hindernissen bei Investitionen.

Dennoch beschränkt sich der Entwurf des Staatsmodernisierungsgesetzes auf nur eine einzige, eng umgrenzte Änderung des Sächsischen Denkmalschutzgesetzes, welche der Problemlage nicht ansatzweise gerecht wird: die Freistellung von Vorhaben auf dauerhaft militärisch genutzten, im Eigentum des Bundes stehenden Grundstücken von der denkmalschutzrechtlichen Genehmigungspflicht. Diese Regelung ist sicherheitspolitisch nachvollziehbar, betrifft aber nur einen verschwindend geringen Teil der praktischen Anwendungsfälle. Gemessen an dem Bürokratieentlastungspotenzial des Denkmalschutzrechts und die aufgrund seiner Omnipräsenz und fehlenden Ausgewogenheit in der Bevölkerung (gerade auch im ländlichen Raum) verstärkt wahrzunehmende Empfindung als Zumutung und Bevormundung, ist dies eine vertane Chance. Wir regen daher die nachfolgenden Änderungen an.

³ In Anlehnung an die Publikation des Landesamts für Denkmalpflege: <https://www.denkmalpflege.sachsen.de/Die-reiche-saechsische-Denkmalandschaft-5434.html>.

2.2 § 4 II SächsDSchG: Umstellung des Einvernehmens der Denkmalfachbehörden auf ein Benehmenserfordernis

Die Regelung in § 4 II SächsDSchG erweist sich nach unserer Erfahrung als bürokratisches Hindernis ohne hinreichenden Mehrwert. Die Vorschrift verlangt, dass die untere Denkmalschutzbehörde nur im Einvernehmen mit der zuständigen Denkmalfachbehörde – dem Landesamt für Denkmalpflege Sachsen bzw. dem Landesamt für Archäologie Sachsen – entscheiden dürfen. Dieses Einvernehmen kann nicht ersetzt werden. Damit hat es die Denkmalfachbehörde faktisch in der Hand, denkmal-schutzrechtliche Vorhaben zu verhindern. Erst die obere und die oberste Denkmalschutzbehörde entscheiden im Benehmen mit der Fachbehörde.

Eine solche Verhinderung erfolgt auch tatsächlich – soweit das Einvernehmen nicht aufgrund der VwV-Einvernehmen entbehrlich ist. Nach unserer Erfahrung kommt dies zunehmend schon deshalb vor, weil die Denkmalfachbehörde personell zu knapp aufgestellt ist und angesichts von mehr als 100.000 sächsischen Kulturdenkmalen ohnehin an der Kapazitätsgrenze arbeitet. Im Falle längerer Erkrankungen und sonstigen erheblichen Arbeitsanfalls bleibt die Einvernehmenserteilung dann aus, sodass die für die Projektrealisierung zur Verfügung stehende Zeit überschritten wird. In anderen Fällen stellt die Denkmalfachbehörde unzumutbare und rechtlich so nicht zwingende Forderungen auf. Dies ist insofern nachvollziehbar, als die Denkmalfachbehörde gerade auch die Aufgabe hat, das kulturelle Erbe effektiv zu schützen. Damit liegt ihr Fokus beim Substanzerhalt und sie ist im Hinblick auf die funktionale Gewaltenteilung bereits strukturell nicht die geeignete Stelle für die letztverbindliche Entscheidung über die Erteilung einer Genehmigung. Mit dem Erfordernis des Einvernehmens wird die Denkmalfachbehörde aber zur Mitentscheiderin.

Ziel der Regelung des § 4 II SächsDSchG ist, dem bei der Denkmalfachbehörde vorhandenen denkmalfachlichen Sachverstand wirksam in die eigentliche Zulassungsentscheidung Eingang finden zu lassen. Diesem Regelungsanliegen wird jedoch, wie der Befund aus anderen Bundesländern zeigt, in denen die Denkmalfachbehörden lediglich anzuhören oder ins Benehmen zu setzen sind, auch dadurch ausreichend Rechnung getragen, dass mit der Denkmalfachbehörde *Benehmen* herzustellen ist oder diese im Rahmen des Verfahrens angehört wird. Erfolgt dann aufgrund personeller Engpässe keine rechtzeitige Rückmeldung der Denkmalfachbehörde, hindert dies die Genehmigung des Vorhabens nicht. Bei überzogenen Forderungen der Denkmalfachbehörde könnte sich die Denkmalschutzbehörde hierüber mit entsprechenden Sachgründen hinwegsetzen. Äußert sich die Denkmalfachbehörde hingegen rechtzeitig

und sachlich nachvollziehbar, wird die Denkmalschutzbehörde in aller Regel den Hinweisen der Denkmalfachbehörde folgen.

