



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Verwahrloste Immobilien

Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang
mit verwahrlosten Immobilien – „Schrottimmobilien“



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
Referat SW I 5 · 11055 Berlin
E-Mail: SWI5@bmub.bund.de · Internet: www.bmub.bund.de

Redaktion

BMUB, Referat SW I 5 (Stadtumbau Ost und West), Thomas Hartmann, Gina Siegel

Projektleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat II 12 Wohnen und Gesellschaft, Mathias Metzmacher
Deichmanns Aue 31-37 · 53179 Bonn
E-Mail: mathias.metzmacher@bbr.bund.de · Internet: www.bbsr.bund.de

Bearbeitung

Plan und Praxis
Manteuffelstraße 111 · 10997 Berlin
Dr. Werner Klinge, Ulf Gerlach, Dr. Christoph Haller in Kooperation mit Arnt von Bodelschwingh, RegioKontext

Gestaltung

Jakob Köhler, Plan und Praxis, Berlin

Druck

Bonifatius GmbH, Paderborn

Bildnachweise

Titelseite: Stadt Bremerhaven
Seite 7: Bundesregierung/Steins
Alle weiteren Bildnachweise sind direkt bei dem jeweiligen Bild angegeben.

Stand

November 2014 (1. Auflage: Mai 2014)

2. Auflage

5.000 Exemplare

Bestellung dieser Publikation

Publikationsversand der Bundesregierung
Postfach 48 10 09 · 18132 Rostock
Tel.: 030 / 18 272 272 1 · Fax: 030 / 18 10 272 272 1
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de
Internet: www.bmub.bund.de/bestellformular

Hinweis

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Gedruckt auf Recyclingpapier.

Verwahrloste Immobilien

Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien – „Schrottimmobilien“

Inhalt

Vorwort	6
1 Einleitung	8
2 Begriffsverständnis und Rahmenbedingungen	12
2.1 Begriffsverständnis und rechtliche Fallkonstellationen	13
2.2 Städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Rahmenbedingungen	14
2.3 Handlungsansätze beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien	17
3 Einsatz hoheitlicher Instrumente im Umgang mit verwahrlosten Immobilien	20
3.1 Bauplanungsrecht	21
3.1.1 Die verbindliche Bauleitplanung	21
3.1.2 Die städtebaulichen Gebote gemäß §§ 175 ff. BauGB	21
3.1.3 Enteignung gemäß § 85 BauGB	35
3.1.4 Vorkaufsrecht gemäß §§ 24 und 25 BauGB	35
3.1.5 Erhaltungssatzung gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 BauGB	37
3.1.6 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB	42
3.1.7 Stadtumbaumaßnahmen gemäß §§ 171a ff. BauGB	42
3.2 Bauordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse	45
3.2.1 Abbruch- bzw. Beseitigungsanordnung	46
3.2.2 Anordnung von Sicherungsmaßnahmen nach Generalnorm der Landesbauordnung	50
3.2.3 Anordnung von Instandsetzungsmaßnahmen nach Landesbauordnung	51
3.2.4 Anordnung weiterer Ordnungsmaßnahmen	55
3.2.5 Anordnung von nachträglichen Anforderungen	55
3.2.6 Weitere Anforderungen an den Erlass der Anordnung	56
3.3 Denkmalrechtliche Eingriffsbefugnisse	58
3.3.1 Anordnung zur Erhaltung von Denkmälern	58
3.3.2 Anordnungen zur Wiederherstellung von Denkmälern	63
3.3.3 Enteignung	64
3.3.4 Denkmalrechtliches Vorkaufsrecht	64
3.4 Wohnungsaufsichtsrechtliche Eingriffsbefugnisse	64
3.5 Eingriffsbefugnisse nach dem Hygienerecht / Infektionsschutzgesetz	68
3.6 Eingriffsbefugnisse zur Beseitigung von Abfällen	69
3.7 Eingriffsbefugnisse nach allgemeinem Ordnungsrecht und Polizeirecht	71
3.8 Vollstreckung von hoheitlichen Eingriffen	75
3.8.1 Durchsetzung einer Handlung, Duldung oder Unterlassung (sog. Verwaltungszwang)	76
3.8.2 Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Geldforderungen (sog. Beitreibung)	78
3.8.3 Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung	80
3.9 Bestellung eines Vertreters / Pflegers	84
3.9.1 Bestellung eines Vertreters von Amts wegen nach § 16 VwVfG	84
3.9.2 Von Amts wegen bestellter Vertreter gemäß § 207 BauGB	85
3.9.3 Vom Amtsgericht bestellter Pfleger	86
3.9.4 Sondersituation in den neuen Bundesländern	87
3.10 Ermittlung des Sachverhalts	87
3.10.1 Ermittlung des Sachverhalts nach Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes	87
3.10.2 Ermittlung des Sachverhalts nach speziellen Vorschriften	88

4. Sonstige Rechtsgrundlagen	90
4.1 Eigentumsaufgabe (Herrenlosigkeit)	91
4.1.1 Eigentumsaufgabe nach § 928 Abs. 1 BGB	91
4.1.2 Rechtsfolgen der Eigentumsaufgabe (Herrenlosigkeit)	92
4.1.3 Handlungsmöglichkeiten	93
4.2 Umgang mit Insolvenzen bei verwahrlosten Immobilien	96
5. Ansätze für einen strategischen und stadtentwicklungspolitischen Umgang mit verwahrlosten Immobilien	98
5.1 Bestandsaufnahme – Überblick gewinnen und Entscheidungsgrundlagen schaffen	99
5.2 Beurteilungsmaßstäbe für Verwahrlosung aus städtebaulicher und immobilienwirtschaftlicher Sicht	103
5.3 Belastbare Arbeitsstrukturen und verwaltungsinterne Routinen für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien	105
5.4 Beratungs- und Förderangebote für Eigentümer – systematische Verknüpfung von hoheitlichen Instrumenten mit quartiersbezogenen Aufwertungsstrategien	105
5.5 Finanzielle Ressourcen für den Vollzug hoheitlicher Instrumente sowie für gezielte Interventionen am Immobilienmarkt	110
5.6 Checkliste für eine kommunale Gesamtstrategie im Umgang mit verwahrlosten Immobilien	112
6. Abkürzungsverzeichnis	116
7. Mitglieder der projektbegleitenden Arbeitsgruppe	120
8. Literaturverzeichnis	122
9. Anhang	126

Vorwort

Verwahrloste Immobilien – sogenannte „Schrottimmobilien“ – stehen oft im Blickfeld kommunaler Politik. Ob es sich um aufgegebene Industriegebäude oder verwilderte Brachen, um seit langem leer stehende, baufällige Wohnhäuser oder um problematische Hochhäuser mit ramponiertem Erscheinungsbild und Image handelt: Viele Städte und Gemeinden sehen sich mit Immobilien konfrontiert, die mehr als nur ein öffentliches Ärgernis bedeuten. Hinzu kommen Einzelfälle, bei denen sich Eigentümer durch eine völlig unzureichende Instandhaltung und skrupellose Vermietungspraxis bereichern und die Notlage der Bewohner ausnutzen, ohne ihren Pflichten nachzukommen.

Für die Bewohner solchermaßen verwahrloster Immobilien bedeutet das: unzumutbare Wohnverhältnisse, gesundheitliche Gefahren und soziale Stigmatisierung. Darüber hinaus können Missstände dieser Art nicht nur zu einem Wertverlust benachbarter Immobilien führen, sie haben oft eine negative Signalwirkung auf das gesamte Quartier. Im schlimmsten Fall wird eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt, ganz im Sinne des sogenannten „broken-window-Phänomens“.

Entwicklungen dieser Art müssen wir aktiv begegnen. Die Kommunen können dabei auf ein breites Spektrum an verschiedenen hoheitlichen und aktivierenden Instrumenten zurückgreifen. Dem Verfall muss nicht tatenlos zugeesehen werden.

Der vorliegende Leitfaden soll dazu beitragen, Informationslücken zu schließen, und dazu ermutigen, die vorhandenen Möglichkeiten aktiv zu nutzen. Er vermittelt einen systematischen Überblick über die Instrumente aus verschiedenen Rechtsgebieten und gibt auch Hinweise zur



Umsetzung im Verwaltungsvollzug. Konkrete Fallbeispiele zeigen, wie es gelingen kann, auch in schwierigen Situationen durch konsequentes Handeln zu einer erfolgreichen Lösung zu kommen. Wichtig sind zudem eine koordinierte Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und die Einbettung dieser Instrumente in eine kommunale Gesamtstrategie. Auch Instrumente der Städtebauförderung bieten vielfältige Hilfen, unter anderem durch gezielte Beratung und Unterstützung der Eigentümer.

Mit der vorliegenden Broschüre möchte ich Ihnen eine praktische Hilfe an die Hand geben. Für Ihre Arbeit wünsche ich Ihnen viel Erfolg.

Barbara Hendricks

Dr. Barbara Hendricks
Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau
und Reaktorsicherheit

Kapitel 1

Einleitung

Einleitung

Die vorliegende Publikation zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien („Schrottimmobilien“) ist eine aktualisierte und erweiterte Neuauflage des 2009 vom damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) vorgelegten Leitfadens (vgl. Werkstatt: Praxis Heft 65). Er richtet sich vor allem an die kommunale Praxis sowie an verschiedene Akteure aus der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, die sich dem Problem verwahrloster Immobilien gegenübersehen. Die Erstauflage war schnell vergriffen und machte einen aktualisierten Nachdruck erforderlich.

Dies zeigt die Brisanz des Problems verwahrloster Immobilien für die Stadtentwicklung und belegt den hohen fachlichen Informationsbedarf. Die jüngsten Rechtsänderungen im Baugesetzbuch und in einigen Landesbauordnungen sowie die beabsichtigte Stärkung des Wohnungsaufsichtsrechts u.a. in Nordrhein-Westfalen unterstreichen, dass sich Politik und Verwaltung intensiv mit dem Thema auseinandersetzen. Sie waren ein entscheidender Anlass für die Aktualisierung.

Das Spektrum der Phänomene und Problemlagen in Bezug auf verwahrloste Immobilien ist breit. Verwahrloste Immobilien finden sich grundsätzlich in allen Wohnungsmärkten und Regionen, sind also keineswegs nur als Ausdruck von demografischen und ökonomischen Umbrüchen zu sehen. Allerdings sind die Rahmenbedingungen für die Bewirtschaftung von Immobilien und die Aufwertung der verwahrlosten Immobilien bei schrumpfenden Märkten in der Regel erheblich schlechter als in den prosperierenden Regionen und Märkten.

Hinzu kommen die Fälle, bei denen einige wenige Eigentümer mit einer völlig unzureichenden Instandhaltung und einer skrupellose Vermietungspraxis die Notlage der Bewohner ausnutzen. Derartige Probleme sind nicht neu, zuletzt aber im Zusammenhang mit der sogenannten Armutszuwanderung verstärkt in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt.

Die größten Probleme für die Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklung bestehen in



Quelle: Stadtverwaltung Dortmund

- einer negativen Ausstrahlungswirkung für Eigentümer, Bewohner und das Quartier,
- einer Überlagerung mit sozialen Problemlagen und Konflikten,
- einer unmittelbaren Beeinträchtigung des Quartiers und der Bewohner sowie
- Blockadesituationen für eine Weiterentwicklung der Quartiere durch einzelne Schlüsselimmobilien.

Der Leitfaden bezieht sich auf verwahrloste Immobilien mit negativer Wirkung auf die Stadt- und Quartiersentwicklung und solche Fälle, bei denen zuvor keine Lösung mit dem Eigentümer erzielt werden konnte, der Eigentümer also nicht handlungsbereit oder -fähig ist.

Die Gemeinden und staatlichen Behörden verfügen seit langem über ein umfangreiches hoheitliches Instrumentarium verschiedener Rechtsgebiete, um gegen derartige Missstände vorgehen zu können. Ziel der Aktivitäten bei verwahrlosten Immobilien ist entweder deren Instandsetzung und Modernisierung, die Vermittlung an einen neuen Eigentümer oder im Notfall auch deren Abriss.

Vor diesem Hintergrund darf allerdings nicht verkannt werden, dass in der Praxis vielfach noch erhebliche Informationsdefizite zu den in Frage kommenden Rechtsinstrumenten und ihrer konkreten Anwendung bestehen. Der Informationsbedarf bezieht sich dabei sowohl auf die Möglichkeiten und Grenzen der hoheitlichen Rechtsinstru-



Quelle: Plan und Praxis

mente im Einzelnen als auch auf geeignete Wege, überhaupt erst einmal die in Frage kommenden Instrumente aus den verschiedenen Rechtsgebieten zu bestimmen. Auch der konkrete Verwaltungsvollzug erfordert zusätzliche Kenntnisse.

Weiterhin wird immer wieder berichtet, dass Verfallserscheinungen an Problemimmobilien zwar bekannt sind, der Zugang zu den Eigentümern aber nicht oder nur mit sehr hohem Aufwand möglich ist. Zunehmend werden die zuständigen Stellen auch mit herrenlosen Grundstücken und Gebäuden konfrontiert. Die Kenntnis der grundsätzlich in Frage kommenden hoheitlichen Instrumente erweist sich in diesen Fällen komplizierter Eigentumsverhältnisse erst dann als hilfreich, wenn zuvor überhaupt ein Zugang zum Eigentümer oder ein Zugriff auf die Immobilie gefunden wird. Nicht selten wird auch auf weitere Schritte verzichtet, wenn der Eigentümer seine wirtschaftliche Handlungsunfähigkeit (und ggfs. das Übernahmeverlangen) erklärt und die öffentliche Hand mögliche Folgekosten scheut, obwohl auch in derartigen Fällen eine erfolgreiche Durchsetzung von Ansprüchen möglich wäre.

Relativ wenig Beachtung fand bislang die Frage, wie geeignete und auch über das einzelne Objekt hinaus anwendbare und vergleichbare Beurteilungsmaßstäbe für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien gewonnen und ausgestaltet werden sollten: Ab wann ist das Ortsbild beeinträchtigt? Wie wirkt sich eine verwahrloste Immobilie auf die städtebauliche Entwicklung des Quartiers aus und wie ist sie im Kontext des Quartiers zu beurteilen? Hier erscheint es weitaus mehr als bislang praktiziert erforderlich, die Maßstäbe und Leitlinien für den Umgang mit problematischen Immobilien und mit dem städtebaulichen Erscheinungsbild zu entwickeln, zu überprüfen und zu vermitteln.

Dennoch erfordert die einzelne Problemimmobilie auch immer eine Einzelfallbetrachtung und eine individuelle Auseinandersetzung mit dem Eigentümer.

Vor diesem Hintergrund informiert der vorliegende Leitfaden zu folgenden Themen:

- Definition von verwahrlosten Immobilien und Einordnung der Problematik in den Gesamtkontext,

- Überblick über die in Frage kommenden Instrumente aus verschiedenen Rechtsgebieten,
- Vermittlung aktueller Detailinformationen zu einzelnen Rechtsinstrumenten, einschließlich der jeweiligen Neuregelungen,
- Veranschaulichung der Möglichkeiten anhand konkreter Fallbeispiele einschließlich Verweis auf die einschlägige Rechtsprechung,
- Darstellung der Umsetzung von rechtlichen Schritten im konkreten Verwaltungshandeln sowie
- Verknüpfung von mehreren Instrumenten und Einbettung in eine kommunale Gesamtstrategie.

Auch dieser aktualisierte Leitfaden kann entsprechende Hilfestellungen nur in einem beschränkten Rahmen geben. So wurde zwar der „Einstieg“ in die Wahl des richtigen Mittels besser strukturiert und anhand einer Grafik (vgl. Abb. 3) veranschaulicht. Die Praxis zeigt aber, dass es keinen einfachen „Königsweg“ von der erkannten verwahrlosten Immobilie zu deren Instandsetzung oder deren Beseitigung gibt. Daher wird ausdrücklich nicht der Anspruch erhoben, eine idealtypische Vorgehensweise zu beschreiben, die in der Praxis so kaum umsetzbar sein dürfte.

Weiterhin konzentriert sich diese aktualisierte Fassung des Leitfadens im Kern auf die hoheitlichen Instrumente im Umgang mit verwahrlosten Immobilien. Diese bewusste Eingrenzung erfolgt obwohl zunehmend eine Einbindung der Problematik verwahrloster Immobilien in eine stadtentwicklungspolitisch ausgerichtete kommunale Strategie zu beobachten ist. In diesem Zusammenhang spielen die zahlreichen Projekte im Rahmen der Städtebauförderung, Modellvorhaben im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, aber auch bürgerschaftliche Initiativen eine wichtige Rolle. Vielfach gelingen gute Lösungen auch schon durch die Ankündigung hoheitlicher Instrumente.

Das Spektrum an Instrumenten und Projekten zur aktivierenden Begleitung und Förderung von Eigentümern in einem immobilienwirtschaftlich schwierigen Umfeld und in Quartieren mit städtebaulichem Handlungsbedarf ist breit. Hier können die Kommunen mittlerweile auf zahlreiche Erfahrungen zurückgreifen. Die Neufassung enthält daher auch entsprechende Ausführungen und Praxisbeispiele

- zur Bestandsaufnahme und konzeptionellen Grundlage bei den Kommunen,



Quelle: Mathias Metzmacher

- für die konkrete Arbeit ämterübergreifender Arbeitsgruppen in der Verwaltung im Umgang mit verwahrlosten Immobilien,
- für einen erfolgreichen Vollzug durch eine koordinierte Vorgehensweise,
- für die erfolgreiche Moderation von schwierigen Prozessen des Erwerbs von Einzeleigentum aus großen WEG bei problematischen verwahrlosten Immobilien sowie
- für die Verknüpfung von hoheitlichen Instrumenten mit Beratungs- und Förderangeboten, insbesondere auch im Rahmen der Städtebauförderung.

Auf diese Weise wird verdeutlicht, wie es gelingen kann, den Einsatz hoheitlicher Instrumente in eine systematisch angelegte Gesamtstrategie und in ein koordiniertes Verwaltungshandeln erfolgreich einzubetten.

Unverzichtbar sind aber vor allem die Bereitstellung von Personalressourcen und die Bereitschaft, bei Bedarf auch kommunale Haushaltsmittel einzusetzen (z. B. im Zusammenhang mit möglichen Übernahmeverlangen und Ersatzvornahmen). Die Anwendung der Instrumente alleine verspricht nur selten Erfolg. Erforderlich ist fast immer eine intensive Auseinandersetzung mit dem Eigentümer. Auch hierüber informiert der Leitfaden.

Vor allem aber möchten wir mit diesem Leitfaden erfolgreiche Lösungen aus der Praxis vorstellen und Sie damit ermutigen, die schwierigen Probleme anzugehen und die vorhandenen Möglichkeiten aktiv zu nutzen. Es lohnt sich!

Kapitel 2

Begriffsverständnis und Rahmenbedingungen

2.1 Begriffsverständnis und rechtliche Fallkonstellationen

Gegenstand dieses Leitfadens sind 'verwahrloste Immobilien', die oftmals negativ auf ihr städtebauliches Umfeld ausstrahlen können. Deren negative Ausstrahlung stellt für die öffentliche Hand (insbesondere für die Gemeinden) zunehmend ein Problem dar, dem auf unterschiedlichsten Wegen begegnet wird. Die Spannweite reicht dabei von Instandsetzung bis Totalabriss und umfasst grundstücksbezogene wie auch gebietsbezogene Instrumente. Diese Instrumente umfassen das gesamte Spektrum kommunalpolitischer wie auch behördlicher Handlungsmöglichkeiten. Neben dem Einsatz von Fördergeldern und auf Information, Kooperation und Motivation setzenden Strategien nimmt die Bedeutung rechtlicher – insbesondere öffentlich-rechtlicher – Instrumente dabei stetig zu.