§ 4 II SächsDSchG sollte daher dahingehend geändert werden, dass anstelle des Einvernehmens lediglich ein *Benehmen* erforderlich ist oder die Fachbehörden nur im Rahmen des Verfahrens angehört werden müssen. Uns ist bewusst, dass diese Änderung die mit dem Sächsischen Denkmalschutzgesetz 1993 bewusst gestärkte Stellung der Denkmalfachbehörde zurücknehmen würde. Angesichts der seither erheblich gestiegenen Zahl zu bearbeitender Vorgänge, der aktuell vor uns stehenden Herausforderungen im Zusammenhang mit den laufenden tiefgreifenden Transformationsprozessen und der ebenso erheblichen Kapazitätsprobleme der Denkmalfachbehörde halten wir diesen Schritt jedoch für unumgänglich, um nicht in ein Stillstandsdilemma zu geraten und gleichzeitig den Denkmalschutz handlungsfähig zu halten. Aus unserer Sicht lässt sich allein schon durch Bedienung dieser Stellschraube sehr viel erreichen, um den Freistaat Sachsen als Wirtschaftsstandort zu stärken, ohne den Substanzschutz der bedeutendsten Kulturdenkmale zu gefährden.

2.3 § 12 SächsDSchG: Freistellung landschaftlich nicht wirksamer Kulturdenkmale von der Genehmigungspflicht für Windenergieanlagen und Leitungsinfrastruktur

§ 12 II SächsDSchG erstreckt die Genehmigungspflicht für Vorhaben in der Umgebung eines Kulturdenkmals bislang undifferenziert auf sämtliche Kulturdenkmale, unabhängig davon, ob deren Wirkung überhaupt auf ihr landschaftliches Umfeld angewiesen ist. Für den dringend gebotenen Ausbau von Windenergieanlagen, Höchstspannungsfreileitungen und Telekommunikationslinien bedeutet dies einen erheblichen, sachlich nicht gerechtfertigten Zeitverlust in all den Fällen, in denen das betroffene Kulturdenkmal von der Maßnahme visuell überhaupt nicht berührt wird.

Wir regen daher an, sich hierbei am seit 1. Juli 2023 geltenden Bayerischen Denkmalschutzgesetz zu orientieren. Nach Art. 6 VII, Art. 7 V BayDSchG bedürfen die Errichtung, Änderung oder Beseitigung von Windenergieanlagen einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis nur dann, wenn sich die Anlage in der Nähe eines „besonders landschaftsprägenden“ Bau- oder Bodendenkmals befindet oder sich auf den Bestand eines Bodendenkmals auswirken kann; im Umkehrschluss sind Windenergieanlagen in der Umgebung aller übrigen Kulturdenkmale von vornherein genehmigungsfrei. Die Einordnung als landschaftsprägend erfolgt dabei anhand fachlicher Kriterien durch die Denkmalfach-

behörde und wird über einen Geodatendienst im Bayerischen Denkmal-Atlas öffentlich zugänglich gemacht.

2.4 § 12 SächsDSchG: Erleichterte Genehmigung von Anlagen zur Gewinnung erneuerbarer Energien an Kulturdenkmalen

Auch außerhalb des Umgebungsschutzes fehlt es dem Sächsischen Denkmalschutzgesetz an einer Regelung zur erleichterten Genehmigung von Photovoltaikanlagen und vergleichbaren Vorhaben unmittelbar am oder auf dem Kulturdenkmal selbst. Sachsen verfügt insoweit trotz seines außergewöhnlich hohen Denkmalbestands bislang über keine gesetzliche Regelung, sondern lediglich über eine unverbindliche Handreichung des Landesamts für Denkmalpflege, die für Antragsteller und Behörden nicht bindend ist.

Wir regen daher an, § 12 SächsDSchG insoweit anzupassen, dass Anlagen, die überwiegend dem Energiebedarf im Baudenkmal oder dessen energetischer Verbesserung dienen, nur versagt werden dürfen, soweit überwiegende Gründe des Denkmalschutzes entgegenstehen und diesen nicht durch Nebenbestimmungen zur Art der Umsetzung Rechnung getragen werden kann. Auf nicht einsehbaren Flächen sind zudem auch herkömmliche Anlagen regelmäßig genehmigungsfähig. Auch dafür gibt es Vorbilder in anderen Landesgesetzen, so z.B. in § 9 III DSchG NRW oder in § 7 II 1 Nr. 3, § 7 II 2 NdsDSchG.

2.5 § 12 SächsDSchG: Katalog genehmigungsfreier Vorhaben

Aktuell setzt das Genehmigungserfordernis nach § 12 I, II SächsDSchG früh an. Jede Maßnahme am oder in der Nähe eines Denkmals bedarf der Genehmigung. Dies führt zu einer Vielzahl von Verfahren und im Ergebnis zu hausgemachter Überlastung der Verwaltung. Auch hier schlagen wir vor, dem Beispiel Bayerns zu folgen und einen Katalog erlaubnisfreier Vorhaben an und in Baudenkmalen sowie in der Nähe von Baudenkmalen im Sächsischen Denkmalschutzgesetz zu ergänzen. Dies führt zur Planungssicherheit für Eigentümer und Investoren und zur erheblichen Reduzierung des Verwaltungsaufwands. Der bayerische Katalog zeigt auf, dass es eine Vielzahl von Vorhaben gibt, die genehmigungsfrei umgesetzt werden können, ohne dass die Denkmaleigenschaft gefährdet wird.

2.6 § 12 SächsDSchG: Fehlender Genehmigungsmaßstab und fehlendes Ermessen

§ 12 SächsDSchG regelt in Absatz 1 die Genehmigungsbedürftigkeit von Maßnahmen am Kulturdenkmal selbst – von der Wiederherstellung über die Veränderung bis zur Zerstörung (§ 12 I 1 Nr. 1-5 SächsDSchG) – und

in Absatz 2 die Genehmigungsbedürftigkeit von Vorhaben in der Umgebung eines Kulturdenkmals. Ein Blick auf die Norm offenbart eine bemerkenswerte Asymmetrie. Während Absatz 1 lediglich anordnet, dass die genannten Maßnahmen genehmigungsbedürftig sind, ohne mit einem Wort zu regeln, wann diese Genehmigung zu erteilen ist, bestimmt Absatz 2 Satz 3 ausdrücklich:

„Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn das Vorhaben das Erscheinungsbild des Kulturdenkmals nur unerheblich oder nur vorübergehend beeinträchtigen würde oder wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls Berücksichtigung verlangen.“

Für den Umgebungsschutz hat der Gesetzgeber 1993 einen ausdrücklichen Maßstab formuliert, für die praktisch bedeutsamere Kategorie der unmittelbaren Eingriffe in das Kulturdenkmal selbst (bis hin zu dessen Zerstörung nach § 12 I 1 Nr. 5 SächsDSchG) hingegen schweigt das Gesetz vollständig. Diese Lücke musste und muss die Rechtsprechung füllen.

Im Jahr 2016 hat das Sächsische Obergerverwaltungsgericht zudem seine langjährige Rechtsprechung aufgegeben und entschieden, dass die Entscheidung nicht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde steht, sondern eine gebundene Entscheidung darstellt. Demnach ist die Genehmigung zu erteilen, wenn die Beibehaltung des bisherigen Zustands des Denkmals für den Eigentümer wirtschaftlich unzumutbar ist und sie ist zu verweigern, wenn die Beibehaltung des bisherigen Zustands zumutbar ist. Jenseits der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit kann eine Genehmigung daher – anders als beim Umgebungsschutz – selbst dann nicht erteilt werden, wenn überwiegende Gründe des Gemeinwohls für eine Genehmigung vorliegen. Dies blockiert vor allem wichtige kommunale Vorhaben.