In der stadtentwicklungspolitischen Diskussion wird anstelle des Begriffs „verwahrloste Immobilien“ oft auch der Begriff „Schrottimmobilien“ gebraucht. Dieser Begriff ist allerdings insoweit missverständlich, als er häufig auch im Sinne von fehlgeschlagenen Immobilienkapitalanlagen verwendet wird. Soweit in diesem Leitfaden der Begriff „Schrottimmobilien“ genutzt wird, geschieht dies im Sinne der stadtentwicklungspolitischen Problematik, wenn auch eine gewisse Überschneidung mit dem anderen Begriffsinhalt durchaus vorkommen kann, bspw. wenn es um Fehlallokation oder Abschreibungsobjekte geht.

Im Sinne einer systematischen Betrachtungsweise werden mit dem Begriff 'verwahrloste Immobilien' einzelne nicht angemessen genutzte und / oder bauliche Missstände aufweisende Liegenschaften bezeichnet, die aufgrund ihres Zustandes

- a) städtebaulichen Entwicklungszielen oder städtebaulichen Anforderungen bzw. wohnungspolitischen Zielsetzungen (z. B. in Form beschlossener Konzepte, kommunaler Leitlinien oder Rahmenplanungen und Mindeststandards, wodurch sich aus kommunaler Sicht im Einzelfall ein Handlungsbedarf ergeben kann) nicht entsprechen

oder / und

- b) (unterhalb der Gefahrenschwelle) den geltenden rechtlichen Vorschriften zu Umgang, Nutzung und Bewirtschaftung nicht entsprechen (so dass ein Einschreiten aus Gründen der Gefahrenabwehr noch nicht geboten ist, jedoch Handlungsbedarf besteht, z. B. bei „Missständen oder / und Mängeln“ i. S. d. § 177 BauGB, i. S. d. des Wohnungsaufsichtsrechtes oder i. S. d. des Bauordnungsrechtes)

oder

- c) eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen (ein Einschreiten ist aus Gründen der Gefahrenabwehr geboten).

Ursachen für die Verwahrlosung könnten z. B. sein:

„es liegt am Eigentümer“:

Die Eigentümer dieser Immobilien sind aus unterschiedlichen subjektiven Gründen nicht willens oder in der Lage, die an ihre Immobilien gerichteten Anforderungen zu erfüllen.

„es liegt an der Immobilie“:

Die konkrete Grundstücks – bzw. Gebäudesituation (z. B. die Lage, der Zuschnitt, der Zustand, Überschuldung des Grundstücks aufgrund der Höhe der valutierenden Grundschulden, Herrenlosigkeit, unklare Eigentumsverhältnisse) steht einer städtebaulich erwünschten Nutzung entgegen.

„es liegt (scheinbar) am Markt / an der (scheinbar) fehlenden Wirtschaftlichkeit“

Immobilienwirtschaftliche Verwertungshemmnisse (z. B. bei strukturellen Leerständen, bei einer fehlenden konkreten Nachfrage, bei Unwirtschaftlichkeit von Sanierungs- oder Abrissarbeiten) stehen einer städtebaulich erwünschten Nutzung entgegen.

Im Rahmen dieses Leitfadens (vgl. Abbildung 1) wird der Schwerpunkt auf die Thematisierung von hoheitlichen Fallkonstellationen (Aufeinandertreffen von Problemlagen und hoheitlichen Eingriffsinstrumenten) gelegt, bei denen also dem Problem der Verwahrlosung von Immobilien mit hoheitlichen Instrumenten begegnet werden kann und teilweise muss (vgl. Kapitel 3). Dies schließt allerdings nicht aus, dass die im Leitfaden in den Blick genommenen Fall-

konstellationen zusätzlich auch im Rahmen von begleitenden und aktivierenden Instrumenten und Strategien relevant sind.

Somit werden zum einen Problemlagen, denen nicht oder nur teilweise durch hoheitliches Vorgehen begegnet werden kann – wie z. B. fehlgeschlagene Immobilienkapitalanlagen oder auf Verschleiß der Substanz setzende Verwertungsstrategien von Eigentümern – im Leitfaden nur dann thematisiert, wenn diese Problemlagen gleichzeitig auch städtebaulich relevant sind. Zum anderen wird auch die Vielzahl an nicht hoheitlichen Instrumenten – wie privatrechtliche Instrumente (z. B. Ankauf von verwahrlosten Grundstücken), finanzielle Instrumente (z. B. Förderung der Sanierung von verwahrlosten Gebäuden) und informelle Instrumente (z. B. strategische Aktivierungsinstrumente) – nur in ausgewählten Fällen in den Blick genommen.

2.2 Städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Zur Entwicklung einer zielführenden Strategie im Umgang mit verwahrlosten Immobilien ist die Berücksichtigung des jeweiligen städtebaulichen Kontextes sowie der immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wichtig. Zum Teil lassen sich aus bestimmten Rahmenbedingungen übertragbare Muster für den Umgang mit Schrottimmobilen ableiten. Allerdings ist zu unterstreichen, dass in jedem Einzelfall unterschiedliche Konstellationen einerseits aus städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und andererseits aus objekt- und eigentümerbezogenen Faktoren oft zusammenkommen. Dabei kann es aufgrund von Überlagerungen negativer Faktoren jeweils auch zu einer spezifischen Verstärkung von Problemsituationen kommen oder umgekehrt können erhebliche Probleme bei einem Objekt in einem ansonsten relativ intakten Quartier und in einer relativ stabilen Marktsituation auftreten. Die städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind vor allem in Bezug auf die Erfassung und Kategorisierung der Problemfälle, für die Entwicklung von kommunalen Gesamtstrategien und beim Aufbau von geeigneten Arbeitsstrukturen (vgl. hierzu Kapitel 5) wichtig, während die Prüfung geeigneter



Abbildung 1: hoheitliche Fallkonstellationen

Quelle: eigene Darstellung

Instrumente im konkreten Einzelfall auch unabhängig hiervon erfolgen muss (vgl. hierzu Abbildung 3: Handlungsansätze beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien auf S. 18).

Von zentraler Bedeutung sind allerdings die räumliche Bezugsebene der Problemanalyse sowie die Ausweisung von bauplanungsrechtlichen Gebietskategorien und Fördergebieten der Städtebauförderung. Hier kann es durchaus vorkommen, dass das Phänomen „verwahrloste Immobilien“ zur Neudefinition von räumlichen Interventionsschwerpunkten führt. Teilweise dürfte sich die Problemhäufung mit den strukturell benachteiligten Schwerpunkträumen der Stadterneuerung decken, teilweise eben auch nicht. Zudem ist zu berücksichtigen, dass auch eine Neuordnung der gebietsbezogenen Prioritäten erforderlich werden kann.

Ein wesentliches Merkmal für städtebauliche Problemlagen ist, ob sich die jeweilige problematische Immobilie in einem Gebiet befindet, in dem eine Häufung verwahr-

loster Immobilien anzutreffen ist – d. h. ob es sich um ein strukturelles Problem handelt – oder ob es sich um einen Einzelfall in einem ansonsten unauffälligen Umfeld handelt (vgl. Abbildung 2). Wenn es sich um ein strukturelles Problem handelt oder sich ein solches zumindest abzeichnet, kommen insbesondere Maßnahmen aus dem Handlungsfeld „gebietsbezogene Stadterneuerungsmaßnahmen“ in Frage, ggf. in Kombination mit dem jeweiligen Einzelfall angepassten Maßnahmen aus dem Handlungsfeld „Grundstücksbezogene Eingriffe“. Handelt es sich dagegen um ein Einzelproblem, so kommen ausschließlich grundstücksbezogene Maßnahmen in Betracht.

Ein damit verbundener wesentlicher Faktor, der die Entwicklungsmöglichkeiten für problematische Immobilien maßgeblich beeinflusst, ist insbesondere die Immobilienmarktlage (sowohl für Wohn- als auch für Gewerbeimmobilien). Hierbei ist zu differenzieren zwischen der allgemeinen Marktlage, die die ganze Region oder Stadt betrifft und der kleinräumigen Marktlage, die im betreffenden Quartier eventuell signifikant von der allgemeinen regionalen Marktlage abweichen kann. Darüber hinaus kann es auch in bestimmten Teilmarktsegmenten bezüglich des Gebäudetyps (Alter, Größe, Nutzungs- bzw. Eigentumsstruktur usw.) zum Teil größere relevante Unterschiede geben.

Die jeweilige (Teil-)Marktlage ist nicht statisch, sondern infolge verschiedener Einflussfaktoren in der Regel einer mehr oder weniger starken Veränderungsdynamik unterworfen, die als Gesamttrend die jeweilige Marktentwicklung maßgeblich beeinflusst. So ist insbesondere zwischen wachsenden und schrumpfenden Immobilienmärkten zu unterscheiden:

- Wachsende Märkte sind oftmals durch deutliche Angebotsdefizite gekennzeichnet. Hier ist ggf. auch für weniger attraktive Objekte selbst in schlechteren Lagen grundsätzlich noch eine Vermarktbarkeit vorstellbar. Zumindest können mögliche Lösungsansätze auf ein wirtschaftlich positives Vermarktungsumfeld aufbauen.
- Schrumpfende Märkte sind dagegen zumeist durch Angebotsüberhänge gekennzeichnet. Dadurch wird die Entwicklung und Vermarktung von problematischen Objekten in der Regel erheblich erschwert. Bezogen auf bestimmte Teilmarktsegmente kommt hinzu, dass das

betreffende Objekt (in Hinblick auf Alter, Größe, Nutzungs- bzw. Eigentumsstruktur) in spezifischer Weise vom allgemeinen Strukturwandel negativ betroffen ist.

- Abgesehen von allgemein schrumpfenden oder wachsenden Märkten können sich auch aktuelle Trends erheblich auf die Vermarktbarkeit von Immobilien auswirken (wobei sich dies in einem allgemein nachfrageschwachen Marktumfeld umso stärker ausdrücken wird). So haben es beispielsweise ältere, kleine Einzelhandelsimmobilien oft schwer, im Wettbewerb mit neuen großen Einkaufszentren zu bestehen. Dieses Problem kann etwa bei gemischtgenutzten Objekten negativ auf das Gesamtgebäude und damit auch auf die Wohnnutzung ausstrahlen. Aber auch allgemeine Wohntrends wie jener zum Einfamilienhaus im Grünen oder dessen Umkehrung hin zu innerstädtischen Altbauwohnungen beeinflusst die Entwicklung und Vermarktung des Objekts erheblich.

Neben den zuvor beschriebenen allgemeinen städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gibt es zahlreiche problemverstärkende Faktoren, die auf der Seite der Eigentümer liegen. Insbesondere, wenn diese nicht willens oder nicht (z. B. finanziell) in der Lage sind, die Probleme zu beseitigen – oder wenn die Eigentümer aus verschiedenen Gründen nicht greifbar sind. An dieser Stelle werden zwei eigentümerbezogene Aspekte aufgegriffen, die zurzeit eine größere Relevanz haben und die möglichen problematischen Auswirkungen durch das Agieren der Eigentümer beispielhaft illustrieren:

Der erste Aspekt hängt mit den spezifischen Verwertungsmodellen bestimmter institutioneller Immobilieninvestoren zusammen, deren Geschäftsstrategie sich von traditionellen Investoren- und Betreibermodellen auf der Anbieterseite sichtlich unterscheidet. Charakteristisch ist für diese Gruppe eine extreme Orientierung auf die Eigenkapitalverzinsung. In der Konsequenz werden Immobilienkäufe wesentlich über hohe Fremdkapitalquoten realisiert, in deren Zuge die einzelnen Objekte bis an die maximale Beleihungsgrenze als Kreditsicherheiten herangezogen werden. Diese Situation engt die Spielräume für eine aktive Entwicklung der Objekte (sofern sie überhaupt gewünscht ist), massiv ein. Entsprechend ist es oft eine zwangsläufige Folge, dass die betreffen-

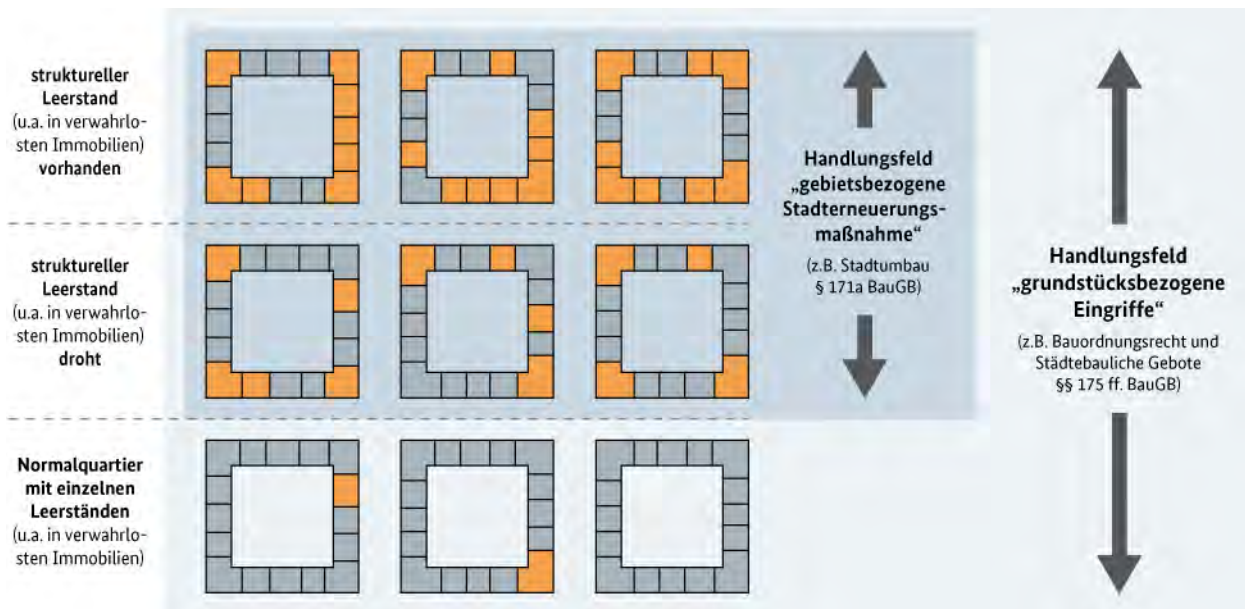


Abbildung 2: Typisierung städtebaulicher Problemlagen und Handlungsfelder

Quelle: eigene Darstellung, Idee: Prof. Dr. J. Brenner

den Immobilien sukzessive verwaarloosen. Dieses knapp kalkulierte Geschäftsmodell ist, wie sich inzwischen zeigt, oftmals mit erheblichen Risiken verbunden (Zinsrisiken, falsche Ertragserwartungen etc.). Dementsprechend kollabieren die vielfach als einzelne Tochter-Unternehmung ausgegründeten Einzelobjekte wirtschaftlich. In solchen Fällen wird seitens der Eigentümer typischerweise ein starker Verschleiß der Immobilie – mehr oder weniger notgedrungen – in Kauf genommen. Mitunter hat dieses Verschleiß auch regelrecht systematischen Charakter. Steueroptimierte Offshore-Firmensitze von Eigentümer-Holdings erschweren die direkte Ansprache der Eigentümer und auch rechtliche Sanktionen nach deutschem Gesetz.

Der zweite Aspekt betrifft ein weiteres, in Großstädten zunehmend auftretendes Phänomen: die Vermietung von Wohnungen an Armutsmigranten. Wohnungen werden hierbei (häufig über Mittelsmänner) betten- oder zimmerweise an Armutsmigranten etwa aus Südosteuropa vermietet, wobei die betreffenden Wohnungen oft stark überbelegt werden. Die extrem intensive Nutzung führt zumeist dazu, dass sich der Zustand der betreffenden Immobilien binnen kurzer Zeit (weiter) deutlich verschlechtert, zumal die Eigentümer i. d. R. keine Veranlas-

sung sehen, (notwendige) Instandhaltungsinvestitionen zu tätigen. Betroffen sind hier vielfach Neben- und Randlagen größerer Städte, in denen die Problematik nicht umgehend auf Widerstand im Umfeld stößt. Typischerweise führt diese Art der Verwaarloosung durch extrem intensive Nutzung aber im Nahbereich der Immobilie zu Konflikten aufgrund von hygienischen Missständen, Vermüllung des unmittelbaren Umfelds etc.

Die oben dargestellten wesentlichen städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die beispielhaft aufgeführten problemverstärkenden Faktoren auf der Eigentümerseite lassen erahnen, wie komplex die Problemkonstellation im Einzelfall sein kann, wenn sich – was fast immer der Fall ist – mehrere problemverstärkende Faktoren überlagern. Noch komplizierter kann die Situation im spezifischen Einzelfall sein, wenn gegensätzliche Befunde („Kreuzbefunde“) auftreten: Wenn es z. B. in einem Teil der Immobilie ein gut laufendes Gewerbe (mit noch länger laufendem Mietvertrag) gibt, sich aber darüber liegende Wohnungen nicht vermieten lassen – oder umgekehrt. Eine solche Konstellation kann dazu führen, dass die unterschiedlichen Nutzungen eine Gesamtlösung blockieren oder zumindest erheblich erschweren.

Klar ist: Die Problematik der Schrottimmobilien tritt keineswegs ausschließlich in bestimmten Marktkonstellationen auf. In jedem Fall liegt die Verantwortung für ein solches Objekt beim Eigentümer, der zum Handeln gebracht werden muss. Bei Vorliegen von Missständen, die das öffentliche Interesse berühren, sind auch rechtliche Sanktionen angezeigt. Auch wenn in jedem Einzelfall eine individuelle Lösung gefunden werden muss, so können dabei doch bestimmte, bereits erfolgreich erprobte Lösungselemente und Teilstrategien aufgegriffen werden und in die jeweils zu entwickelnde spezifische Strategie integriert werden. Die im Verlauf dieses Berichts dargestellten Einzelfälle veranschaulichen, welche Lösungen jeweils erfolgreich waren – gerade im Hinblick auf bestimmte immobilienwirtschaftliche oder städtebauliche Konstellationen.

2.3 Handlungsansätze beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien

Ziel dieses Kapitels ist es aufzuzeigen, welche Handlungsansätze beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien in Abhängigkeit von

- der jeweiligen städtebaulichen Problemlage,
- den konkreten Formen der Verwahrlosung auf dem Grundstück sowie
- evtl. Problemen auf der Akteursebene

grundsätzlich bestehen und welche konkreten Instrumente (mit Verweisen auf die entsprechenden Kapitel im Leitfaden) zur Behebung der Verwahrlosung – ggf. auch parallel – angewendet werden können. Die Entscheidung darüber, welche Handlungsansätze im jeweiligen konkreten Einzelfall zielführend sein könnten, soll durch einen „Orientierungskreis“ (vgl. die folgende Abbildung 3: Handlungsansätze beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien) erleichtert werden. Die in dieser Abbildung integrierten Verweise auf die jeweiligen Kapitel im Leitfaden, wo die entsprechenden Aspekte, Maßnahmen und Instrumente näher erläutert werden, sollen darüber hinaus die Anwendbarkeit des Leitfadens im jeweiligen konkreten Einzelfall erleichtern.