Die Qualifikation der Genehmigung nach § 12 I SächsDSchG als gebundene Entscheidung hat zudem eine Konsequenz, die bislang wenig Beachtung gefunden hat, aber gerade im Zusammenhang mit Fragen des Klima- und Umweltschutzes erhebliches Gewicht erlangt. Das bundesrechtliche Berücksichtigungsgebots aus § 13 KSG läuft leer, da es nur bei Ermessensentscheidungen berücksichtigt wird. Danach haben Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des Klimaschutzgesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Das Bundesverwaltungsgericht hat indes klargestellt, dass diese Norm selbst keine neuen Handlungs- oder Entscheidungsspielräume begründet, sondern das Bestehen derartiger Spielräume aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen voraussetzt: Nur überall dort, wo materielles Recht auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet

oder Planungs-, Beurteilungs- oder Ermessensspielräume konstituiert, sind Zweck und Ziele des Klimaschutzgesetzes als mitentscheidungserhebliche Gesichtspunkte in die Erwägungen einzustellen.⁴

Weil das Sächsische Obergerverwaltungsgericht die Genehmigung nach § 12 I SächsDSchG als gebundene Entscheidung ohne Ermessens- oder Abwägungsspielraum qualifiziert, fehlt dem Berücksichtigungsgebot des § 13 KSG in diesem Bereich des sächsischen Denkmalschutzrechts der Anknüpfungspunkt. Es gibt keinen Spielraum, in den sich Klimaschutzbelange einstellen ließen. Dies unterstreicht mit besonderer Deutlichkeit, weshalb eine ausdrückliche gesetzliche Verankerung klimaschutzbezogener Belange in Sachsen nicht bloß rechtspolitisch wünschenswert, sondern angesichts der Versteinerung des § 12 I SächsDSchG als gebundene Entscheidung praktisch unverzichtbar ist.

§ 12 I SächsDSchG sollte daher ausdrücklich als Ermessensnorm neu gefasst werden. Dabei sollte zugleich geregelt werden, wann die Genehmigung erteilt werden kann bzw. ihr Versagungsgründe entgegenstehen. Unbedingt wäre aufzunehmen, dass die denkmalrechtliche Genehmigung im Einzelfall trotz Konflikts mit den Belangen des Denkmalschutzes neben der Unzumutbarkeit – was bereits verfassungsrechtlich geboten ist – auch aus Gründen des überragenden öffentlichen Interesses erteilt werden kann.

2.7 § 12 SächsDSchG: fehlende Zumutbarkeitsgrenze für Denkmale in kommunaler Hand

Bei Veränderungen und/oder Beseitigungen von Denkmälern in kommunaler Hand können sich Kommunen und öffentlich-rechtliche Körperschaften zwar auch auf eine Unzumutbarkeit der Erhaltung berufen und eine Veränderung oder eine Beseitigung eines Denkmals beanspruchen. Allerdings liegt die Unzumutbarkeit der Erhaltung nach der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts bei Denkmälern der öffentlichen Hand erst vor, wenn die durch die Aufgaben des Denkmalschutzes verursachte Bindung von Haushaltsmitteln der Gemeinde dazu führt, dass sie ihre eigenen Aufgaben nicht mehr erfüllen kann. Dieser Maßstab, der auch auf privatrechtliche Unternehmen in öffentlicher Trägerschaft angewendet wird, ist übermäßig streng und nicht praktikabel. Uns sind mehrere Anwendungsfälle bekannt, in denen Kommunen Denkmale erhalten müssen, für die es keinerlei Nutzungsperspektive und keine Haushaltsmittel gibt.

⁴ BVerwG, Urt. v. 4.5.2022 – 9 A 7.21, juris, Rn. 79.

Folglich sollte § 12 SächsDSchG auch durch eine Regelung zur Zumutbarkeit des Erhalts von Denkmälern in öffentlicher/kommunaler Hand ergänzt bzw. es sollte klarzustellen werden, dass sich kommunale Eigentümer auf die Unzumutbarkeit ebenso wie private Eigentümer berufen können.

3 Naturschutzrecht

Auch das Sächsische Naturschutzgesetz schreit an mancher Stelle geradezu danach, novelliert zu werden.