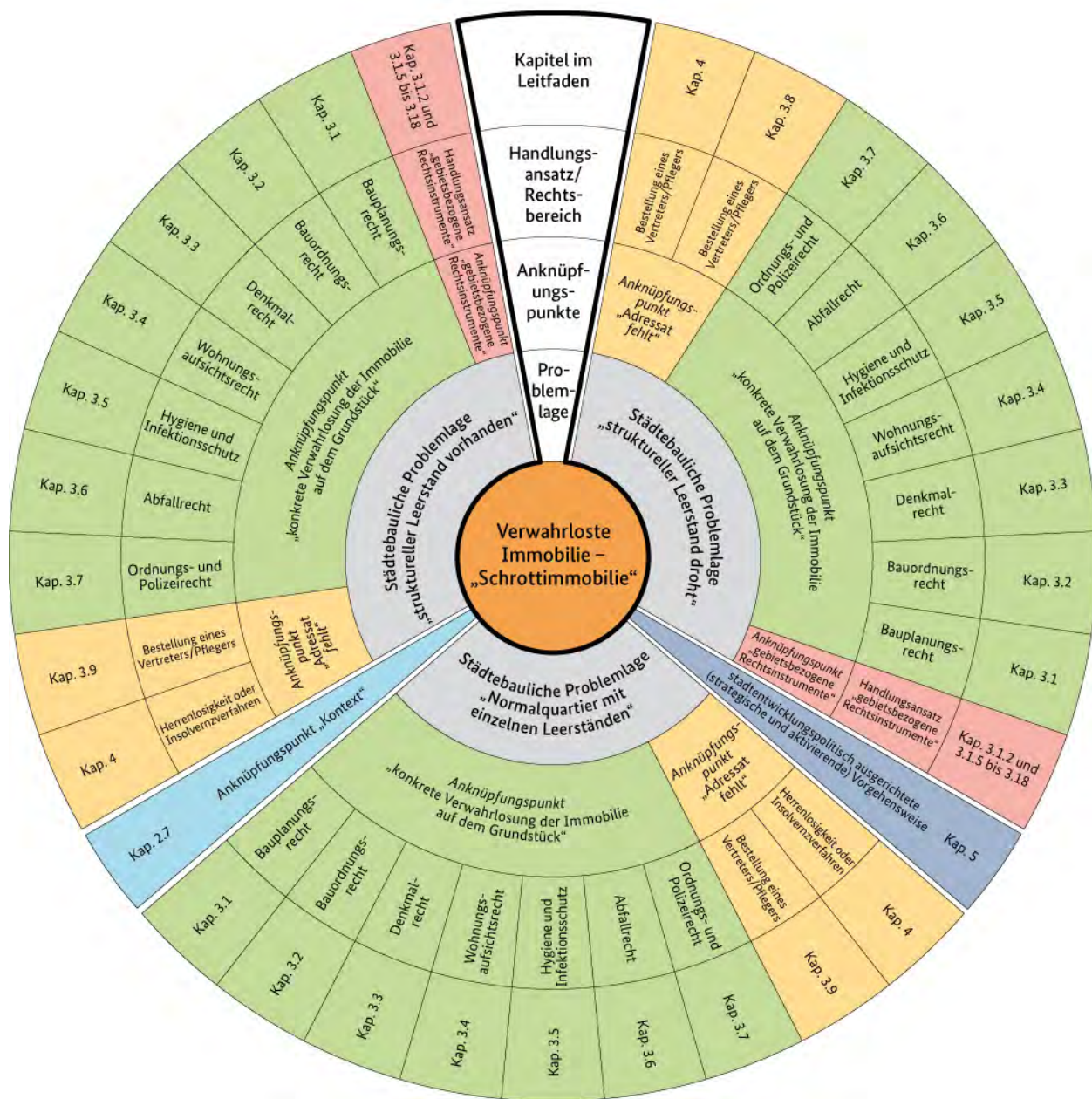
Bevor eine Entscheidung über die durchzuführenden Maßnahmen und anzuwendenden Instrumente getroffen

werden kann, ist eine gründliche Problemanalyse vorzunehmen. Dabei sind u. a. folgende Fragekomplexe in den Blick zu nehmen:

- Durch welche städtebauliche Problemlage ist der Standort der verwahrlosten Immobilie gekennzeichnet? Handelt es sich bei der verwahrlosten Immobilie um einen Einzelfall in einem ansonsten intakten Umfeld oder liegt das Phänomen eines sogenannten „strukturellen Leerstandes“ vor? Liegt die verwahrloste Immobilie also in einem Gebiet mit städtebaulichen Missständen, sodass grundstücksbezogene Maßnahmen (wie z. B. hoheitliche Anordnungen) durch gebietsbezogene Interventionen (wie z. B. gebietsbezogene Strategien, Instrumente und Stadterneuerungsmaßnahmen) ergänzt werden müssten?
- Wo liegen die Ursachen für die Verwahrlosung? Liegt es z. B. am Eigentümer, am Grundstück oder / und an den immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen? Wo liegen entsprechend die Anknüpfungspunkte für ein hoheitliches oder / und ein nicht hoheitliches Vorgehen?
- Welche konkrete Form von Verwahrlosung auf dem Grundstück liegt vor? Welche hoheitlichen Rechtsbereiche sind deswegen grundsätzlich betroffen und welche hoheitlichen Akteure (Fachbehörden) sind entsprechend verantwortlich? Ist ein hoheitliches Vorgehen im Sinne einer Ermessensentscheidung („Kann“-Bestimmung) überhaupt möglich oder sogar zur Gefahrenabwehr („Ist“-Bestimmung) zwingend erforderlich?
- Welche potenziellen Akteure für die angestrebte Behebung des Verwahrlosungszustandes sind in den Blick zu nehmen? Inwieweit sind z. B. bei einem hoheitlichen Vorgehen die Adressaten der erforderlichen hoheitlichen Anordnung (des erforderlichen Verwaltungsaktes) „greifbar“ und handlungsfähig?

Diese Fragen sind in der Regel parallel zu beantworten. Die folgende Abbildung 3: Handlungsansätze beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien soll dafür eine erste Orientierung ermöglichen und durch den Verweis auf entsprechende Kapitel im Leitfaden gleichzeitig die Anwendbarkeit des Leitfadens bei konkreten Fallkonstellationen erleichtern.

Da der Leitfaden seinen inhaltlichen Schwerpunkt bei der Anwendung grundstücksbezogener Rechtsinstrumente hat,



Hinweis: Da der Großteil aller grundstücksbezogenen Rechtsinstrumente in allen drei Gebietstypen anwendbar ist, ist diese "Orientierungsscheibe" durch eine ausgesprochene Redundanz gekennzeichnet – dieses ist ausdrücklich beabsichtigt und verdeutlicht nicht zuletzt die Komplexität der jeweiligen Entscheidungssituationen, welche konkreten Rechtsinstrumente im Einzelfall anzuwenden sind.

Abbildung 3: Handlungsansätze beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien

Quelle: eigene Darstellung

wird in der Abbildung die einzelne verwahrloste Immobilie als zentraler Ausgangspunkt für die Frage nach möglichen Handlungsansätzen in die Mitte der Entscheidungsscheibe genommen. Von innen nach außen lesend nähert man sich dann der spezifischen Problemlage des Einzelfalls wie auch möglichen Lösungsansätzen an.

In einem ersten Schritt (erster konzentrischer grauer Ring) wird nach dem Gebietstyp gefragt, in dem die verwahrloste Immobilie liegt. In Abhängigkeit von dieser Lage werden grundstücksbezogene Maßnahmen/Instrumente (vgl. grüne Bereiche) oder evtl. ergänzend auch gebietsbezogene Maßnahmen / Instrumente (vgl. rote Bereiche) in den Blick zu nehmen sein. In den folgenden konzentrischen Kreisen werden

- Anknüpfungspunkte für Handlungsansätze,
- die entsprechenden Handlungsansätze selbst (z. B. Rechtsbereiche und Rechtsinstrumente) sowie
- die jeweiligen Kapitel im Leitfaden, in denen diese Handlungsansätze näher erläutert werden, aufgeführt.

In allen Fällen ist es darüber hinaus sinnvoll, auch den städtebaulichen Kontext (die städtebaulichen wie auch immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, vgl. den hellblauen Bereich) in den Blick zu nehmen. Weiterhin kann im Einzelfall bei geplanten grundstücksbezogenen Interventionen (hoheitliche Anordnungen in Form von Verwaltungsakten oder privatrechtliche Ankäufe) der konkrete Adressat dieser Intervention fehlen (vgl. die gelben Bereiche). Schließlich wird es grundsätzlich

sinnvoll und teilweise auch erforderlich sein, durch eine stadtentwicklungspolitisch ausgerichtete (aktivierende und strategische) Vorgehensweise (wie z. B. Erarbeitung konzeptioneller Grundlagen, Schaffung organisatorischer Rahmenbedingungen sowie finanzielle wie auch auf Kooperation setzende Förderung einer Beseitigung von Verwahrlosungszuständen, vgl. den dunkelblauen Bereich) den Einsatz rechtlicher Instrumente zu ergänzen.

Im Folgenden werden Einsatzmöglichkeiten hoheitlicher Instrumente im Umgang mit verwahrlosten Immobilien dargestellt. Eine Handlungsanleitung für die schrittweise Abarbeitung typischer Fallkonstellationen wird jedoch nicht vorgelegt, weil sich insbesondere die zugrunde liegenden städtebaulichen, ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Eigentümerstrukturen in der Praxis als äußerst differenziert erwiesen haben (vgl. dazu Ausführungen in Kapitel 2).

Sofern für eine verwahrloste Immobilie ein Handlungsbedarf identifiziert wird, ist zu prüfen, ob und ggf. welches hoheitliche Rechtsinstrument zur Beseitigung des Verwahrlosungszustandes in Betracht kommt. Dabei ist insbesondere auch zu ermitteln, ob eine Zuständigkeit verschiedener Behörden oder Ämter vorliegt, die ein koordiniertes Vorgehen ermöglicht / erfordert, und ob der Einsatz eines bestimmten Rechtsinstruments eine besondere Effektivität (insbesondere im Hinblick auf Vorliegen der Tatbestandsmerkmale, Kosten der Verwaltung, Personaleinsatz) erwarten lässt.

Kapitel 3

Einsatz hoheitlicher Instrumente im Umgang mit verwahrlosten Immobilien

3.1 Bauplanungsrecht

Die kommunale Planungshoheit umfasst das Recht der Gebietskörperschaften, die jeweilige städtebauliche Entwicklung im Rahmen der Bauleitplanung eigenverantwortlich zu gestalten. Nach § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Zur Sicherung und zum Vollzug der Planungsziele enthält das BauGB im Kapitel „Allgemeines Städtebaurecht“ durch das Vorkaufsrecht und das Instrument der Enteignung Instrumente zum Umgang mit Schrottimmobilien. Im zweiten Kapitel des BauGB eröffnet das besondere Städtebaurecht den Gemeinden durch Sanierungs- oder Stadtumbaumaßnahmen sowie städtebauliche Gebote sehr weitgehende Instrumente zur Bewältigung städtebaulicher Konflikte, die auch im Umgang mit Schrottimmobilien Anwendung finden können.

Aus dem Bereich des Bauplanungsrechts kommen insbesondere folgende Rechtsinstrumente in Betracht:

- verbindliche Bauleitplanung
- städtebauliche Gebote gemäß §§ 175 ff. BauGB,
- Enteignung nach § 85 BauGB,
- Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB,
- Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 BauGB,
- Erhaltungssatzung nach § 172 ff. BauGB,
- städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB und
- Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171a ff. BauGB.

Ergänzend wird auf die bisher wenig beachteten Vorschriften der §§ 207 bis 209 BauGB¹ hingewiesen, die im Zusammenhang mit den o. g. Instrumenten Bedeutung erlangen können.²

3.1.1 Die verbindliche Bauleitplanung

Nach Art. 28 Abs. 2 GG wird den Gemeinden das Recht gewährt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Durch Bauleitplanung, insbesondere den Erlass von Satzungen zum B-Plan, leitet und begrenzt die Gemeinde die Bau- und Handlungsfreiheit des Eigentümers, dessen Eigentumsrechte durch Artikel 14 GG geschützt sind. Die Gemeinden können ihre ihnen grundgesetzlich gewährte Planungsho-

heit (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schranken des Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ausüben. Dabei werden sie durch die in § 9 BauGB abschließend aufgezählten Festsetzungen im B-Plan in ihrer Planungshoheit auf städtebauliche Ziele und Zwecke beschränkt. Der B-Plan als das wichtigste und rechtsverbindliche Steuerungsinstrument der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung nach § 30 Abs. 1-3 BauGB, schafft Rechts- und Investitionssicherheit für die Zulassung von Vorhaben und bildet zugleich die Grundlage für den Vollzug notwendiger Maßnahmen im Vorfeld, etwa für die Erschließung von Baugebieten oder die Neuordnung von Grundstücken.

Die Steuerungswirkung geht aber noch weiter. Auf der Grundlage von B-Plänen können Eigentümer unter bestimmten Umständen sogar zur Verwirklichung der im B-Plan getroffenen Festsetzungen verpflichtet werden. Je nach den in ihm getroffenen Festsetzungen wird der Inhalt des Eigentums, die Nutzungsmöglichkeiten der Grundstücke und damit der Wert von Grund und Boden bestimmt. Wegen ihres normativen Charakters können Festsetzungen in rechtsverbindlichen B-Plänen durch Instrumente wie Gebote nach §§ 176, 178, 179 BauGB durchgesetzt werden oder nach § 85 BauGB Grundlage einer Enteignung sein.³ Auch im besonderen Städtebaurecht – Sanierungs- und Stadtumbaumaßnahmen – ist die Aufstellung von Bebauungsplänen das Instrument zur langfristigen rechtsverbindlichen Sicherung der Planungsziele und damit zugleich Grundlage für den Einsatz von Plansicherungs- und Planvollzugsinstrumenten.

3.1.2 Die städtebaulichen Gebote gemäß §§ 175 ff. BauGB

Die städtebaulichen Gebote der §§ 175 ff. BauGB kommen für Maßnahmen der Instandsetzung, der Standardverbesserung/ Modernisierung, der Anpassung und des Abbruchs verwahrloster Immobilien in Betracht. Die Eignung und Bedeutung der einzelnen Regelungen ist sehr unterschiedlich und wird daher gebotsspezifisch dargestellt. In § 175

¹ betreffen die Möglichkeiten einer Vertreterbestellung von Amts wegen sowie die Auskunfts- und Betretungsrechte

² Vgl. dazu Ausführungen in Kapitel 3.9 und 3.10.

³ Klinge in: Bleicher/Bunzel u. a., Baurecht § 9 Ziff. 1.1.

BauGB finden sich eine Reihe von gemeinsamen Regelungen für alle Gebote:

Zuständigkeit: Zuständig für den Gebotserlass sind die Gemeinden.

Adressaten: Adressaten der Gebote sind die Eigentümer. Soweit hinsichtlich deren Ermittlung Probleme bestehen, kann ein Vorgehen nach § 207 BauGB in Betracht kommen.⁴

Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte haben nach § 175 Abs. 3 BauGB die Durchführung der auf dem Gebotserlass beruhenden Maßnahmen zu dulden. Ihre Rechte – Miet- und Pachtrechte, Ersatzraumbeschaffung, Finanzausgleich – sind bei der Anwendung der Gebote zwingend zu berücksichtigen.

Ausgenommene Grundstücke: Die §§ 176 bis 179 BauGB sind nach § 175 Abs. 4 BauGB nicht auf Grundstücke anzuwenden, die den in § 26 Nr. 2 BauGB bezeichneten Zwecken dienen, und nicht auf die in § 26 Abs. 3 BauGB bezeichneten Grundstücke. Liegen für die Grundstücke die Voraussetzungen für die Anordnung eines Gebots nach den §§ 176 bis 179 BauGB vor, soll auf Verlangen der Gemeinde der Bedarfsträger die entsprechenden Maßnahmen durchführen oder ihre Durchführung dulden, soweit dadurch nicht die Erfüllung seiner Aufgaben beeinträchtigt wird.

Gemeinsame materielle und prozedurale Voraussetzungen: Der Einsatz der städtebaulichen Gebote ist an eine Reihe gemeinsamer materieller und prozeduraler Voraussetzungen gebunden:

- Die angeordneten Maßnahmen müssen aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein. In jedem Anwendungsfall ist das Vorliegen städtebaulicher Gründe zu prüfen. Städtebauliche Gründe lassen sich insbesondere aus formellen oder informellen Planungen sowie auch aus dem allgemeinen städtebaulichen Kontext der verwahrlosten Immobilie ableiten.
- Die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen muss erforderlich sein.
- Es besteht eine Pflicht der Kommune, die Maßnahmen mit den Betroffenen zuvor zu erörtern.
- Die Kommune soll die Betroffenen hinsichtlich der Durchführung der Maßnahmen und eventueller öffentlicher Fördermöglichkeiten beraten.

- **Landesrechtlicher Vorbehalt**

§ 175 Abs. 5 BauGB enthält einen landesrechtlichen Vorbehalt. Danach bleiben die landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere der Schutz und die Erhaltung von Denkmalen, unberührt. Hierbei handelt es sich um eine rein klarstellende Norm,⁵ nach der neben den bundesrechtlichen Regelungen über die städtebaulichen Gebote auch landesrechtliche Regelungen Anwendung finden können. Dabei kann es sich insbesondere um folgende landesrechtlichen Vorschriften handeln: Denkmalrecht, Bauordnungsrecht, Wohnungsaufsichtsrecht, Abfallrecht sowie Polizeirecht.

Soweit aufgrund der tatsächlich zugrunde liegenden Fallkonstellation die städtebaulichen Gebote und landesrechtlichen Regelungen Anwendung finden, sind die formalrechtlichen und materiellrechtlichen Anforderungen der jeweiligen Rechtsmaterie zu beachten.⁶

Modernisierungsgebot gemäß § 177 Abs. 2 BauGB⁷

Inhalt des Gebots: Die Gemeinde verpflichtet den Eigentümer durch das Modernisierungsgebot zur Beseitigung der im Inneren und Äußeren der baulichen Anlage vorhandenen Missstände.

Tatbestandsvoraussetzungen: Es müssen Missstände im Sinne von § 177 Abs. 2 BauGB vorliegen, d. h. die bauliche Anlage entspricht insbesondere nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse. Das Modernisierungsgebot soll somit einen neuen verbesserten Standard schaffen. Dabei sind sowohl „Ober“ als auch „Untergrenzen“ zu beachten: Als Obergrenze der durch das Modernisierungsgebot zu stellenden Anforderungen können die Vorschriften der Landesbauordnungen und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften über die Mindestanforderungen an Gebäudeausstattung und Bauausführung gewertet werden.⁸ Die Untergrenze kann im Einzelfall tiefer liegen als bei den der Gefahrenabwehr dienenden bau- oder wohnungsaufsichtlichen Verfügungen.

⁴ Siehe dazu Kapitel 3.9

⁵ Bielenberg/Stock: In: Ernst et al.: BauGB, § 175 Rn. 68.

⁶ Bielenberg/Stock: a.a.O., § 175 Rn. 69.

⁷ siehe dazu Verfahrensablauf im Anhang 1

⁸ Krautzberger, in: Krautzberger/Battis/Löhr, BauGB, § 177, Rn. 5.

Instrumentensteckbrief Modernisierungsgebot	
Inhalt	Anordnung der Beseitigung von inneren und äußeren Missetänden an der Baubsubstanz mittels Modernisierung durch den Eigentümer
Ermächtigungsgrundlage	§ 177 BauGB i.V.m §§ 175 BauGB
spezifische Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)	Vorliegen von Missetänden: die bauliche Anlage entspricht (insbesondere) nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse
sonstige Voraussetzungen (u. a.)	– städtebauliche Erforderlichkeit und Dringlichkeit (§ 175 Abs. 2 BauGB), baurechtliche Zulässigkeit und technische Machbarkeit sowie – objektive (i. S.v. „objektbezogene“) Wirtschaftlichkeit / wirtschaftliche Zumutbarkeit
Verfahren, Vollstreckung und Vollzug	– Ermessensentscheidung – Verwaltungsakt der Gemeinde gegenüber dem Eigentümer – vor Erlass des Modernisierungsgebotes ist eine Erörterung und Beratung mit Betroffenen über die Durchführung und Finanzierung der Modernisierungsmaßnahme durchzuführen (§ 175 Abs. 1 BauGB) – die angeordneten Modernisierungsmaßnahmen müssen hinreichend bestimmt sein – das Modernisierungsgebot muss eine angemessene Fristsetzung für die Realisierung enthalten – Vollstreckungsmöglichkeiten: Zwangsgeld und Ersatzvornahme (bzgl. der eigentlichen Modernisierungsmaßnahme) sowie Zwangsgeld und unmittelbarer Zwang (bzgl. Duldungspflicht der Mieter, Pächter und sonstiger Nutzungsberechtigten)
Kostentragung	Erstattung von objektiv unrentierlichen Kosten durch die Gemeinde

Sonstige Voraussetzungen für und Anforderungen an den Gebotserlass: Die mit dem Modernisierungsgebot verlangten Maßnahmen müssen nach ganz herrschender Meinung technisch möglich, baurechtlich zulässig und wirtschaftlich vertretbar sein. Die wirtschaftliche Vertretbarkeit des Modernisierungsgebots ist danach zu bemessen, ob die Modernisierung gemessen an dem Aufwand für die Alternative eines Abbruchs und Neu-

aufbaus die Grenze des wirtschaftlich Sinnvollen überschreitet.⁹

Die mit dem Gebot geforderten Maßnahmen müssen dem Bestimmtheitsgebot genügen. Auf die subjektive Fähigkeit des Eigentümers, das Gebot realisieren zu können, kommt es nicht an.¹⁰ Das Gebot muss eine angemessene Fristsetzung für die Realisierung enthalten.