3.1 Einvernehmenserfordernis

Zunächst erweisen sich die Regelungen in § 19 I und § 23 I SächsNatSchG als bürokratisches Monster ohne erkennbaren Mehrwert. Beide Regelungen verlangen hinsichtlich bestimmter naturschutzrechtlicher Fragestellungen in Genehmigungsverfahren nach anderem Fachrecht das Einvernehmen der zuständigen Naturschutzbehörde. Dieses Einvernehmen kann nicht ersetzt werden. Damit hat es die – in der Regel – untere Naturschutzbehörde in der Hand, Projekte zu verhindern.

Eine solche Verhinderung erfolgt auch tatsächlich. Nach unserer Erfahrung kommt dies zunehmend schon deshalb vor, weil die unteren Naturschutzbehörden personell nicht selten desolat aufgestellt sind. Im Falle längerer Erkrankungen und sonstigen erheblichen Arbeitsanfalls bleibt die Einvernehmenserteilung dann Monate bis Jahre aus, sodass die für die Projektrealisierung zur Verfügung stehende Zeit überschritten wird. In anderen Fällen stellt die Naturschutzbehörde unzumutbare und rechtlich so nicht zwingende Forderungen auf. Dies ist insofern nachvollziehbar, als die Naturschutzbehörde gerade auch die Aufgabe hat, die Natur effektiv zu schützen. Damit liegt ihr Fokus beim Naturschutz und sie ist im Hinblick auf die funktionale Gewaltenteilung bereits strukturell nicht die geeignete Behörde für die letztendliche Entscheidung über die Erteilung einer Genehmigung. Mit dem Erfordernis des Einvernehmens wird die Naturschutzbehörde aber zur Mitentscheiderin.

Ziel der Regelungen in § 19 I und § 23 I SächsNatSchG ist, dem typischerweise bei der zuständigen Naturschutzbehörde vorhandenen naturschutzfachlichen Sachverstand wirksam in die eigentliche Zulassungsentscheidung Eingang finden zu lassen. Diesem Regelungsanliegen wird jedoch – wie der Befund aus anderen Bundesländern zeigt – auch dadurch ausreichend Rechnung getragen, dass mit der zuständigen Naturschutzbehörde Benehmen herzustellen ist. Erfolgt dann aufgrund personeller Engpässe keine rechtzeitige Rückmeldung der Naturschutz-

behörde, hindert dies die Genehmigung des Vorhabens nicht und bei überzogenen Forderungen der Naturschutzbehörde könnte sich die Genehmigungsbehörde hierüber mit entsprechenden Sachgründen hinwegsetzen. Äußert sich die Naturschutzbehörde hingegen rechtzeitig und sachlich nachvollziehbar, wird die Genehmigungsbehörde in aller Regeln den Hinweisen der Naturschutzbehörde folgen.

Beide Vorschriften sollten daher dahingehend geändert werden, dass anstelle des Einvernehmens lediglich ein Benehmen erforderlich ist. Aus unserer Sicht lässt sich allein schon durch diese Änderung sehr viel erreichen, um den Freistaat Sachsen als Wirtschaftsstandort zu stärken und das Vertrauen der Bevölkerung in den Staat als Institution, die einen gerechten Interessenausgleich schafft, zu stärken. Beides haben wir unseres Erachtens aktuell bitter nötig.

3.2 Schutz von Biotopen

§ 21 I SächsNatSchG ergänzt die bereits nach Bundesrecht gesetzlich geschützten Biotope des § 30 II BNatSchG um noch weitere landesrechtlich geschützte Biotope. Diese Biotope erfahren kraft Gesetzes einen sehr strengen Schutz. Überall dort, wo sie vorkommen, dürfen sie nicht beseitigt oder erheblich beeinträchtigt werden.

Zu den nach Landesrecht zusätzlich gesetzlich geschützten Biotopen gehören gemäß § 21 I Nr. 2 SächsNatSchG auch höhlenreiche Altholzinseln und höhlenreiche Einzelbäume. Zahlreiche Projekte, die wir begleitet haben (darunter auch wichtige Wohnbauvorhaben), sind an dieser Vorschrift gescheitert oder haben die Dinge zumindest massiv verkompliziert und verzögert.

Es wird nicht näher definiert, was ein höhlenreicher Einzelbaum sein soll. Nach aktuellem Kartier- und Bewertungsschlüssel fallen darunter letztlich sämtliche ältere Bäume (auch invasiver Arten), weil Bäume ab einem gewissen Alter unweigerlich mit Rissen, Spalten und Höhlen konfrontiert sind. Damit wird der gesetzliche Biotopschutz ungeachtet des ökologischen Wertes des jeweiligen Baums im Einzelfall zum flächendeckenden Investitionshindernis.

Nicht selten findet sich bei einem Konflikt mit solchen Bäumen kein Ausweg, weil ein Ausgleich gemäß § 30 III BNatSchG aufgrund des Alters der Bäume nicht möglich ist und eine Befreiung gemäß § 67 BNatSchG vielfach bereits mangels Vorliegens eines atypischen Falles nicht greift.

Völlig absurd wird das Ganze, wenn man bedenkt, dass die Vorschrift wegen ihrer offenen Formulierung auch auf den Wald und damit die Forstwirtschaft Anwendung findet.⁵

Unseres Erachtens führt die Vorschrift viel zu oft zu unausgewogenen Ergebnissen, wird wegen ihrer Omnipräsenz spürbar von der Bevölkerung als Gängelung wahrgenommen und ist völlig überflüssig. Dem Belang des Baumschutzes wird bereits über die kommunalen Baumschutzsatzungen hinreichend Rechnung getragen. Soweit § 21 I Nr. 2 SächsNatSchG laut Gesetzesbegründung auch den Artenschutz im Blick hat, besteht mit § 44 I Nr. 3 BNatSchG eine hoch effektive Regelung. Weiterer ordnungsrechtlicher Fesseln bedarf es nicht.

§ 21 I Nr. 2 SächsNatSchG sollte daher ersatzlos gestrichen werden.

4 Wasserrecht

Das Sächsische Wassergesetz wird zwar nach dem Referentenentwurf bereits umfassend novelliert. Dennoch haben wir noch folgende Änderungsvorschläge aus der Praxis:

4.1 Streichung des § 24 III 1 Nr. 2 SächsWG

§ 24 III 1 Nr. 2 SächsWG untersagt die Errichtung baulicher und sonstiger Anlagen, soweit diese nicht standortgebunden oder wasserwirtschaftlich erforderlich sind, im Gewässerrandstreifen.

Aus der Vorschrift folgt ein bundesweit nahezu einmaliges, sehr weitgehendes Bauverbot hinsichtlich aller denkbaren Anlagen. Erfasst sind zudem auch Gewässerrandstreifen von 5 m Breite im bauplanungsrechtlichen Innenbereich. Diese Norm wird von den Behörden zudem sehr extensiv angewandt; hierzu sind uns mehrere Fälle aus unserer Beratungspraxis bekannt. Selbst in den Gewässerrandstreifen überragende Balkone oder die zeitnahe Wiedererrichtung von bestehenden Gebäuden werden auf dieser Grundlage verboten bzw. allenfalls ausnahmsweise zugelassen. Zudem werden auch Einzelgrundstücke dieser Regelung unterworfen, die nicht Bestandteil eines zusammenhängenden Gewässerrandstreifens sind.

Eine Befreiung von diesem sehr weitreichenden Verbotstatbestand kommt nur unter engen Voraussetzungen in Betracht. Ausdefinierte Ausnahmegründe ergeben sich aus dem Gesetz nicht.

Die weitreichende Verbotsvorschrift kombiniert mit einer sehr weitreichenden Auslegung der Behörden führt zu einer erheblichen Beschrän-

⁵ Siehe bspw. VG Leipzig, Beschl. v. 14.1.2022 – 1 L 529/21, juris.

kung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung. Da auch weitgehend trockengefallene und nur untergeordnete Gräben Gewässer i.S.d. § 24 SächsWG darstellen, können bereits kleine Gewässerabschnitte zu erheblichen Einschränkungen der Grundstücksnutzung und Siedlungsentwicklung führen.

An der gegenwärtigen Ausgestaltung des § 24 III 1 Nr. 2 SächsWG bestehen bereits verfassungsrechtliche Bedenken. Da es sich um eine anlagenbezogene Regelung des Wasserrechts handelt, muss die landesrechtliche Vorschrift die Grenzen des § 36 I WHG berücksichtigen. Eine landesrechtliche Abweichungsbefugnis besteht bei anlagenbezogenen Regelungen nicht (Art. 72 III 1 Nr. 5 GG).