Typische städtebauliche Gründe: Die erforderlichen städtebaulichen Gründe sind regelmäßig indiziert, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 177 Abs. 2 BauGB erfüllt sind, also Missetände vorliegen.

Vor dem Hintergrund von städtebaulichen Schrumpfungsprozessen und von Stadtumbaumaßnahmen wird der Gebotserlass im Bereich der verwahrlosten Immobilien vor allem dann in Betracht kommen, wenn das betreffende Grundstück in einem Aufwertungsgebiet liegt. Er kann aber auch in anderen Quartierstypen relevant sein.¹¹

Spezielle Verfahrensanforderungen zum Gebotserlass: Vor dem Erlass des Gebots hat die Gemeinde mit allen von dem Gebot betroffenen Nutzungsberechtigten eine Erörterung und Beratung durchzuführen.

Kostentragung/Mögliche Entschädigungsfolgen: Der Eigentümer hat nach § 177 Abs. 4 BauGB die Kosten der von der Gemeinde angeordneten Modernisierung insoweit zu tragen, als er sie durch eigene oder fremde Mittel decken und die sich daraus ergebenden Kapitalkosten sowie die zusätzlich entstehenden Bewirtschaftungskosten aus Erträgen der baulichen Anlage aufbringen kann (Satz 1). Sind dem Eigentümer Kosten entstanden, die er nicht zu tragen hat, hat die Gemeinde sie ihm zu erstatten, soweit nicht eine andere Stelle einen Zuschuss zu ihrer Deckung gewährt (Satz 2). Dies gilt nicht, wenn der Eigentümer auf Grund anderer Rechtsvorschriften verpflichtet ist, die Kosten selbst zu tragen, oder wenn er Instandsetzungen unterlassen hat und nicht nachweisen kann, dass ihre Vornahme wirtschaftlich unvertretbar oder ihm nicht zuzumuten war (Satz 3). Die Gemeinde kann mit dem Eigentümer den

9 BayVGh, Urteil vom 17.12.1990, Az. 2 B 88.1595, WuM 1991, S. 429 ff.

10 BVerwG, Beschluss vom 9.7.1991, Az. 4 B 100.91, BauR 1991, S. 737 f.

11 Vgl. dazu auch Ausführungen in Kapitel 2.2.

Fallbeispiel Lübeck

Mod.-Inst.-Gebot nach § 177 BauGB

Problem

Im Rahmen der Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme „Block 13 – Tünkenhagen“, gelegen in der Lübecker Altstadt, wurden durch einen Sachverständigen an einem einzelnen Wohngebäude erhebliche Mängel und Missstände festgestellt, da die Sanitär-ausstattung als unterdurchschnittlich und die Belichtung im Erd- und Obergeschoss als ungenügend zu bezeichnen war, Putzschäden vorhanden, Fenster abgängig und Treppen ausgetreten waren sowie der Verstrich der Dacheindeckung fehlte.

Das Wohngebäude entsprach damit nicht nur nicht mehr den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, sondern beeinträchtigte darüber hinaus in erheblichem Maße aufgrund seiner äußeren Beschaffenheit das Straßen- und Ortsbild.

Ergebnis

Die Stadt nahm mit dem Eigentümer Kontakt auf und wies ihn auf die bestehenden baulichen und städtebaulichen Missstände und Mängel sowie das Sanierungserfordernis hin. Da dieser rein konsensual orientierte Ansatz nicht zum Erfolg führte, zog die Stadt die Möglichkeit des Erlasses eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes nach § 177 BauGB in Betracht und lud den Eigentümer zu einem förmlichen Erörterungstermin nach § 175 BauGB ein (vgl. Anhang 2).

Diesen ersten Erörterungstermin sagte der betroffene Eigentümer unter Hinweis auf einen beabsichtigten Verkauf an einen Dritten ab. Nach einer erneuten Einladung zum Erörterungstermin (vgl. Anhang 3) veräußerte der Eigentümer das Grundstück an die städtische Sanierungsträgerin, so dass der Erlass eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots entbehrlich wurde und stattdessen die Sanierungsträgerin die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen durchführen konnte.

Objekt: Hundestraße 87
Kommune: Lübeck
Bundesland: Schleswig-Holstein

Ansprechpartner: Fr. Maaß, Stadtverwaltung Lübeck, FB Stadtplanung, Abt. Stadtsanierung
Telefon: 0451/122-6124
E-Mail: birgit.maass@luebeck.de



Vorher und nachher
Fotos: Stadt Lübeck

Kostenerstattungsbetrag unter Verzicht auf eine Berechnung im Einzelfall als Pauschale in Höhe eines bestimmten Anteils der Modernisierungskosten vereinbaren (Satz 4). Die Berechnung des vom Eigentümer zu tragenden Kostenanteils erfolgt nach § 177 Abs. 5 BauGB. Danach wird der vom Eigentümer zu tragende Kostenanteil nach der Durchführung der Modernisierungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der Erträge ermittelt, die für die modernisierte oder instand gesetzte bauliche Anlage bei ordentlicher Bewirtschaftung nachhaltig erzielt werden können; dabei sind die mit einem Bebauungsplan, einem Sozialplan, einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme oder mit einer sonstigen städtebaulichen Maßnahme verfolgten Ziele und Zwecke zu berücksichtigen.

Weitere planungsrechtliche Voraussetzungen: Keine.

Spezielle Anforderungen an Verwaltungsvollzug und -vollstreckung: Keine.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste

Immobilien: Das Modernisierungsgebot hat – anders als das Instandsetzungsgebot – eine Standardverbesserung zum Ziel. Es kommt von daher für verwahrloste Grundstücke dann in Betracht, wenn noch eine Nutzung vorliegt und städtebauliche Gründe die alsbaldige Beseitigung der Missstände geboten erscheinen lassen. Eine solche Situation wird gegeben sein, wenn das betreffende Grundstück in einem Aufwertungs- oder Stabilisierungsbereich liegt. Eine weitere Restriktion für die Anwendung des Modernisierungsgebots ergibt sich im Hinblick auf die Verpflichtung der Gemeinde zur Erstattung der unrentierlichen Kosten. In der Regel wird dies nur dann möglich sein, wenn der Gemeinde entsprechende Fördermöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Instandsetzungsgebot gemäß § 177 Abs. 3 BauGB¹²

Inhalt des Gebots: Die Gemeinde verpflichtet den Eigentümer durch das Instandsetzungsgebot zur Beseitigung der im Inneren und Äußeren der baulichen Anlage vorhandenen Mängel.¹³

Tatbestandsvoraussetzungen: Es müssen Mängel im Sinne des § 177 Abs. 3 BauGB vorliegen. Mängel im Sinne des § 177 Abs. 3 BauGB sind Verschlechterungen des ursprüng-

Instrumentensteckbrief Instandsetzungsgebot	
Inhalt	Anordnung der Behebung von inneren und äußeren Mängeln an der Bausubstanz durch Instandsetzung durch den Eigentümer
Ermächtigungsgrundlage	§ 177 BauGB i.V.m §§ 175 BauGB
spezifische Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)	Vorliegen von Mängeln: insbesondere die Verschlechterung der Bausubstanz durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter führt z. B. zu: – nicht nur unerheblicher Beeinträchtigung der bestimmungsgemäßen Nutzung, – nicht nur unerheblicher Beeinträchtigung des Straßen- und Ortsbildes oder – Erneuerungsbedürftigkeit bei Erhaltungsinteresse z. B. Baudenkmal, Ensemble
sonstige Voraussetzungen (u. a.)	– städtebauliche Erforderlichkeit und Dringlichkeit (§ 175 Abs. 2 BauGB), – baurechtliche Zulässigkeit und technische Machbarkeit sowie – objektive (i. S. v. „objektbezogene“) Wirtschaftlichkeit / wirtschaftliche Zumutbarkeit
Verfahren, Vollstreckung und Vollzug	– Ermessensentscheidung – Verwaltungsakt der Gemeinde gegenüber Eigentümer – vor Erlass des Instandsetzungsgebotes ist eine Erörterung und Beratung mit Betroffenen über die Durchführung und Finanzierung der Instandsetzungsmaßnahme durchzuführen (§ 175 Abs. 1 BauGB) – die angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen müssen ausreichend bestimmt sein – das Instandsetzungsgebot muss eine angemessene Fristsetzung für die Realisierung enthalten – Vollstreckungsmöglichkeiten: Zwangsgeld und Ersatzvornahme (bzgl. eigentlicher Instandsetzungsmaßnahme) sowie Zwangsgeld und unmittelbarer Zwang (bzgl. Duldungspflicht der Mieter, Pächter und sonstigen Nutzungsberechtigten)
Kostentragung	Erstattung von objektiv unrentierlichen Kosten durch die Gemeinde

¹² siehe dazu Verfahrensablauf im Anhang 1

¹³ Hess VGH, Urteil vom 21.10. 1993, Az. 4 UE 3584/89, BBauBL 1994, S. 630 ff.

lichen Zustands der baulichen Anlage, die insbesondere durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter verursacht worden sind. Im Gesetz sind als Beispiele benannt:

- die bestimmungsgemäße Nutzung der Anlage wird nicht nur unerheblich beeinträchtigt (Nr. 1),
- die bauliche Anlage beeinträchtigt nach ihrer äußeren Beschaffenheit das Straßen- oder Ortsbild nicht nur unerheblich (Nr. 2),
- die bauliche Anlage ist erneuerungsbedürftig und soll wegen ihrer städtebaulichen, insbesondere geschichtlichen oder künstlerischen Bedeutung erhalten bleiben (Nr. 3).

Wenngleich es sich hierbei um ein Instrument des Bauplanungs- und damit Bodenrechts handelt, das nur aus städtebaulichen Gründen zum Einsatz kommt, wird in der Definition der Mängel in § 177 Abs. 3 BauGB an Tatbestände angeknüpft, die sich in der Regel als Abweichungen von den materiellen Anforderungen des Bauordnungsrechts darstellen.¹⁴

Soweit für ein denkmalgeschütztes Gebäude ein Instandsetzungsgebot erlassen werden soll, bedarf es nach § 177 Abs. 3 Satz 2 BauGB der Zustimmung der zuständigen Denkmalschutzbehörde. Im Bescheid über den Erlass des Instandsetzungsgebots sind die auch aus Gründen des Denkmalschutzes gebotenen Instandsetzungsmaßnahmen besonders zu bezeichnen (§ 177 Abs. 3 Satz 3 BauGB). Es müssen Mängel im Sinne des § 177 Abs. 3 BauGB vorliegen.

Sonstige Voraussetzungen für und Anforderungen an den Gebotserlass: Die mit dem Instandsetzungsgebot verlangten Maßnahmen müssen nach ganz herrschender Meinung technisch möglich, baurechtlich zulässig und wirtschaftlich vertretbar sein. Die wirtschaftliche Vertretbarkeit des Instandsetzungsgebots ist danach zu bemessen, ob die Instandsetzung gemessen an dem Aufwand für die Alternative eines Abbruchs und Neuaufbaus die Grenze des wirtschaftlich Sinnvollen überschreitet.¹⁵

Die mit dem Gebot geforderten Maßnahmen müssen dem Bestimmtheitsgebot genügen. Auf die subjektive Fähigkeit des Eigentümers, das Gebot realisieren zu können, kommt es nicht an.¹⁶

Das Gebot muss eine angemessene Fristsetzung für die Realisierung enthalten.

Typische städtebauliche Gründe: Die erforderlichen städtebaulichen Gründe sind regelmäßig indiziert, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 177 Abs. 3 BauGB erfüllt sind.

Vor dem Hintergrund von städtebaulichen Schrumpfungsprozessen und von Stadtumbaumaßnahmen wird der Gebotserlass im Bereich der verwahrlosten Immobilien vor allem dann in Betracht kommen, wenn das betreffende Grundstück in einem Aufwertungsgebiet liegt.¹⁷

Spezielle Verfahrensanforderungen zum Gebotserlass: Vor dem Erlass des Gebots hat die Gemeinde mit allen von dem Gebot betroffenen Nutzungsberechtigten eine Erörterung und Beratung durchzuführen.

Kostentragung/mögliche Entschädigungsfolgen: Der Eigentümer hat nach § 177 Abs. 4 BauGB die Kosten der von der Gemeinde angeordneten Instandsetzung insofern zu tragen, als er sie durch eigene oder fremde Mittel decken und die sich daraus ergebenden Kapitalkosten sowie die zusätzlich entstehenden Bewirtschaftungskosten aus Erträgen der baulichen Anlage aufbringen kann (Satz 1). Sind dem Eigentümer Kosten entstanden, die er nicht zu tragen hat, hat die Gemeinde sie ihm zu erstatten, soweit nicht eine andere Stelle einen Zuschuss zu ihrer Deckung gewährt (Satz 2). Dies gilt nicht, wenn der Eigentümer auf Grund anderer Rechtsvorschriften verpflichtet ist, die Kosten selbst zu tragen, oder wenn er Instandsetzungen unterlassen hat und nicht nachweisen kann, dass ihre Vornahme wirtschaftlich unvertretbar oder ihm nicht zuzumuten war (Satz 3). Die Gemeinde kann mit dem Eigentümer den Kostenerstattungsbetrag unter Verzicht auf eine Berechnung im Einzelfall als Pauschale in Höhe eines bestimmten Vomhundertsatzes der oder Instandsetzungskosten vereinbaren (Satz 4). Die Berechnung des vom Eigentümer zu tragenden Kostenanteils erfolgt nach § 177 Abs. 5 BauGB.

¹⁴ Große-Suchsdorf et al.: Niedersächsische Bauordnung, § 79, Rn. 35.

¹⁵ Bayerischer VGH, Urteil vom 17.12.1990, Az. 2 B 88.1595, WuM 1991, S. 429 ff.

¹⁶ BVerwG, Beschluss vom 9.7.1991, Az. 4 B 100.91, Baurecht 1991, S. 737 f.

¹⁷ Vgl. dazu auch Ausführungen in Kapitel 2.2.

Fallbeispiel Völklingen

Mod.-Inst.-Gebot nach § 177 BauGB

Problem

Die Stadt Völklingen beabsichtigte im Rahmen des ExWoSt-Modellprojektes „Stadtumbau-West“ durch Sanierung und Modernisierung von innerstädtischen, teilweise leer stehenden und vier Einzeleigentümern gehörenden Schlüsselimmobilien – den so genannten „Jugendstilhäusern“ – die Behebung eines städtebaulichen Missstandes. Bereits zu Beginn des Projektes wurde aus diesem Grunde ein Architekturbüro mit der Ermittlung des Sanierungsaufwandes und der Erarbeitung einer einheitlichen Sanierungsstrategie beauftragt. Auf der Grundlage dieser Sanierungsplanung wurde den vier Eigentümern eine Förderung zur Sanierung ihrer Immobilien angeboten. Kein Eigentümer der Häuser Rathausstraße 24-28 war jedoch bereit, mit dieser Förderung eine Sanierung seiner Immobilie vorzunehmen. Sie veräußerten jedoch – mit Ausnahme der Rathausstraße 28 – ihre Grundstücke zum Verkehrswert an die Stadt.

Die Stadt Völklingen hatte zum Zwecke der Sanierung eine Gesellschaft gegründet, die im Rahmen des Stadtumbauprogrammes die Sanierung der Häuser finanziert. Da die Stadt selbst bereits mit den Planungen und mit der Sanierung ihrer Grundstücke begonnen hatte und ein nachhaltiger Erfolg nur mit einer auch räumlich umfassenden Aufwertungsstrategie erzielt werden konnte, war es erforderlich, Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten auch am letzten „Jugendstilhaus“ durchzuführen.

Ergebnis

Zur Mobilisierung dieser letzten „Schlüsselimmobilie“ sollte aus diesem Grunde ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot erlassen werden. Im Rahmen eines Erörterungstermins nach § 175 BauGB und eines Anhörungstermins nach § 28 VwVfG wurde dem betroffenen Eigentümer die städtische Entwicklungsabsicht für das Gesamtgebiet, die geplanten Sanierungen der Nachbargebäude und der beabsichtigte Erlass eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes dargestellt und erörtert sowie der Eigentümer dazu angehört.

Da sich der Eigentümer aus Alters- und Krankheitsgründen nicht in der Lage sah, eine solche Sanierungsmaßnahme durchzuführen und zu finanzieren, bot die Stadt an, auch diese Sanierungsmaßnahme durch die gegründete Gesellschaft abwickeln zu lassen sowie das Verbleiben des jetzigen Eigentümers in der dann sanierten Immobilie über den – mit einem Wohnrecht für den Verkäufer verbundenen – Erwerb der Immobilie durch die Stadt auf Rentenbasis (die Stadt erwirbt das Grundstück durch wiederkehrende Zahlungen auf Lebenszeit) oder durch die Aufteilung der Immobilie nach WEG und den Verbleib einer Wohnung bei dem jetzigen Eigentümer zu ermöglichen.

Aufgrund des zwischenzeitlich eingetretenen Todes des Eigentümers und des Verkaufs des Grundstückes seitens der Erben an die Stadt war eine solche Vorgehensweise aber nicht mehr erforderlich. Seit dem Erwerb und der Komplettsanierung durch die Stadt Völklingen wird die Immobilie von der Stadtentwicklungsgesellschaft Völklingen erfolgreich vermarktet. Gebäudeleerstände sind nicht zu verzeichnen.



Vor und nach der Sanierung
Fotos: Stadt Völklingen

Objekt: Rathausstraße 28 („Jugendstilhaus“)

Kommune: Völklingen

Bundesland: Saarland

Ansprechpartner: Michael Zimmer,
Stadtverwaltung Völklingen, Fachbereich
4 – Technische Dienste, Fachdienst 46 –
Stadtplanung / Stadtentwicklung; Telefon:
06898 13-2530; E-Mail:
michael.zimmer@voelklingen.de

Der vom Gebot betroffene Eigentümer hat keinen Anspruch darauf, dass ihm die Gemeinde bereits beim Gebotserlass ein verbindliches Angebot für die Kosten-erstattung macht. Hierfür genügt die gesetzliche Regelung.¹⁸

Weitere planungsrechtliche Voraussetzungen: Keine.

Spezielle Anforderungen an Verwaltungsvollzug und -vollstreckung: Keine.

Verhältnis des städtebaurechtlichen Instandsetzungsgebots zur bauordnungsrechtlichen Anordnung von Instandsetzungsmaßnahmen: Vgl. dazu Ausführungen in Kapitel 3.2.4.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Immobilien: Das Instandsetzungsgebot ist seit den 1970er Jahren nur selten eingesetzt worden.¹⁹ Die wenigen gerichtlich ausgetragenen Streitfälle sind durchweg zugunsten der Kommunen entschieden worden. Die wesentlichen, sich aus der Vorschrift ergebenden Streitfragen können als grundsätzlich geklärt gelten.