Ungeachtet dessen ist rechtssystematisch das Verhältnis von Bauverbot im Gewässerrandstreifen nach § 24 III 1 Nr. 2 SächsWG und Genehmigungserfordernis für wasserbaulichen Anlagen an einem Gewässer nach § 26 I SächsWG unklar. Die Errichtung baulicher Anlagen an einem Gewässer ist einerseits verboten und andererseits unter Einhaltung bestimmter Bedingungen genehmigungsfähig.

Zur Auflösung der verfassungsrechtlichen und normsystematischen Bedenken wird eine vollständige Streichung der Vorschrift vorgeschlagen. Diese würde Rechtsunsicherheiten beseitigen, die zuständigen Behörden von Vollzugs- und Überwachungsmaßnahmen entlasten und nicht nachvollziehbare Folgen für die Bevölkerung vermeiden helfen. Gegenwärtig kann eine Baugenehmigungsbehörde die erforderliche Baugenehmigung zur Errichtung eines Gebäudes im Gewässerrandstreifen erteilen und anschließend die Wasserbehörde desselben Landkreises die Errichtung dieses baugenehmigten Gebäudes unter Verweis auf den Gewässerrandstreifen untersagen. Dies ist für juristische Laien kaum nachvollziehbar und schadet dem Vertrauen in die Effizienz der Verwaltung und damit letztlich in den Staat.

Eine Absenkung des Gewässer- oder Hochwasserschutzes ist mit einer Streichung dieser Regelung nicht verbunden. Sofern für ein Gewässer ein Überschwemmungsgebiet festgesetzt oder vorläufig gesichert wurde, greifen die strengen Bau- und Planungsverbote der §§ 78 f. WHG.

Ein ausreichender Schutz der Gewässerqualität und des Wasserhaushalts ist ebenfalls weiterhin gewährleistet. Die Errichtung einer baulichen Anlage an einem Gewässer bedarf gemäß § 26 I SächsWG der behördlichen Genehmigung. Eine solche kann nur erteilt werden, wenn ausgeschlossen ist, dass das Vorhaben schädliche Gewässerveränderungen verursacht.

4.2 Klarstellung in § 26 SächsWG

Gemäß § 26 I SächsWG bedarf die Errichtung, Beseitigung und wesentliche Änderung von Anlagen in, an, unter und über einem oberirdischen Gewässer der wasserrechtlichen Genehmigung. § 26 IV SächsWG benennt Versagungsgründe, die einer Genehmigungserteilung zwingend entgegenstehen, und § 26 II SächsWG regelt die Voraussetzungen, die bei Erteilung der wasserrechtlichen Genehmigung vorliegen müssen.

Unbeantwortet bleibt im Normtext hingegen, ob es sich bei der Erteilung der Genehmigung um einen gebundenen Anspruch handelt oder ob der zuständigen Wasserbehörde eine Versagungsermessen zukommt. Dies führt zu Rechtsunsicherheiten und verzögert und hemmt die Siedlungs- und Wirtschaftstätigkeit in Gewässernähe, selbst wenn alle Voraussetzungen des § 26 SächsWG eingehalten sind. Zum einen haben die Behörden Ermessenserwägungen anzustellen und dazu den Sachverhalt vollumfänglich zu ermitteln. Zum anderen sind die Antragsteller teilweise mit Antragsablehnungen konfrontiert, obwohl alle Voraussetzungen des § 26 SächsWG erfüllt sind.

Zur Klarstellung wird daher vorgeschlagen, § 26 SächsWG so zu ändern, dass sich daraus ein gebundener Genehmigungsanspruch ergibt. Dies führt zur Entlastung der Verwaltung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren, ohne dass damit ein Absinken des hohen wasserrechtlichen Schutzniveaus verbunden wäre.⁶

5 Waldrecht

Das Sächsische Waldgesetz wird nach dem aktuellen Stand des Entwurfs nicht novelliert, obwohl sich dies im Sinne der Entbürokratisierung ebenfalls anbietet, um nicht zu sagen aufdrängt.

Soll für eine Waldfläche in einem Bauleitplan eine anderweitige Nutzung festgesetzt werden, prüft nach § 9 I SächsWaldG bereits die höhere Forstbehörde im Bauleitplanverfahren, ob die Voraussetzungen für eine Umwandlungsgenehmigung nach § 8 SächsWaldG vorliegen, und erteilt bei positivem Ergebnis eine Umwandlungserklärung. Ohne diese Erklärung kann der Bebauungsplan nach § 9 II 3 SächsWaldG nicht genehmigt werden; sie entfaltet also bereits eine erhebliche Bindungswirkung. Konsequenz zu Ende gedacht ist diese Bindungswirkung sogar schon nahezu vollständig: Liegt die Umwandlungserklärung vor, darf die Genehmigung der Umwandlung nach § 9 II 2 SächsWaldG nur noch versagt werden, wenn sich die Sachlage bis zum späteren Genehmigungsantrag wesentlich

⁶ Hierzu bereits *Schoster*, SächsVBl. 2025, 321 ff.

geändert hat und zwingende Gründe des öffentlichen Interesses die Versagung rechtfertigen.

Trotz dieser weitreichenden Vorwegbindung verlangt § 9 III SächsWaldG anschließend gleichwohl eine vollständig eigenständige, gesondert zu beantragende Umwandlungsgenehmigung – mit neuem Antrag und neuem Bescheid, obwohl die materielle Prüfung bereits im Bauleitplanverfahren stattgefunden hat und der Ausgang durch die Umwandlungserklärung im Regelfall bereits feststeht. Der Bundesgesetzgeber hat den Ländern mit § 9 III Nr. 1 BWaldG demgegenüber ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt zu bestimmen, dass es einer Umwandlungsgenehmigung überhaupt nicht bedarf, wenn für die Waldfläche aufgrund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften bereits rechtsverbindlich eine andere Nutzungsart festgestellt worden ist. Von dieser Ermächtigung hat der sächsische Landesgesetzgeber bislang keinen Gebrauch gemacht.

Wir regen an, § 9 III SächsWaldG dahingehend zu ändern, dass es einer gesonderten Umwandlungsgenehmigung nicht mehr bedarf, wenn aufgrund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften bereits rechtsverbindlich eine andere Nutzungsart festgestellt worden ist.

6 Verwaltungsverfahrensrecht

Was schließlich das Verwaltungsverfahrensrecht betrifft, so ist die in Art. 6 Nr. 4 des Entwurfes vorgesehene Einführung von Genehmigungsfiktionen zwar grundsätzlich zu begrüßen. Wir regen aber an, die Anordnung der Genehmigungsfiktion – wie schon bisher – in den dafür geeigneten Fachgesetzen zu regeln. Die laut dem Entwurf in § 2b VI SächsVwVfZG geplante Verordnung mit Ausnahmen zur Genehmigungsfiktion wird absehbar zur Unübersichtlichkeit des Fachrechts beitragen. Dies wäre ein Rückschritt in Sachen Bürokratieentlastung und Staatsmodernisierung.

Abschließend möchten wir ausdrücklich betonen, dass der vorliegenden Stellungnahme keine Beauftragung zugrunde liegt. Die Stellungnahme erfolgt vielmehr allein anhand der Erfahrungen unserer seit fast 30 Jahren im öffentlichen Recht tätigen Kanzlei mit ihren derzeit 11 Berufsträgerinnen und Berufsträgern und der intrinsischen Motivation, als Sachsen unseren Beitrag für das Gelingen eines weiterhin friedlichen und für die Zukunft gewappneten Miteinanders zu leisten.

Alle unterbreiteten Novellierungsvorschläge betreffen Sachverhalte mit weitreichender Berührungsfläche der Lebenswirklichkeit größerer Teile der Bevölkerung, haben sich bereits mehrfach (nicht nur in unserer Praxis) als hochproblematisch erwiesen und lassen sich umgekehrt ohne größere Anstrengung, insbesondere ohne zusätzlichen Finanzbedarf (im Gegenteil können hierdurch sogar

noch Haushaltsmittel gespart werden) mittels der vorgeschlagenen Neuregelungen bewältigen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Marcus Lau
Rechtsanwalt

Dr. Sven Kreuter
Rechtsanwalt

Tobias Meiser
Rechtsanwalt

Jakob Schoster
Rechtsanwalt