Das Instandsetzungsgebot kann sich in bestimmten Fallkonstellationen als ein geeignetes Rechtsinstrument im Umgang mit verwahrlosten Immobilien erweisen.²⁰

Für den Einsatz des Instandsetzungsgebots bei verwahrlosten Immobilien ergeben sich im Wesentlichen zwei limitierende Faktoren:

- Der Zustand der baulichen Anlage kann derart ruinös sein, dass der Erlass des Instandsetzungsgebots nicht mehr wirtschaftlich vertretbar ist. Hier wäre der Erlass eines Rückbaugebots oder einer bauordnungsrechtlichen Abbruch- oder Beseitigungsanordnung²¹ zu prüfen.
- Die mit dem Instandsetzungsgebot verbundenen nicht rentierlichen Kosten überschreiten die Möglichkeiten bzw. die Bereitschaft der erstattungspflichtigen Gemeinden.

Es empfiehlt sich, vor Einsatz des Instandsetzungsgebots zu prüfen, ob nicht (auch) der Einsatz bauordnungsrechtlicher Instrumente in Betracht kommt.

Rückbau- und Entsiegelungsgebot gemäß § 179 BauGB²²

Inhalt des Gebots: Die Gemeinde verpflichtet den Eigentümer durch Erlass eines Rückbaugebots zur Duldung der völligen oder teilweisen Beseitigung einer baulichen Anlage. Der Eigentümer kann allerdings die Beseitigung der baulichen Anlage auch selbst vornehmen (§ 179 Abs. 1 Satz 4 BauGB).

Tatbestandsvoraussetzungen: Die Gemeinde kann den Eigentümer verpflichten, zu dulden, dass eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie

1. den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann oder
2. Mängel oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 aufweist, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können (§ 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB).

Das Entsiegelungsgebot des § 179 Abs. 1 Satz 2 BauGB setzt eine dauerhaft nicht mehr genutzte Fläche voraus, bei der der durch Bebauung oder Versiegelung in seiner Leistungsfähigkeit beeinträchtigte Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wieder hergestellt werden soll.

Sonstige Voraussetzungen für und Anforderungen an den Gebotserlass: Auch wenn sich ein Rückbaugebot nach § 179 Abs. 1 Nr. 1 BauGB weniger als ein Enteignungsverfahren dafür eignet, Festsetzungen eines Bebauungsplans für öffentliche Grün- und Gemeinbedarfsflächen umzusetzen, kann es im Einzelfall rechtmäßig sein.

Die tatsächliche nachteilige Betroffenheit von Nachbarn einer verwahrlosten Immobilie begründet für sich genommen noch kein rechtlich geschütztes Interesse des Nachbarn an der Herstellung geordneter Zustände und keinen Anspruch gegenüber der Gemeinde auf Erlass eines Rückbaugebots.²³

¹⁸ Bayerischer VGH, Urteil vom 17.12.1990, Az. 2 B 88.1595, WuM 1991, S. 429 ff.

¹⁹ Vgl. für eine Zwischenbilanz in den 1980er Jahren Schäfer, Rudolf: Planverwirklichungsgebote in der kommunalen Praxis, Berlin DfU 1983, S. 59 ff.

²⁰ Vgl. auch die älteren Fälle und insbesondere das Vorgehen der Stadt Frankfurt/Main in den 1980er Jahren im Bereich der sog. „Problemhäuser“ in Schäfer, Rudolf, a.a.O., S. 117 ff.

²¹ Vgl. dazu Kapitel 3.2.2.

²² siehe dazu Verfahrensablauf im Anhang 1

²³ Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 15.4.2008 – 1 LA 86/07 –, BauR 2008 (S. 1861). BVerwG, Beschluss vom 10.11.1992, – 4 B 216/92 –, Grundeigentum 1993, S. 101 ff.

Instrumentensteckbrief Rückbau- und Entsiegelungsgebot	
Inhalt	Anordnung der Duldung, dass eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird
Ermächtigungsgrundlage	§ 179 BauGB i. V. m. §§ 175 BauGB
spezifische Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)	– bauliche Anlage entspricht nicht den Festsetzungen eines B-Planes und kann ihnen nicht angepasst werden - oder – Vorliegen von Missständen im S. v. § 177 Abs. 2 BauGB, die auch durch eine Modernisierung nicht behoben werden können: die bauliche Anlage entspricht (insbesondere) nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse - oder – Vorliegen von Mängeln im S. v. § 177 Abs. 3 Satz 1 BauGB, die auch durch eine Instandsetzung nicht behoben werden können: die Verschlechterung der Bausubstanz durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter führt zu einer nicht nur unerheblichen Beeinträchtigung der bestimmungsgemäßen Nutzung
sonstige Voraussetzungen (u. a.)	städtebauliche Erforderlichkeit und Dringlichkeit (§ 175 Abs. 2 BauGB), baurechtliche Zulässigkeit und technische Machbarkeit
Verfahren, Vollstreckung und Vollzug	– Ermessensentscheidung – Verwaltungsakt der Gemeinde gegenüber Eigentümer – vor Erlass des Rückbaugeschäfts ist eine Erörterung und Beratung mit Betroffenen über die Durchführung und Finanzierung der Rückbaumaßnahme durchzuführen (§ 175 Abs. 1 BauGB)
Kostentragung	– bei Vermögensnachteil (§ 179 Abs. 3 BauGB): Entschädigungsansprüche des Eigentümers in Höhe der durch die Beseitigung entstandenen Vermögensnachteile, ggf. Übernahmeanspruch – bei Vermögensvorteil (§ 179 Abs. 4 BauGB – gilt nur bei Rückbaugeschäft wegen nicht behebbaren Missständen und Mängel): Anspruch der Gemeinde auf Erstattung von entstandenen Beseitigungskosten in Höhe der durch die Beseitigung entstandenen Vermögensvorteile (Beweislast liegt bei der Gemeinde, ggf. Wertermittlungsgutachten erforderlich, der Kostenerstattungsbetrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück)

Typische städtebauliche Gründe für den Gebotserlass: Das Vorliegen von Missständen oder Mängeln wird in der Regel auch das Vorhandensein städtebaulicher Gründe indizieren.

Spezielle Verfahrensanforderungen zum Gebotserlass: Vor dem Erlass des Gebots hat die Gemeinde mit allen von dem Gebot betroffenen Nutzungsberechtigten eine Erörterung und Beratung durchzuführen.

Der Vollzug des Rückbaugeschäfts unterliegt gewissen Beschränkungen. Das Gebot darf nur vollzogen werden, wenn:

- bei Wohnraum zum Zeitpunkt der Beseitigung angemessener Ersatzwohnraum für die Bewohner unter zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht (§ 179 Abs. 2 Satz 1 BauGB) oder
- dem Inhaber von überwiegend gewerblichen oder beruflichen Zwecken dienenden Räumen, der eine anderweitige Unterbringung anstrebt, anderer geeigneter Geschäftsraum zur Verfügung steht (§ 179 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Nach § 179 Abs. 1 Satz 3 BauGB sollen bestimmte Rechteinhaber vom Gebotserlass benachrichtigt werden, wenn sie von der Beseitigung betroffen sind.

Kostentragung/Mögliche Entschädigungsfolgen: Entstehen dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten durch die Beseitigung Vermögensnachteile, hat die Gemeinde nach § 179 Abs. 3 Satz 1 BauGB eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Der Eigentümer kann anstelle der Entschädigung nach Satz 1 von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn es ihm mit Rücksicht auf das Rückbau- oder Entsiegelungsgebot wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten (§ 179 Abs. 3 Satz 2 BauGB). § 43 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 3 und 4 BauGB sind entsprechend anzuwenden.

Im Falle der Beseitigung aufgrund bestehender Missstände oder Mängel (§ 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) hat die Gemeinde gegenüber dem Eigentümer einen Anspruch auf Erstattung von entstandenen Beseitigungskosten in Höhe der durch die Beseitigung ggf. entstandenen Vermögensvorteile. Sobald und soweit dem Eigentümer Vermögensvorteile entstanden sind (die Beweislast

dafür liegt bei der Gemeinde und ist ggf. durch ein Wertermittlungsgutachten zu belegen²⁴), kann die Gemeinde die ihr entstandenen Beseitigungskosten durch Kostenerstattungsbescheid beim Eigentümer geltend machen. Der Kostenerstattungsbetrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, so dass eine dingliche Sicherung dieser Forderung – also unabhängig vom jeweiligen Eigentümer – gesetzlich (also auch ohne Eintragung eines entsprechenden Vermerkes im Grundbuch) besteht und der jeweilige Eigentümer die Vollstreckung dieser Forderung in das Grundstück dulden muss.

Öffentliche Last des Kostenerstattungsbetrages²⁵

Der Kostenerstattungsbetrag ruht gemäß § 179 Absatz 4 Satz 3 als öffentliche Last auf dem Grundstück. Entsprechende Vorschriften gibt es bereits für den Erschließungsbeitrag nach § 134 Absatz 2 und für den Kostenerstattungsbetrag nach § 135a Absatz 3 Satz 4.

Der Begriff „öffentliche Last“ ist gesetzlich nicht definiert. Er wird in Bezug auf § 134 Absatz 2 dahingehend verstanden, dass ein auf öffentlich-rechtlicher Grundlage bestehendes dingliches Verwertungsrecht besteht. Er ist ein auf dem öffentlichen Recht beruhendes Grundpfandrecht am belasteten Grundstück, das dem Gläubiger ein Befriedigungsrecht an dem haftenden Grundstück gewährt (siehe u. a. die Darlegungen von Ernst in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand 107. EL 2013, § 134, Rn. 15-24).

Nach der Rechtsprechung des BVerwG zum Erschließungsbeitragsrecht (Urteil vom 15.11.1973 – IV 148.73) richtet sich im Übrigen das Schicksal der Forderung nach den landesrechtlichen Vorschriften über gemeindliche Abgaben. Diese ergeben sich zum Beispiel aus den Kommunalabgabengesetzen oder Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der Länder mit eventuellen Verweisen auf die Abgabenordnung des Bundes.

Im Falle der Zwangsversteigerung hat die „öffentliche Last“ das Vorrecht der dritten Rangklasse gemäß § 10 Absatz 1 Nummer 3 ZVG, wenn der Betrag im Zeitpunkt der Beschlagnahme des Grundstücks gemäß § 20 ZVG (= Anordnung der Zwangsversteigerung) nicht länger als vier Jahre im Rückstand ist, anderenfalls in der siebten

Rangklasse, es sei denn, die Versteigerung wird wegen des Kostenerstattungsrückstandes betrieben – dann fünfte Rangklasse -. Der Anspruch muss allerdings spätestens im Versteigerungstermin vor der Aufforderung zur Abgabe von Geboten angemeldet werden, wenn der Anspruch in das geringste Gebot aufgenommen werden soll. Bei der Versteigerung wird nur ein Gebot zugelassen, durch das die dem Anspruch des betreibenden Gläubigers vorgehenden Rechte sowie die Verfahrenskosten gedeckt werden. Die rechtzeitige Anmeldung des Anspruches ist erforderlich, da die öffentliche Last nicht aus dem Grundbuch ersichtlich ist, weil sie dort gemäß § 54 GBO nicht eingetragen werden kann. Der öffentliche Glaube des Grundbuchs erstreckt sich daher nicht auf die öffentliche Last. Sollen Forderungen gestundet werden, sollte man möglichst die Form der Verrentung wählen, da dann die einzelnen Rentenbeträge wiederkehrende Leistungen darstellen und daher den Vorrang aus der 3. Rangklasse genießen, soweit es sich um laufende Beiträge und Rückstände aus den letzten beiden Jahren handelt.

Es ist abhängig von den Verhältnissen des Einzelfalls, ob durch den Abbruch baulicher Anlagen eine Wertsteigerung oder eine Wertminderung des Grundstücks eintritt.²⁶

Sollte eine Wertsteigerung des Grundstücks eingetreten sein, kann die Gemeinde ihre Aufwendungen bei der Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen durch den Eigentümer in der Weise entgegenhalten, dass ein durch den Abbruch bewirkter Vermögensvorteil seine Entschädigungsforderung mindert.²⁷

Ist eine abgebrochene bauliche Anlage zu entschädigen, ist der Entschädigungswert der Verkehrswert der baulichen Anlage.²⁸

Spezielle Anforderungen an Verwaltungsvollzug und -vollstreckung: Für den Vollzug des Gebots gelten nach § 179

²⁴ Vgl. Krautzberger / Stürer: BauGB-Novelle 2013 – Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weitere Fortentwicklung des Städtebaurechts, DVBl, Heft 13/2013, 128. Jahrgang, S. 813

²⁵ Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts (BauGBÄndG 2013 – Mustererlass), beschlossen durch die Fachkommission Städtebau am 20. September 2013, Nr. 4.3.5

²⁶ Bielenberg/Stock: BauGB, a.a.O., § 179 Rn. 50.

²⁷ Ebd., § 179 Rn. 16.

²⁸ Ebd., § 179 Rn. 50.

Abs. 2 BauGB besondere, nach Wohn- und Geschäftsräumen differenzierte Beschränkungen.

Verhältnis zu anderen städtebaulichen Geboten und bauordnungsrechtlichen Anordnungen: Werden durch die Gemeinde andere städtebauliche Gebote – wie das Anpassungsbaugesbot oder das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot – angeordnet, erfordern die aufgegebenen Maßnahmen häufig bauliche Veränderungen, die mit Abbruchmaßnahmen einhergehen. Sofern sie sach- und begriffsnotwendig Teil der Maßnahmen zur Umsetzung des jeweiligen Gebots sind, gelten diese Maßnahmen als mit angeordnet. Es bedarf hierzu keines Erlasses eines gesonderten Rückbau- oder Entsiegelungsgebots. Dies ist nur dann erforderlich, wenn dem Rückbau eine eigenständige Bedeutung zukommt.²⁹

Ein Rückbau- und Entsiegelungsgebot darf nicht erlassen werden, wenn die Missstände oder Mängel, die die bauliche Anlage aufweist, durch ein Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebot beseitigt werden können.³⁰

Das Entsiegelungsgebot nach § 179 Abs. 1 Satz 2 hat als spezielle Rechtsnorm einen Anwendungsvorrang gegenüber dem bodenschutzrechtlichen Entsiegelungsgebot nach § 5 BBodSchG.³¹

Da die Anwendung des Abbruchgebots verschiedenen Restriktionen unterliegt, sollte im Einzelfall geprüft werden, ob anstelle dessen der Erlass einer bauordnungsrechtlichen Abbruch- oder Beseitigungsanordnung in Betracht kommt. Das Verhältnis von Rückbaugesbot und Abbruch- oder Beseitigungsanordnung wird ausführlich in Kapitel 3.2.2 dargestellt.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Grundstücke: Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot erscheint grundsätzlich als ein geeignetes Instrument für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien, es wurde aber aufgrund der bis zur BauGB-Novellierung 2013 bestehenden rechtlichen Restriktionen (u. a. war das Rückbau- und Entsiegelungsgebot auf Gebiete mit Bebauungsplan beschränkt und die Gemeinde war grundsätzlich zur Tragung der Kosten verpflichtet) bisher nur sehr eingeschränkt angewendet.

Durch die Neuregelung ist der Anwendungsbereich des Rückbau- und Entsiegelungsgebots nunmehr auch auf den unbeplanten Innenbereich – § 34 BauGB – erweitert worden. Allerdings verbleibt es generell bei der Duldungspflicht der Eigentümer bezüglich der vollständig oder teilweise zu beseitigenden baulichen Anlage (keine eigene Rückbauverpflichtung). Nunmehr können jedoch die Eigentümer an den Kosten des Rückbaus von verwahrlosten Immobilien bis zu der Höhe beteiligt werden, bis zu der ihnen Vermögensvorteile durch die Beseitigung der baulichen Anlage entstehen (Kostenerstattungsbetrag). Der Vermögensvorteil wird in der Regel darin bestehen, dass ein frei geräumtes Grundstück einen höheren Verkehrswert hat als ein noch von einer aufstehenden maroden baulichen Anlage zu befreiendes Grundstück. Die Vermögensvorteile können durch Wertermittlungsgutachten der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (§ 192 BauGB) abschließend bestimmt werden. Zur Ermittlung des Verkehrswertes stehen den Gutachterausschüssen entsprechende Wertermittlungsverfahren zur Verfügung, bei denen der Verkehrswert des Grundstücks vor Beseitigung der baulichen Anlage mit dem Verkehrswert nach der Beseitigung der baulichen Anlage unter Berücksichtigung der Lage und der Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks verglichen wird.

Anpassungsgebot gemäß § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB

Inhalt des Gebots: Der Eigentümer wird verpflichtet, ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen. Nutzungsänderungen, Modernisierungen und Instandsetzungen sind nicht Gegenstand des Anpassungsgebots.

In Bereichen nach § 34 BauGB kann das Anpassungsgebot eingesetzt werden, insbesondere um eine geringfügige Bebauung dem Zulässigkeitsrahmen des § 34 BauGB anzupassen.

Der Eigentümer ist mit dem Bau- bzw. Anpassungsgebot auch zur Beseitigung einer baulichen Anlage verpflichtet,

²⁹ Ebd., § 179 Rn. 26.

³⁰ Ebd., § 179 Rn. 26.

³¹ Vgl. dazu ausführlich Stock: In: Ernst et al.: BauGB, § 179 Rn. 42 bis 45.

Fallbeispiel Bad Fallingbostal

Rückbaugebot nach § 179 BauGB



Vor und nach dem Rückbau
Fotos: Stadt Bad Fallingbostal

Objekt: Lessingstraße 3-5, Uhlandstraße 2-4
Kommune: Bad Fallingbostal
Bundesland: Niedersachsen

Ansprechpartner: Hr. Vetter (AL), Stadtverwaltung Bad Fallingbostal, Stadtbauamt
Telefon: 05162/401-60
E-Mail: johannes.vetter@badfallingbostal.de

Problem

In einer Wohnsiedlung, die nach WEG aus mehreren Wohneigentümergeinschaften mit einer Vielzahl an Eigentumswohnungen bestand und die ursprünglich in ihrer Gesamtheit über das Bundesvermögensamt (heute der BIMA – Bundesagentur für Immobilienaufgaben) an Angehörige der britischen Streitkräfte vermietet wurde, kam es infolge von Umstrukturierungsprozessen und einer damit verbundenen Abmietung der britischen Streitkräfte zu Leerständen. Die Kommune beschloss zur Behebung dieses städtebaulichen Missstandes die Durchführung eines städtebaulichen Sanierungsverfahrens nach BauGB. Die vorbereitenden Untersuchungen ergaben ein Überangebot an Wohnungen und gleichzeitig einen Bedarf an öffentlicher Infrastruktur (Grünflächen, Spiel- und Sportanlagen sowie eine Kultur- und Begegnungsstätte).

Zur Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für die beabsichtigte städtebauliche Planung wurde ein Bebauungsplan aufgestellt, dessen Umsetzung den Abriss eines Teils der Wohngebäude zwingend erforderlich machte. Die Eigentümer und Miteigentümer der vom geplanten Rückbau betroffenen Wohnblöcke stimmten zwar mehrheitlich dem Rückbau zu, aber da sich ein Einzeleigentümer weigerte, seine Zustimmung – auch bei Tausch mit bestandsgesicherten Wohnungen bzw. dem Erwerb durch die Stadt – zu erteilen, war eine einvernehmliche Vorgehensweise ausgeschlossen.

Ergebnis

Die Kommune erließ daraufhin nach § 179 BauGB und unter Hinweis auf die Festsetzungen des Bebauungsplanes sowie nach Durchführung der rechtlich vorgeschriebenen Erörterung und Anhörung des Eigentümers ein Rückbaugebot. Gegen diesen Rückbaubescheid legte der Betroffene Widerspruch bei der Stadt ein, nach Zurückweisung des Widerspruches erhob er Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht und nach Abweisung dieser Klage stellte er beim Obergericht einen Antrag auf Zulassung der Berufung, welches diesen abschlägig beschied (siehe www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?doc.id=MWRE080001466&st=null&showdoccase=1).

In der Begründung zum OVG-Beschluss wird insbesondere ausgeführt, dass ein Rückbaugebot nach § 179 Abs. 1 Nr. 1 BauGB – auch wenn es sich weniger als ein Enteignungsverfahren dafür eignet, Festsetzungen eines Bebauungsplanes für öffentliche Grün- und Gemeinbedarfsflächen umzusetzen – im Einzelfall rechtmäßig sein kann, wenn z. B. – wie hier – der Betroffene einerseits in seiner Rechtsposition aufgrund weiterhin bestehender Entschädigungsansprüche nicht verschlechtert wird und andererseits die Gemeinde anstelle einer nachfolgenden Enteignung weiterhin eine einvernehmliche vertragliche Lösung – wie sie hier im Übrigen dann auch parallel zum Klageverfahren erfolgreich umgesetzt wurde – anstrebt. Alle ehemaligen Wohnungen (60 WE) wurden inzwischen abgerissen. Auf einem der ehemals zwei Wohngrundstücke entstand ein Spiel- und Bolzplatz mit Grillanlage. Das noch verbliebene zweite Grundstück wird derzeit als Grünfläche genutzt.

wenn das Gebot sonst nicht durchgeführt werden kann (§ 176 Abs. 5 BauGB).

Mit dem Anpassungsgebot kann die Verpflichtung zur Stellung eines Bauantrages verbunden werden (§ 176 Abs. 7 BauGB).

Tatbestandsvoraussetzungen: Ein vorhandenes Gebäude oder eine sonstige bauliche Anlage entspricht nicht den Festsetzungen des Bebauungsplans. Die Gemeinde kann den Eigentümer eines Grundstücks verpflichten, dieses Gebäude oder diese bauliche Anlage innerhalb einer bestimmten angemessenen Frist den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen.

Das Anpassungsgebot kann auch im unbeplanten Innenbereich eingesetzt werden, insbesondere um eine geringfügige Bebauung dem Zulässigkeitsrahmen des § 34 BauGB anzupassen.

Sonstige Voraussetzungen für und Anforderungen an den Gebotserlass: Bei (objektiver) wirtschaftlicher Unzumutbarkeit ist vom Erlass des Gebots abzusehen. In der Konsequenz sind vor dem Gebotserlass entsprechende Wirtschaftlichkeitsberechnungen anzustellen.

Typische städtebauliche Gründe: Die städtebaulichen Gründe ergeben sich im Geltungsbereich des Bebauungsplans aus dem zugrunde liegenden Planungskonzept bzw. im unbeplanten Innenbereich aus dem allgemeinen städtebaulichen Kontext.

Spezielle Verfahrensanforderungen zum Gebotserlass: Vor dem Erlass des Gebots hat die Gemeinde mit allen von dem Gebot betroffenen Nutzungsberechtigten eine Erörterung und Beratung durchzuführen.

Kostentragung/mögliche Entschädigungsfolgen: Es besteht ein Übernahmeanspruch im Fall der (subjektiven) wirtschaftlichen Unzumutbarkeit. Im Falle der Enteignung gilt für die Bemessung der Entschädigung § 176 Abs. 9 BauGB.

Weitere planungsrechtliche Voraussetzungen: Das Anpassungsgebot kann im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, aber auch in Bereichen nach § 34 BauGB eingesetzt werden, insbesondere um eine geringfügige

Bebauung dem Zulässigkeitsrahmen des § 34 BauGB anzupassen.

Spezielle Anforderungen an Verwaltungsvollzug und -vollstreckung: Wenn der Eigentümer die Verpflichtung aus dem Anpassungsgebot nicht erfüllt, kann enteignet werden, um das Grundstück der festgesetzten Nutzung zuzuführen (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB).

Das Enteignungsverfahren nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB kann auch vor Ablauf der im Anpassungsgebot festgesetzten Frist (§ 176 Abs. 1 BauGB) eingeleitet werden, wenn der Eigentümer dem Anpassungsgebot auch nach Vollstreckungsmaßnahmen nicht nachkommt.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Grundstücke: Das Anpassungsgebot stellt im Vergleich zum normalen Baugebot auf eine sehr spezifische Fallkonstellation ab. Es ist demzufolge – anders als das Baugebot – bislang in der kommunalen Praxis insgesamt so gut wie nicht förmlich eingesetzt oder auch nur angedroht worden. Es stand im Schatten der zeitweise durchaus lebhaften Fachdiskussion zum Baugebot.

Auch unter den analysierten Fällen von verwahrlosten Immobilien findet sich bisher kein Anwendungsfall. Wie beim Baugebot sind auch beim Anpassungsgebot langwierige und aufwendige Verwaltungs- und Vollstreckungsverfahren zu erwarten.³² Auch im Zusammenhang mit verwahrlosten Immobilien wird das Instrument deshalb nur in Ausnahmefällen zur förmlichen Anwendung kommen.

Andererseits hat die Anwendungspraxis des Baugebots gezeigt, dass bereits die Androhung dieses Gebots in einer Vielzahl von Fällen Bewegung in festgefahrene Situationen brachte und insbesondere die Verkaufsbereitschaft der Alteigentümer förderte. Von daher sollte das Anpassungsgebot trotz seiner Anwendungsprobleme in einschlägigen Fallkonstellationen auch bei verwahrlosten Immobilien nicht von vornherein aus dem Handlungsrepertoire der Kommunen ausgeschlossen werden.

³² Vgl. Schäfer: Planverwirklichungsinstrumente, S. 55 ff.

Fallbeispiel Achim

Enteignungsverfahren nach § 85 BauGB



Vor, während und nach dem Rückbau
Fotos: Stadt Achim

Objekt: Magdeburger Straße 10-26
(Servicehaus)
Kommune: Achim
Bundesland: Niedersachsen

Ansprechpartner: Angelika Steinbach,
Stadtverwaltung Achim, FB Wirtschaft und
Stadtentwicklung
Telefon: 04202/9160-418
E-Mail: a.steinbach@stadt.achim.de

Problem

Die Wohnanlage „Magdeburger Str. 10-26“ wurde als „Servicehaus“ mit 110 Wohneinheiten zwischen 1973 und 1975 von der gemeinnützigen Nordwestdeutschen Siedlungsgesellschaft (NWDS) – einer Tochter der Neuen Heimat – mit öffentlichen Wohnungsbaufördermitteln als Modellbauvorhaben errichtet. Nach dem Zusammenbruch der Neuen Heimat wurden die Wohnungsbestände im Magdeburger Viertel – die insgesamt eine für die Stadt Achim untypische städtebauliche Verdichtung darstellen – in den 80er Jahren privatisiert. Der achtgeschossige Wohnriegel stand – u. a. durch Überforderung der privaten Eigentümerin – seit 1999 leer und bildete den Problemschwerpunkt für die Aufnahme des Magdeburger Viertels in das Programm „Soziale Stadt“. Mit der Unterstützung von Bund und Land setzt die Stadt Achim seit 2000 Städtebaufördermittel zur Stabilisierung und Aufwertung des Quartiers ein. Die Unwirtschaftlichkeit der Modernisierung der Wohnanlage wurde im Rahmen einer von der Stadt in Auftrag gegebenen Voruntersuchung im Jahre 2001 belegt und in der städtebaulichen Rahmplanung sowie den daraus entwickelten Handlungsempfehlungen der Abriss des Wohnblocks dargestellt. An dieser Stelle sollten mit dem Ausbau einer neuen Quartiersmitte nutzbare öffentliche Freiflächen, insbesondere für die hier wohnenden zahlreichen Kinder und Jugendliche, errichtet werden.

Die Bemühungen der Stadt Achim, das Grundstück von der privaten Eigentümerin zum Verkehrswert freihändig zu erwerben, konnten – insbesondere wegen der auf dem Grundstück eingetragenen Lasten und dem Nichtverzicht der Gläubigerbanken – nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Aufgrund der im Jahr 2002 eingetretenen Überschuldung sowie der Insolvenz der Eigentümerin wurde auf Betreiben der Hauptgläubigerbank das Zwangsversteigerungsverfahren beantragt, in dem die Stadt die Ersteigerung des Grundstücks zum attestierten Verkehrswert anstrebte. Im Ergebnis des Zwangsversteigerungsverfahrens erhielt jedoch ein privater Bieter mit Zahlungen weit über dem Verkehrswert den Zuschlag. Intensive Verhandlungen der Stadt mit dem neuen Eigentümer zwecks Umsetzung der Sanierungsziele und zum Ankauf des Grundstücks führten wiederum nicht zum Erfolg.

Ergebnis

Die Stadt stellte im Jahr 2005 einen Antrag auf Durchführung eines Enteignungsverfahrens nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB. Die Enteignungsbehörde fasste im Ergebnis des Enteignungsverfahrens einen für die Stadt positiven Beschluss über den Enteignungsantrag. Gegen diesen Enteignungsbeschluss reichte der betroffene Eigentümer Klage beim Landgericht Hannover ein. Auf Vorschlag des Gerichtes wurde von beiden Streitparteien die Klärung des Streitfalles im Rahmen eines Mediationsverfahrens akzeptiert. Im Ergebnis des Mediationsverfahrens einigten sich die Streitparteien auf eine gemeinsame Beauftragung eines versierten Gutachters zwecks Erstellung eines weiteren Verkehrswertgutachtens und die Akzeptanz des dann aktualisierten Verkehrswertes im Rahmen eines Erwerbes des Grundstückes durch die Kommune. Der Wohnblock wurde im Jahre 2008 abgebrochen und die Maßnahme zum Umbau der neuen Quartiersmitte mit einem alle Altersgruppen ansprechenden Spielangebot umgesetzt.

3.1.3 Enteignung gemäß § 85 BauGB

Inhalt: Das Enteignungsrecht des BauGB als solches bietet in § 85 BauGB keine Rechtsgrundlage für Enteignungsmaßnahmen im Bereich der verwahrlosten Immobilien. Die Enteignung kommt aber in folgenden für verwahrloste Immobilien relevanten Fallkonstellationen in Betracht:

- zur Durchsetzung von Festsetzungen eines Bebauungsplans gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (auf den – i. d. R. für einen neuen Nutzungszweck – überplanten Flächen können sich verwahrloste Immobilien befinden),
- im Rahmen des Erlasses eines Bau- oder Anpassungsgebots nach § 176 BauGB (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) sowie
- im Geltungsbereich einer Satzung nach § 171 d BauGB, um bauliche Anlagen aus den Gründen des § 171 d Abs. 3 BauGB zu erhalten oder zu beseitigen (§ 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB). Die Enteignung darf in einem solchen Fall nur erfolgen, um einen den städtebaulichen und sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf der Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage eines Stadtentwicklungskonzepts nach § 171 b Abs. 2 BauGB oder eines Sozialplans nach § 180 BauGB zu sichern. Ein Beschluss nach § 171 b Abs. 1 BauGB oder ein Stadtumbauvertrag nach § 171 c BauGB reicht hierzu nicht aus (§ 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB).³³

Anwendungsfälle nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 oder 7 BauGB im Bereich der verwahrlosten Immobilien sind bislang nicht bekannt geworden.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Grundstücke: Angesichts der Strenge der tatbestandlichen Voraussetzungen für Enteignungsmaßnahmen und angesichts der Zurückhaltung der Kommunen beim Einsatz dieses Instrumentariums handelt es sich in der Regel um besonders gelagerte Einzelfälle.

3.1.4 Vorkaufsrecht gemäß §§ 24 und 25 BauGB

Inhalt: Die Gemeinde kann das Vorkaufsrecht beim (Ver-) Kauf von Grundstücken ausüben. Das Vorkaufsrecht erstreckt sich nicht auf den Kauf von Rechten nach dem WEG und von Erbbaurechten (§ 24 Abs. 2 BauGB).

Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 24 Abs. 3, § 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB).

Tatbestandliche Voraussetzungen des allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 BauGB:

Das Vorkaufsrecht gilt für Grundstücke

- im Geltungsbereich eines Bebauungsplans unter den Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Nr. 1 BauGB,
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 2 BauGB in einem Umlegungsgebiet,
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen,
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB³⁴ im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus,
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen,
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans für bestimmte Flächen,
- in Gebieten nach §§ 30, 33 und 34 Abs. 2 BauGB unter den Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB sowie
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 7 BauGB in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten.

Tatbestandliche Voraussetzungen des besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 BauGB:

Das Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB gilt für

- unbebaute Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, wenn die Gemeinde durch Satzung ihr Vorkaufsrecht begründet (§ 25 Abs. 1 Nr. 1 BauGB),
- bebaute und unbebaute Grundstücke, wenn die Gemeinde für ein Gebiet städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht und zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Vorkaufsrechtsflächen bezeichnet (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB).

Umstritten ist, was unter dem Begriff der städtebaulichen Maßnahmen zu verstehen ist. Eine engere Auffassung geht

³³ Vgl. dazu Battis, in Battis/ Krautzberger/Löhr, BauGB, § 85 Rn. 8.

³⁴ Vgl. dazu Kapitel 3.1.

Instrumentensteckbrief Vorkaufsrecht	
Inhalt	Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechtes bei (Ver-)Kauf von Grundstücken (ggf. zugunsten Dritter)
Ermächtigungsgrundlage	§§ 24 und 25 BauGB
spezifische Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)	Der Gemeinde steht ein sog. „Allgemeines Vorkaufsrecht“ zu beim Kauf von Grundstücken – im Geltungsbereich eines Bebauungsplans unter den Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, – in einem Umlegungsgebiet gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, – in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB, – im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB³⁵, – im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, – im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans für bestimmte Flächen nach § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB, – in Gebieten nach §§ 30, 33 und 34 Abs. 2 BauGB unter den Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB – in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 7 BauGB Die Gemeinde kann ein sog. „Besonderes Vorkaufsrecht“ für Grundstücke durch Satzung begründen: – gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 1 BauGB für unbebaute Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans sowie – gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB für Grundstücke in bezeichneten Flächen zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht
sonstige Voraussetzungen (u. a.)	– das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 24 Abs. 3, § 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB) – das Vorkaufsrecht kann nicht ausgeübt werden beim Kauf von Rechten nach dem WEG und von Erbbaurechten (§ 24 Abs. 2 BauGB), bei Vorliegen von Ausschlussgründen gemäß § 26 BauGB oder bei Abwendung des Vorkaufsrechtes durch den Käufer gemäß § 27 BauGB
Verfahren, Vollstreckung und Vollzug	– Ermessensentscheidung – Verwaltungsakt der Gemeinde gegenüber Verkäufer
Kostentragung	– Verfahrenskosten (z. B. Eintragung und Löschung der Vormerkung im Grundbuch) trägt die Gemeinde – die Gemeinde hat gemäß § 28 BauGB i. V. m. § 464 Abs. 2 BGB den vereinbarten Kaufpreis zu zahlen, es sei denn dieser überschreitet den Verkehrswert „in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich“ – dann kann die Gemeinde den zu zahlenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks im Zeitpunkt des Kaufs bestimmen, muss aber in einer „angemessenen Frist“ das Grundstück dem verfolgten Zweck zuführen, da ansonsten der Verkäufer einen Anspruch auf Zahlung des Differenzbetrages hat (vgl. § 28 Abs. 3 BauGB) – wenn gemäß § 28 Abs. 6 BauGB ggf. Vermögensnachteile Dritter entstehen, hat die Gemeinde Entschädigung zu leisten

davon aus, dass damit die gebietsbezogenen, rechtlich ausgeformten Instrumente des BauGB bezeichnet sind.³⁶ Die weitere – und überwiegende – Auffassung bezieht auch informelle städtebauliche Planungen sowie rechtliche und tatsächliche Maßnahmen zur Durchführung der vorgesehenen Nutzung in einem Gebiet mit ein. Damit würden auch der Erlass städtebaulicher Gebote sowie Baumaßnahmen erfasst.³⁷

Der Verwendungszweck muss beim besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB nur soweit angegeben werden, als dies im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts möglich ist (§ 25 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Vorkaufsrecht nur bei "echten" Verkäufen: Immer häufiger werden Wohnungsbestände über sogenannte "Shared

Deals" gehandelt. Dies stellt eine Form des Unternehmenskaufs dar. Dabei erwirbt der Käufer vom Verkäufer die Anteile an der zum Verkauf stehenden Gesellschaft. Dies bedeutet, dass z. B. das Wohnungsunternehmen, nicht aber die entsprechenden Immobilien des Unternehmens verkauft werden. Ein gesetzliches oder besonderes Vorkaufsrecht besteht in diesen Fällen nicht.

Ausschlussgründe: Das Vorkaufsrecht ist nach § 26 BauGB in Fällen von Verkäufen unter Verwandten, bei Grundstücken von bestimmten öffentlichen Bedarfsträgern sowie von Kirchen und Religionsgemeinschaften und bei

³⁵ Vgl. dazu Kapitel 3.1.

³⁶ Stock: a.a.O., § 25 Rn. 15 ff.

³⁷ Stock: a.a.O., § 25 Rn. 15a mit weiteren Nachweisen.

Grundstücken, für die Planfeststellungsverfahren nach § 38 BauGB eingeleitet sind, ausgeschlossen.

Für verwaarloste Immobilien bedeutsam ist die Regelung des § 26 Nr. 4 BauGB: Danach ist das Vorkaufsrecht nicht ausgeschlossen, wenn zwar das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut und genutzt wird, aber eine auf ihm errichtete bauliche Anlage Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 BauGB aufweist.

Im Zwangsversteigerungsverfahren ist das Vorkaufsrecht ausgeschlossen.

Abwendungsmöglichkeiten: Der Käufer des Grundstücks kann die Ausübung des Vorkaufsrechts gemäß § 27 Abs. 1 Satz 1 BauGB abwenden, wenn er sich verpflichtet, das Grundstück entsprechend den baurechtlichen Vorschriften oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme zu nutzen. Liegen Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 BauGB vor, kann das Vorkaufsrecht vom Käufer abgewendet werden, wenn er sich zur Beseitigung der Missstände oder Mängel binnen einer angemessenen Frist verpflichtet. Über eine schriftliche "Abwendungs-erklärung", in der Art und Inhalt der Instandsetzungs- oder Modernisierungsarbeiten festgelegt werden können, kann die Gemeinde ihre städtebaulichen Vorstellungen für die entsprechende Immobilie durch den Käufer verwirklichen lassen, ohne selber das finanzielle Risiko eines Kaufes zu tragen. Eine Abwendungsmöglichkeit besteht nicht, wenn das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 BauGB geltend gemacht wird.

Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten Dritter: Mit der BauGB-Novellierung 2013 ist in § 27a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 sowie Abs. 3 Satz 2 geändert worden. Dabei ist in Abs. 1 Nr. 1 die bisher bestehende Einschränkung der Zweckbestimmung des gemeindlichen Vorkaufsrechts zugunsten Dritter auf wohnungspolitische Zwecke entfallen, so dass grundsätzlich die Ausübung des Vorkaufsrechts in allen Fällen, in denen nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs ein Vorkaufsrecht der Gemeinde besteht, zugunsten eines Dritten erfolgen kann. Ein verwaltungstechnisch und fiskalisch aufwendiger Durchgangserwerb der Gemeinde kann damit vermieden werden.

Vorkaufsrechte im Sanierungs- und Stadtumbaugebiet sowie im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung: Vgl. dazu Ausführungen bei diesen Rechtsinstrumenten.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwaarloste Grundstücke: Die Anwendungsmöglichkeiten gesetzlicher Vorkaufsrechte nach den §§ 24 ff. BauGB sind in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt:

- Im Bereich der verwaarlosten Immobilien liegen in der Regel nur wenige Kaufvorgänge vor.
- Die tatbestandlichen Voraussetzungen schränken die Anwendbarkeit des Vorkaufsrechts ein.
- Die Vorschriften zum Vorkaufsrecht finden im Zwangsversteigerungsverfahren keine Anwendung.

3.1.5 Erhaltungssatzung gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 BauGB

Inhalt: In einem Erhaltungsgebiet bedürfen u.a. der Rückbau oder die Änderung baulicher Anlagen der Genehmigung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Die Genehmigung darf unter den Voraussetzungen des § 172 Abs. 3 BauGB versagt werden.

Tatbestandsvoraussetzungen: Zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt bedarf u.a. der Rückbau oder die Änderung baulicher Anlagen der Genehmigung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Die Genehmigung darf gemäß § 172 Abs. 3 BauGB nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist (§ 172 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

Spezielle Verfahrensanforderungen zum Erlass der Erhaltungssatzung: Die Gemeinde kann die Erhaltungssatzung in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung förmlich festlegen. Wird die Satzung Bestandteil des Bebauungsplans, richtet sich das Aufstellungsverfahren nach dem für den Bebauungsplan maßgeblichen Verfahren. Für die Aufstellung einer sonstigen Satzung gelten diese Vorschriften nicht; insbesondere ist die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie der Behörden und von sonstigen Trägern öffentlicher Belange nicht vorgeschrieben.

Fallbeispiel Völklingen

Vorkaufsrecht nach §§ 24 ff. BauGB



Ehemaliges Kaufhof-Parkhaus
Fotos: Stadt Völklingen

Objekt: Kaufhof-Parkhaus
Kommune: Völklingen
Bundesland: Saarland

Ansprechpartner: Michael Zimmer,
Stadtverwaltung Völklingen, Fachbereich
4 – Technische Dienste, Fachdienst 46 –
Stadtplanung / Stadtentwicklung
Telefon: 06898/13-2530
E-Mail: michael.zimmer@voelklingen.de

Problem

Das zentral gelegene, seit vielen Jahren nicht mehr genutzte „Kaufhof-Grundstück“ soll im Zuge einer angestrebten Innenstadtrevitalisierung wieder als Standort für Handel und Dienstleistung entwickelt werden. Nach Einschätzung der Stadtverwaltung ist für diese angestrebte Wiedernutzung als Einkaufszentrum eine Einbindung des benachbarten Grundstückes des ehemaligen „Kaufhof-Parkhauses“ unabdingbar. Diesbezügliche Kaufangebote der Stadt wurden aber von der privaten Eigentümerin – einer Immobiliengesellschaft – abschlägig beschieden. Gleichzeitig nahm die private Eigentümerin diese städtischen Kauf- und Entwicklungsinteressen zum Anlass, das Grundstück in eine mit der Parkhausbetreibergesellschaft gegründete GbR zu übertragen, die es wiederum an einen potentiellen Entwickler veräußerte, wobei der gutachterlich ermittelte Verkehrswert in erheblichen Maße überschritten wurde. Da die Stadt plante, zur geplanten Errichtung des neuen Einkaufszentrums einen Investorenwettbewerb durchzuführen, stellte ein solcher Verkauf eines Schlüsselgrundstückes an einen potentiellen Investor ein erhebliches Erschwernis der städtischen Entwicklungsabsichten dar.

Ergebnis

Zur Sicherung ihrer Entwicklungsabsichten übte die Gemeinde gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ihr gesetzliches Vorkaufsrecht aus. Gleichzeitig ordnete sie unter Verweis auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO aus Gründen des öffentlichen Interesses die sofortige Vollziehung der Ausübung des Vorkaufsrechtes an und ließ zur Absicherung ihres Vorkaufsrechtes auf der Grundlage des § 28 Abs. 2 Satz 3 BauGB eine Vormerkung in das Grundbuch eintragen. Da der Notar die Anwendbarkeit eines Vorkaufsrechtes unter Verweis auf die schlichte „Einbringung“ des Grundstückes in eine von der Grundstückseigentümerin mit gegründeten GbR bestritt und eine diesbezügliche gerichtliche Klärung noch ausstand, übte die Gemeinde auch bzgl. des weiteren Verkaufes des Grundstückes von der GbR an den potentiellen Investor ihr gesetzliches Vorkaufsrecht aus und bestimmte hier aber nach § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB den zu zahlenden Betrag anhand des gutachterlich ermittelten Verkehrswertes neu, da der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschritt. Da in diesem Fall dem Verkäufer aber nach § 28 Abs. 3 Satz 2 BauGB ein befristetes gesetzliches Rücktrittsrecht zustand, war ein Übergang des Eigentums auf die Gemeinde zunächst weiterhin unsicher. Inzwischen erfolgte – nach gerichtlicher Klärung der Rechtmäßigkeit des Sofortvollzuges (vgl. OVG Saarland – Beschluss vom 03.06.2009 – AZ: 2 B 254 / 09) – der Ankauf des Parkhauses durch die Kommune zum Verkehrswert. Nach Abschluss des Investorenwettbewerbes konnten damit alle für die Entwicklung des Gebietes erforderlichen Grundstücke seitens der Stadt an den Wettbewerbssieger verkauft werden. Im November 2009 erfolgte der Verkauf mehrerer Grundstücke an einen Investor zwecks Errichtung eines Einkaufszentrums. Im April 2012 stimmte der Rat der Stadt dem Besitzübergang der Grundstücke an einen neuen Investor zu, da es bis dato zu keiner Projektrealisierung gekommen war. Jedoch ist es auch dem neuen Investor bis heute nicht gelungen, mit der Umsetzung zu beginnen, da sich die Vermarktung des Standortes als schwierig erweist. Der Grundstückskaufvertrag ermöglicht der Stadt die Rückabwicklung der Grundstücksveräußerung.

Fallbeispiel Dortmund

Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB Objekt: Großsiedlung

Problem

Die Großsiedlung Lanstrop prägt mit ihrer homogenen und mit großzügigen Abständen angelegten Zeilenbaustruktur den nördlichen Siedlungsteil von Lanstrop und ist als Geschosswohnungsbau um zentrale Infrastruktureinrichtungen gruppiert. Sie umfasst 1.153 Wohnungen, die 1959 mit öffentlichen Mitteln des Landes NRW gefördert und von 1960 bis 1962 in vier- bis fünfgeschossiger Bauweise fertiggestellt wurden. Mit Ablauf des 31.12. 2009 endete die Eigenschaft „öffentlich gefördert“. Ende 2008 standen in Lanstrop rund 220 Wohnungen leer. Dies entsprach einer Leerstandsquote von mehr als 19 %. Die Dynamik der Leerstandsentwicklung an diesem Standort war enorm. Angesichts der offensichtlich nur noch geringen Nachfragequalität (insbesondere im nördlichen Siedlungsbereich) und der peripheren Lage der Siedlung im Stadtgebiet war ein weiterer Anstieg der Leerstände aus wohnungswirtschaftlicher Sicht unabwendbar, soweit nicht kurzfristig Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnsituation getroffen werden. Gleichzeitig ist die Entwicklung der Eigentumsverhältnisse nach dem Verkauf durch die LEG Wohnen in 2005 nicht transparent und für die Stadtverwaltung Dortmund kaum nachvollziehbar. Seit dieser Privatisierung der Wohnungsbestände fehlt für die Großsiedlung ein durchgreifendes Instandsetzungs- und Modernisierungskonzept, mit dem die neuen – und teilweise wechselnden – Eigentümer die Marktfähigkeit ihres Wohnungsbestandes erhalten oder erreichen könnten.

Ergebnis

Das städtebauliche Ziel für die zukünftige Entwicklung des Gebietes ist der mieterverträgliche Umbau der Großsiedlung zu einem attraktiveren Wohnstandort, wobei zur Umstrukturierung sowohl das wohnungswirtschaftliche Instrument der Modernisierung von Bestandsgebäuden als auch das städtebauliche Instrument des Abrisses von Teilbereichen der Großsiedlung mit anschließendem Neubau – auch von innovativen Wohnformen – zum Einsatz kommen können. Dazu muss entweder eine belastbare Vereinbarung zwischen Stadt und Eigentümer über ein verbindliches Instandhaltungs- und Modernisierungskonzept mit entsprechenden Investitionsabsicherungen (z. B. Bürgschaft) abgeschlossen werden oder die Stadt muss im Falle einer Verkaufsbereitschaft in der Lage sein, sich das Eigentum an der Großsiedlung zu verschaffen. Der erneute Weiterverkauf der Wohnungsbestände an rein gewinnorientierte Unternehmen oder Fondsgesellschaften ohne Instandhaltungs- und Modernisierungskonzept soll verhindert werden. Dazu bietet der § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB ein besonderes Satzungs-vorkaufsrecht für Gebiete, in denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung in Betracht zieht. Der Rat der Stadt beschloss am 25.06.2009 aus diesen Gründen eine Vorkaufsrechtssatzung. Damit wahrt die Stadt ihre Eingriffsmöglichkeiten im Falle des Verkaufs oder Teilverkaufs der Siedlung. In einem solchen Verkaufsfall ist der Kaufvertrag der Stadt vorzulegen, die dann zu entscheiden hat, ob sie mit ihrem besonderen Vorkaufsrecht in den Kaufvertrag eintritt. Grundsätzlich bleibt aber die abschließende Entscheidung über die Ausübung des besonderen Vorkaufsrechtes einem gesonderten Beschluss des Rates vorbehalten, wenn die konkreten Bedingungen und die Höhe des Kaufpreises im Verkaufsfall feststehen.

Objekt: Großsiedlung Lanstrop
Kommune: Dortmund
Bundesland: Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner: Thomas Rohr, Stadt
Dortmund, Stadtplanungs- und Bauord-
nungsamt
Telefon: 0231/5023747
E-Mail: trohr@stadtdo.de

Fallbeispiel Bremerhaven

Vorkaufsortgesetz (Vorkaufsrechtssatzung) nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB für 16 einzelne Gebäude / Grundstücke

Problem

Bremerhaven leidet wie kaum eine andere westdeutsche Stadt unter verwahrlosten Immobilien. Neben dem demografischen Wandel haben die Krisen der Fischerei, der Werften und der Abzug der amerikanischen Streitkräfte die Stadt jeweils tausende Arbeitsplätze und Einwohner gekostet. Die Folge sind vielfältige Wohnungsleerstände und verwahrloste Immobilien. Bremerhaven rechnet mit ca. 5.000 leer stehenden Wohnungen, über 50 verwahrloste Immobilien wurden in einem „Schrottimmobilienkataster“ erfasst. Vornehmlich befinden sich diese Häuser in den Straßenzügen des gründerzeitlichen Lehe, von dessen rund 5.000 Geschosswohnungen etwa 600 leer stehen. Besonders betroffen ist dabei der Ortsteil Lehe-Goethestraße. 35 Mehrfamilienhäuser haben hier den Zustand der verwahrlosten Immobilie erreicht.

Die Eigentümer dieser Immobilien sind aus unterschiedlichsten Gründen nicht willens oder nicht in der Lage, die an sie gerichteten Anforderungen zu erfüllen. Der handlungsunfähige Eigentümer hat verpasst, den beschriebenen Erosionsverlauf durch rechtzeitiges Handeln abzuwenden, entweder durch entsprechende Investitionen in guten Zeiten oder einen Verkauf. Dem fortschreitenden Verfall seiner Immobilie steht er nun ohnmächtig gegenüber.

Bei den handlungsunwilligen Eigentümern muss zwischen Kleinanlegern und Immobilienhändlern unterschieden werden. Letztere kaufen in kurzen Zeiträumen ganze Immobilienpakete auf. Sie verfolgen eine Strategie, die nicht am Erhalt von Wohnwert und städtebaulichem Zusammenhang orientiert ist, sondern vielmehr auf einen kurzfristigen Weiterverkauf bei minimalen Unterhaltungsinvestitionen abzielt.

Der handlungsunwillige Eigentümer als Kleinanleger hat meistens auswärtig und damit ortsunkundig Häuser oder Eigentumswohnungen als vermeintliche „Schnäppchen“ spekulativ erworben. Der Kauf erfolgte häufig im blinden Vertrauen auf ein Hochglanz-Exposé ohne Analyse der tatsächlichen Marktverhältnisse. Die Banken finanzierten ebenfalls oft ohne Objektkenntnis und ohne Überprüfung der nachhaltig erzielbaren Mieten. Gegenüber dem Objektwert überzeichnete Hypotheken in Verbindung mit Mietausfällen führen überdurchschnittlich häufig zu Zwangsversteigerungen – in Bremerhaven haben sie einen Anteil von rund 9 Prozent an allen Grundstücksübertragungen. Diese Gruppe der Kleinanleger hat einen separaten Markt etabliert für die Immobilien, die durch den Bevölkerungsrückgang nicht mehr benötigt werden. Hierbei spielen Internet-Makler und Internet-Banken oft eine dubiose Rolle. Mit Prospektfälschungen, fingierten Mietgarantien und Rundum-Sorglos-Verwaltungen verschleiern sie das tatsächliche Risiko der Immobilien-Anlagen. Wenn die Kleinanleger die tatsächlichen Marktverhältnisse realisieren, versuchen sie meist jeder weiteren Investition in die Immobilie aus dem Weg zu gehen. Nicht selten wird auch der Versuch eines erneut auf Täuschung aufgebauten Verkaufs unternommen.

Ergebnis

Auf Basis der §§ 24 ff. des Baugesetzbuches (BauGB) wurde am 11. Juni 2009 ein Vorkaufsortsgesetz für 16 akut verwaarloste Häuser erlassen. Damit erhielt Bremerhaven die Möglichkeit, in Kaufverträge einzusteigen und den spekulativen Teufelskreis zu durchbrechen. Das Vorkaufsortsgesetz bringt das „Durchhandeln“ dieser Immobilien zum Erliegen. Ein von der Stadt beauftragter Moderator informiert die betroffenen Eigentümer über die tatsächlichen Marktperspektiven und stellt die Weichen bei den finanzierenden Banken für Löschungsbewilligungen.

Nach zwei Jahren spricht die Bilanz für sich: Elf der verwaerlosten Immobilien wurden angekauft, neun von ihnen wurden bereits oder werden abgerissen. Aber nur in einem einzigen Fall hat die Stadt ihr Vorkaufsrecht auch tatsächlich ausgeübt. Zunehmende Bedeutung beim Erwerb von Schrottimmobilien spielt das Instrument Zwangsversteigerung. Etwa die Hälfte der Grundstücke wurde auf diesem Wege ganz oder teilweise erworben. Betreiber ist in vielen Fällen die Stadtkasse (Mitglied der AG »Verwaerloste Immobilien), die versucht, auf diesem Weg Grundsteuerschulden, nicht gezahlte Müllgebühren oder die Hochwasserabgabe einzutreiben. Da die Schrottimmobilien im Zwangsversteigerungsverfahren bis auf wenige Ausnahmen auf kein weiteres Interesse mehr stoßen, ist ein lastenfreier Erwerb durch die Stadt als einziger Nachfrager sehr oft möglich. Im Juli 2011 wurde schon die zweite Runde eingeläutet und das Vorkaufsortsgesetz um zwölf neue Schrottimmobilien erweitert.

Vorkaufsortsgesetz Bremerhaven 16 verwaerloste Immobilien



- ✓ Gekauft
- ✓ In Bearbeitung/
Kaufangebote
liegen teilweise
vor

Gekaufte Immobilien nach
Vorkaufsortsgesetz Bremerhaven
Quelle: Stadtverwaltung Bremerhaven

Ansprechpartner: Hr. Friedrich, Stadtverwaltung Bremerhaven, Stadtplanungsamt;
Telefon: 0471/590-3225
E-Mail: Norbert.Friedrich@magistrat.bremerhaven.de

Kostentragung/mögliche Entschädigungsfolgen: Wird in den Fällen des § 172 Abs. 3 BauGB die Genehmigung versagt, kann der Eigentümer nach § 173 Abs. 2 BauGB von der Gemeinde unter den Voraussetzungen des § 40 Abs. 2 BauGB die Übernahme des Grundstücks verlangen. § 43 Abs. 1, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 3 und 4 BauGB sind entsprechend anzuwenden.

Dem Eigentümer wird ein Übernahmeanspruch gewährt für den Fall, dass die Genehmigung nach § 172 Abs. 3 BauGB versagt wird und ihm die Erhaltung der bauli-

chen Anlage wirtschaftlich nicht zuzumuten ist. Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit ist eine objektbezogene Betrachtung vorzunehmen, d. h. es ist auf das Gebäude in seinem Erhaltungszustand und seinen Erhaltungsmöglichkeiten abzustellen. Auf die persönlichen Verhältnisse des Eigentümers, insbesondere seine sonstigen Vermögensverhältnisse kommt es dagegen nicht an.³⁸ Unzumutbar ist die Erhaltung einer baulichen Anlage, wenn die Kosten ihrer Bewirtschaftung nicht

38 Vgl. Krautzberger, in: Battis/ Krautzberger/Löhr, BauGB, § 173 Rn. 3.

durch ihre Erträge oder den Nutzungswert aufgewogen werden können.³⁹

Weitere planungsrechtliche Voraussetzungen: Eine Erhaltungssatzung kann sowohl in Bebauungsplangebieten als auch im unbeplanten Innenbereich und Außenbereich aufgestellt werden.

Spezielle Anforderungen an Verwaltungsvollzug und -vollstreckung: Nach § 85 Abs. 1 Nr. 6 BauGB kann enteignet werden, um im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung eine bauliche Anlage aus den in § 172 Abs. 3 bis 5 bezeichneten Gründen zu erhalten.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Immobilien: Die Aufstellung einer Erhaltungssatzung kann erforderlich sein, wenn ein Gebiet eine städtebauliche Eigenart auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt aufweist und in diesem Gebiet (einzelne) bauliche Anlagen zwar verwahrlost sind, aber dennoch allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen eine prägende Wirkung oder besondere Bedeutung im Sinne des § 172 Abs. 3 BauGB aufweisen. Mit dem Genehmigungsvorbehalt nach § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB kann u. a. der Rückbau und die Änderung der baulichen Anlage(n) unter den Voraussetzungen des § 172 Abs. 3 BauGB versagt werden.

Die Versagung kann für die Gemeinde Kostenfolgen auslösen, denn der Eigentümer hat einen Übernahmeanspruch, wenn ihm die Erhaltung nicht zuzumuten ist. Der Verwahrlosungszustand selbst kann mithilfe der Erhaltungssatzung nicht beseitigt werden.

3.1.6 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB

Im Einzelnen geht es um folgende Regelungen:

- Die gemäß § 140 Nr. 3 und 4 BauGB von der Gemeinde erarbeiteten Sanierungsziele und städtebaulichen Planungen bieten eine rechtliche Basis für die Begründung der alsbaldigen städtebaulichen Erforderlichkeit des Einsatzes von städtebaulichen Geboten.
- Bei der Auseinandersetzung mit verwahrlosten Immobilien kann die nach § 138 BauGB bestehende Auskunftspflicht der Eigentümer und der sonstigen

Nutzungsberechtigten bei der Vorbereitung einer Sanierungsmaßnahme erhebliche Bedeutung erlangen, da sie den Gemeinden Zugang zu wichtigen Beurteilungsunterlagen verschafft.⁴⁰

- Gemäß §§ 144 und 145 BauGB stehen der Gemeinde im Sanierungsgebiet eine Vielzahl von Genehmigungsvorbehalten zur Verfügung. Diese können genutzt werden, um im Kontext verwahrloster Immobilien Entwicklungen zu verhindern, die mit den Sanierungszielen nicht kompatibel sind. Zu denken ist hier insbesondere an den Abschluss längerfristiger Miet- und Pachtverträge nach § 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, wenn eigentlich aufgrund der Sanierungsziele ein Abbruch wünschenswert wäre.
- Soweit für das konkrete Sanierungsgebiet das umfassende Verfahren festgelegt ist, stehen der Gemeinde auch die Vorschriften des § 153 BauGB zur Preisprüfung und Bemessung von Ausgleichsbeträgen, Entschädigungen und Kaufpreisen zur Verfügung.
- Der Gemeinde steht im Sanierungsgebiet ein Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB zu, das nach § 27a BauGB in bestimmten Fällen auch zugunsten Dritter ausgeübt werden kann.⁴¹

Zu beachten ist, dass zwar oft, aber nicht in jedem Fall ein festgelegtes Sanierungsgebiet gleichzeitig Förderkulisse im Rahmen der Städtebauförderprogramme ist.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Immobilien: Mit der Vorbereitung und Festlegung eines Sanierungsgebiets stehen der Gemeinde hoheitliche Instrumente zur Verfügung, die für den Einsatz bei verwahrlosten Immobilien geeignet sind.

3.1.7 Stadtumbaumaßnahmen gemäß §§ 171a ff. BauGB

Im Einzelnen gilt:

- Das gemäß § 171b Abs. 1 und 2 BauGB von der Gemeinde erarbeitete städtebauliche Entwicklungskonzept und die Festlegung des Stadtumbaugebiets bieten

³⁹ Ebd., § 173 Rn. 3 mit weiteren Nachweisen.

⁴⁰ Dies gilt auch für den Bereich der Sicherungssatzung für Stadtumbaumaßnahmen nach § 171d Abs. 4 BauGB.

⁴¹ Entsprechendes gilt nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB für die Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus.

Fallbeispiel Emden

Städtebauliche Sanierungsmaßnahme

Im Stadtgebiet Barenburg bildeten die zwei 11geschossigen Hochhausscheiben „Glaspalast Ost“ und „Glaspalast West“ mit jeweils 160 Wohnungen einen herausragenden sozialen Brennpunkt. Der Stadtteil – und hier insbesondere diese beiden „Glaspaläste“ – wiesen seit langem den Charakter einer „Durchgangsstation“ auf, so dass z.B. schon Mitte der 1980er Jahre über einen Teilrückbau auf fünf Stockwerke nachgedacht wurde. Durch den Zuzug vieler Übersiedler, Aussiedler und Asylsuchender um 1990 stand zwischenzeitlich ein Rückbau zunächst nicht mehr auf der Tagesordnung.

Den beiden Hochhausscheiben lagen grundsätzlich unterschiedliche Eigentümer- und Nutzungsstrukturen zugrunde.

Der „Glaspalast West“ war im Eigentum einer Fondsgesellschaft mit einer Vielzahl „anonymer“ Anteilszeichner, die über keine – über die reine Renditeerwartung hinausgehende – Identifikation mit dem Objekt verfügten. Durch nicht ausreichende Investitionen in das Gebäude und in das Wohnumfeld war die Immobilie in eine Abwärtsspirale geraten, die dazu führte, dass Leerstandszahlen von zeitweise über 80 % zu verzeichnen waren. Da eine wirtschaftliche Sanierung nicht möglich war, wurde das Gebäude 2012 aus dem Immobilienfonds für einen symbolischen Euro an die Stadt Emden veräußert. Zuvor war – nach zwei vergeblichen Anläufen – ein Umlaufbeschluss der Anteilseigner zur Veräußerung des Gebäudes mit einer erforderlichen Mehrheit von 75 % gefasst worden.

Mittlerweile ist das Gebäude abgerissen. Als Zwischen- bzw. Nachnutzung wird für einen vertraglich vereinbarten Zeitraum von mindestens zehn Jahren auf dem Grundstück keine neue Bebauung sondern eine parkartig gestaltete Grünfläche entstehen. Die Kosten für den Abriss des Gebäudes betrugen ca. 600.000 Euro. Die Kosten für die Wiederherrichtung der Fläche, die unter intensiver Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger des Stadtteils geplant wird, betragen ca. 200.000 Euro. Die Umsetzung erfolgt im Frühjahr 2014. Der Abriss wurde aus dem Städtebauförderprogramm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“, in das die Stadt Emden 1999 aufgenommen wurde, gefördert (1/3 Bund, 1/3 Land Niedersachsen und 1/3 Stadt Emden).

Die „BauBecon“ als Sanierungsträger und die Stadt Emden planen die Herausgabe einer Broschüre, die den Abriss des Gebäudes und die damit verbundenen einzelnen Schritte ausführlich dokumentiert.

Der „Glaspalast Ost“ ist – anders als der Glaspalast West – eine nach dem Wohnungseigentumsgesetz aufgeteilte Eigentumswohnanlage, die ursprünglich durch selbstnutzende Eigentümer und deren sehr hoher Identifikation mit dem Leben im Hochhaus gekennzeichnet war. Aufgrund inzwischen erfolgter Eigentümerwechsel – teilweise in Form von Zwangsversteigerungen – und damit verbundenen Vermietungsproblemen, die sich entweder in Leerstand oder in der Vermietung an „soziale Problemfälle“ äußern, ist es inzwischen zu einer Spaltung der Eigentümer und Nutzer gekommen.



Glaspalast vor und während des Abrisses
Fotos: Stadt Emden

Objekt: Stadtteil Barenburg, Klein-von-Diepold-Str., „Glaspaläste“
Kommune: Emden
Bundesland: Niedersachsen

Ansprechpartner: Hr. Lücking, Stadtverwaltung Emden, FB Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung, Fachdienst Stadtplanung
Telefon: 04921/87-1374
E-Mail: luecking@emden.de

Auf der einen Seite gibt es weiterhin eine Vielzahl von Eigentümern und Nutzern, die gern in einer solchen Hochhausscheibe wohnen. Auf der anderen Seite sind inzwischen viele Mieter – teilweise gekoppelt mit einer grundsätzlich problematischen sozialen Lebenssituation – durch eine Haltung der Gleichgültigkeit oder Ablehnung gegenüber dieser Wohnform gekennzeichnet.

Durch den Abriss des westlichen Glaspalastes und durch die Aufwertung des Wohnumfeldes im Nahbereich hofft die Stadt Emden, auch im Bereich des östlichen Gebäudes zu einer Stabilisierung der Bevölkerungsstruktur beizutragen.

Zur Lösung der Vielzahl an Problemfällen in diesem Gebiet wurde ein förmliches Sanierungsverfahren beschlossen. Darüber hinaus konnten inzwischen mit Hilfe des Förderprogramms „Soziale Stadt“ nachhaltige Erfolge erzielt und damit eine Stabilisierung des gesamten Stadtteils erreicht werden. Durch den Abriss eines der beiden baugleichen Gebäude wird ein Wohnungsüberschuss im Stadtteil Barenburg an sinnvoller Stelle abgebaut und ein sozialer Brennpunkt entzerrt.

eine rechtliche Basis für die Begründung der alsbaldigen Erforderlichkeit des Einsatzes von städtebaulichen Geboten und für den Einsatz der Sicherungssatzung nach § 171d BauGB.

- Im Stadtumbaugebiet sind die §§ 137 und 164a BauGB entsprechend anzuwenden. Damit wird im Einzelfall die Finanzierung von Planungs-, Beratungs- und Moderationsleistungen zur Bewältigung der Problematik verwahrloster Immobilien ermöglicht.
- Nach § 171d BauGB kann die Gemeinde in Stadtumbaugebieten oder Teilen davon eine Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus erlassen. Die nach § 171d Abs. 4 BauGB in Verbindung mit § 138 BauGB bestehende Auskunftspflicht der Eigentümer und der sonstigen Nutzungsberechtigten kann bei der Vorbereitung einer solchen Satzung für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien erhebliche Bedeutung erlangen, da sie den Gemeinden Zugang zu wichtigen Beurteilungsunterlagen verschafft.
- Gemäß § 171d Abs. 1 BauGB steht der Gemeinde im Gebiet einer Sicherungssatzung das Instrument der Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 BauGB zur Verfügung. Dieses kann genutzt werden, um im Bereich verwahrloster Immobilien Entwicklungen zu verhindern, die mit den Stadtumbauzielen nicht kompatibel sind.

- Der Gemeinde steht im Gebiet einer Sicherungssatzung ein Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB zu, das nach § 27a BauGB in bestimmten Fällen auch zugunsten Dritter ausgeübt werden kann.
- Im Geltungsbereich einer Satzung nach § 171d BauGB besteht die Möglichkeit der Enteignung gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB. Die Enteignung darf in einem solchen Fall nur erfolgen, um einen den städtebaulichen und sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf der Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage eines Stadtentwicklungskonzepts nach § 171b Abs. 2 BauGB oder eines Sozialplans nach § 180 BauGB zu sichern. Ein Beschluss nach § 171b Abs. 1 BauGB oder ein Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB reicht hierzu nicht aus.⁴²

Zu beachten ist, dass die Förderung eines Quartiers aus der Städtebauförderung im Rahmen der Programme Stadtumbau West oder Stadtumbau Ost nicht zwingend die Festlegung eines Stadtumbaugebietes nach § 171b BauGB beinhaltet. Dies bedeutet: Nicht jedes Fördergebiet der Städtebauförderung, in welchem Maßnahmen des Stadtumbaus gemäß der VV Städtebauförderung stattfinden, ist auch automatisch ein Stadtumbaugebiet i. S. v. § 171 b BauGB. Fördergebiete des Stadtumbaus können gemäß

⁴² Vgl. dazu Battis: a.a.O., § 85 Rn. 8.

Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung auch, soweit erforderlich, als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB, als städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB oder – sofern für Maßnahmen der Aufwertung und Sicherung – als Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB festgesetzt werden (VV StBauF 2013, Art. 5 Abs. 3). In diesen Fällen gelten nicht zwingend die o.g. Rechtsnormen.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Grundstücke: Stadtumbaumaßnahmen sind nach § 171a Abs. 2 BauGB Maßnahmen, „durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden“. Solche Funktionsverluste „liegen insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist“. Mit der Formulierung „zu erwarten ist“ signalisiert der Gesetzgeber, dass hier auch vorbeugendes Handeln, z. B. gegen die Entstehung von „Schrottimmobilien“, möglich ist. Seit der „BauGB-Klimaschutznovelle“ 2011⁴³ liegen solche Funktionsverluste auch vor bzw. sie drohen auch, wenn „(...) die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden“. Zu den Zielen und Maßnahmenbereichen des Stadtumbaus gehören nach § 171a Abs. 3 Nr. 2, 4 und 5 BauGB die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Umwelt, die Neunutzung nicht mehr bedarfsgerecht genutzter Anlagen und ggf. der Rückbau baulicher Anlagen. Mit der Vorbereitung und Festlegung eines Stadtumbaugebiets steht der Gemeinde eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, die im Einzelfall für den Einsatz bei verwahrlosten Immobilien geeignet sind.

3.2 Bauordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse

Im Gegensatz zum Bauplanungsrecht ist das Bauordnungsrecht nicht flächen-, sondern objektbezogen. Bauordnungsrechtliche Normen finden sich in der jeweiligen Landesbauordnung der Länder. Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht weisen materiell-rechtliche Überschneidungsbereiche auf und sind verfahrensrechtlich miteinander verknüpft. Innerhalb des Baugenehmigungsverfahrens muss ein konkretes Bauvorhaben grundsätzlich sowohl bauplanungsrechtlichen wie bauordnungsrecht-

lichen Vorschriften genügen. Nach flächenbezogenem Bauplanungsrecht muss sich das konkrete bauliche Vorhaben in das jeweilige Baugebiet einfügen. Das objektbezogene Bauordnungsrecht enthält Regelungen über die Beziehung des Bauwerks zu den Nachbargrundstücken. Die Aufgabe des Bauordnungsrechts ist die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Bereich des Bauens durch Regelung der ordnungsrechtlichen Anforderungen an ein konkretes Bauwerk. Schwerpunkte des Bauordnungsrechts sind:

- die Anforderungen an das Grundstück und seine Bebauung (zum Beispiel Abstandsflächen und verkehrsmäßige Erschließung),
- die Anforderungen an einzelne Räume, Wohnungen und besondere Anlagen (zum Beispiel Stellplätze) sowie
- grundsätzliche Anforderungen an die Ausführung baulicher Anlagen und der wichtigsten Gebäudeteile (zum Beispiel Standsicherheit, Verkehrssicherheit, Brandschutz).

Das Bauordnungsrecht sieht für die Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung oder den Abbruch von baulichen und sonstigen Anlagen einen Genehmigungsvorbehalt als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vor, soweit nicht im Einzelfall Verfahrensfreiheit, Anzeigepflicht oder der Vorrang eines anderen Gestattungsverfahrens bestehen, um Verstöße gegen baurechtliche Vorschriften zu verhindern. Ferner haben die Bauaufsichtsbehörden bei laufenden Bauarbeiten und während der Nutzung der fertig gestellten baulichen und sonstigen Anlagen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Sofern dagegen Verstöße festgestellt werden, können die zuständigen Behörden Verfügungen zur Wiederherstellung baurechtskonformer Zustände erlassen und bei Nichtbefolgung vollstrecken (repressive Kontrolle durch Bauüberwachung).

Das Bauordnungsrecht beinhaltet eine Reihe bauordnungsrechtlicher Eingriffsbefugnisse, die sich landesspezifisch unterscheiden (vgl. Tabelle 1). Im Folgenden werden ausgewählte Möglichkeiten des Einschreitens der Bauaufsichtsbehörden dargestellt, die im Umgang mit verwahrlosten Immobilien von besonderer Bedeutung sind.

43 Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22.07.2011 (BGBl. I S. 1509).

Land	BauO	BauO vom (zuletzt geändert)	General-ermächtigung	Spezialermächtigung – nachträgliche Anpassung	Spezialermächtigung – Instandsetzung	Spezialermächtigung – Beseitigung wg. Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften	Spezialermächtigung – Beseitigung auffälliger baulicher Anlagen
Baden-Württemberg	LBO BW	05.03.2010 (03.12.2013)	§ 47 Abs. 1 Satz 2	§ 58 Abs. 6		§ 65	
Bayern	BayBO	14.08.2007 (08.04.2013)	Art. 54 Abs. 2 Satz 2	Art. 54 Abs. 4		Art. 76 Satz 1	
Berlin	BauO Bln	29.09.2005 (29.06.2011)	§ 58 Abs. 1 Satz 2	§ 85 Abs. 2		§ 79 Satz 1	
Brandenburg	BbgBO	17.09.2008 (29.11.2010)	§ 52 Abs. 2 Satz 2	§ 78 Abs. 1		§ 74 Abs. 1	§ 74 Abs. 2
Bremen	BremLBO	06.10.2009 (15.11.2011)	§ 58 Abs. 2 Satz 2	§ 58 Abs. 3 Satz 1		§ 79 Abs. 1	§ 79 Abs. 2
Hamburg	HBauO	14.12.2005 (28.01.2014)	§ 58 Abs. 1 Satz 2	§ 76 Abs. 3 Satz 1	§ 76 Abs. 2	§ 76 Abs. 1 Satz 1	§ 76 Abs. 2
Hessen	HBO	15.01.2011 (13.12.2012)	§ 53 Abs. 2 Satz 2	§ 53 Abs. 3		§ 72 Abs. 1 Satz 1	
Mecklenburg-Vorpommern	LBauO M-V	18.04.2006 (20.05.2011)	§ 58 Abs. 1 Satz 2	keine Spezialregelung		§ 80 Abs. 1	
Niedersachsen	NBauO	03.04.2012	§ 58 Abs. 1 Satz 1	§ 85 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 1		§ 79 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 i. V. m. Satz 1	§ 79 Abs. 3 Satz 1
Nordrhein-Westfalen	BauO NRW	01.03.2000 (21.03.2013)	§ 61 Abs. 1 Satz 2	§ 87 Abs. 1		keine Spezialregelung	
Rheinland-Pfalz	LBauO RP	24.11.1998 (09.03.2011)	§ 59 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Abs. 2	§ 85 Abs. 1		§ 81	§ 82
Saarland	LBO SL	18.02.2004 (11.12.2012)	§ 57 Abs. 2 Satz 2	§ 57 Abs. 3		§ 82 Abs. 1	§ 82a
Sachsen	SächsBO	28.05.2004 (27.01.2012)	§ 58 Abs. 2 Satz 2	keine Spezialregelung		§ 80 Satz 1	
Sachsen-Anhalt	BauO LSA	10.09.2013	§ 57 Abs. 2 Satz 2	§ 86 Abs. 1		§ 79 Satz 1	
Schleswig-Holstein	LBO SH	22.01.2009 (17.01.2011)	§ 59 Abs. 1 Satz 2	§ 60 Abs. 1		§ 59 Abs. 2 Nr. 3	§ 59 Abs. 2 Nr. 3
Thüringen	ThürBO	13.03.2014	§ 58 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2	§ 89 Abs. 1		§ 79 Abs. 1	§ 79 Abs. 2

Tabelle 1: Bauaufsichtsrechtliche Eingriffsmöglichkeiten mit besonderer Bedeutung für die Beseitigung von verwahrlosten Grundstücken

3.2.1 Abbruch- bzw. Beseitigungsanordnung

Inhalt der Anordnung: Die zuständige Behörde verpflichtet mit der Abbruch- bzw. Beseitigungsanordnung den Adressaten zum vollständigen oder teilweisen Abbruch bzw. zur Beseitigung von baulichen oder sonstigen Anlagen.⁴⁴

Spezielle Ermächtigungsgrundlagen:

1. Beseitigung auffälliger Anlagen: In einigen Ländern kann die Beseitigung einer baulichen Anlage angeordnet werden, wenn diese nicht genutzt wird und zu verfallen

droht, und wenn kein öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse an ihrer Erhaltung besteht.⁴⁵

2. Beseitigung wegen Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften: Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen enthalten alle Landesbauordnungen mit gleichem oder ähnlichem Wortlaut eine Ermächtigung zur Anordnung der teilweisen oder vollständigen Beseitigung von

⁴⁴ In einigen Ländern werden nur bauliche Anlagen erfasst. In einigen Ländern sind Sonderregelungen für Werbeanlagen sowie Waren- oder Leistungsautomaten vorhanden.

⁴⁵ Vgl. § 74 Abs. 2 BbgBO, § 79 Abs. 2 BremLBO, § 76 Abs. 2 Nr. 1 und 2 HBauO, § 79 Abs. 3 Satz 1 NBauO, § 82 LBauO RP, § 82a LBO SL, § 59 Abs. 2 Nr. 3 LBO SH und § 79 Abs. 2 ThürBO mit gleichem oder ähnlichem Wortlaut.

Instrumentensteckbrief Anordnung der Beseitigung baufälliger baulicher Anlagen	
Inhalt	Anordnung eines vollständigen oder teilweisen Abbruchs bzw. der Beseitigung von baulichen oder sonstigen Anlagen
Ermächtigungsgrundlage	– in acht Ländern⁴⁶ (Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen) Spezialermächtigung für die Anordnung der Beseitigung baufälliger baulicher Anlagen – Spezialermächtigung für die Anordnung der Beseitigung baulicher Anlagen wegen Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften (außer NRW) – ggf. Generalermächtigung (z. B. NRW)
spezifische Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)	– Spezialermächtigung wg. Baufälligkeit: „wird nicht genutzt und droht zu verfallen / ist im Verfall begriffen“ (BRB, BR, N, RP, SL, TH), „ist verwahrlost oder durch Beschriftung und Bemalung verunstaltet und Instandsetzung ist nicht möglich“ oder „wird endgültig nicht mehr genutzt“ (HH) sowie „aufgrund des Zustandes ist auf Dauer eine Nutzung nicht mehr zu erwarten, insbesondere bei Ruinen“ (SH) – Spezialermächtigung wg. Rechtswidrigkeit: rechtmäßige Zustände können nicht auf andere Weise hergestellt werden
sonstige Voraussetzungen (u. a.)	es besteht kein öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse an ihrer Erhaltung
Verfahren, Vollstreckung und Vollzug	– Ermessensentscheidung – Verwaltungsakt der (unteren) Bauaufsichtsbehörde (im Saarland: der Gemeinde) gegen den Störer – der Adressat der beabsichtigten Anordnung ist vor deren Erlass anzuhören (§ 28 Abs. 1 LVwVfG), in den Fällen, in denen eine sofortige Entscheidung geboten ist, kann auf die Anhörung verzichtet werden – Vollstreckungsmöglichkeiten: Zwangsgeld, Ersatzvornahme
Kostentragung	der in Anspruch genommene Störer hat die Kosten zu tragen, die ihm bei der Erfüllung der Anordnung oder die der Behörde bei Ersatzvornahme entstehen

Anlagen, wenn sie im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert wurden, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können.

Bauordnungsrechtliche Generalermächtigung: Da in einigen Bundesländern keine spezielle Ermächtigungsgrundlage für die Beseitigung von baulichen Anlagen vorgesehen ist, kann die Beseitigungsverfügung hier nur auf die bauordnungsrechtliche Generalermächtigung gestützt werden.⁴⁷

Generalklausel und materielle Einzelvorschriften: Der materiell-rechtliche Umfang behördlicher Anordnungen ergibt sich aus der Generalklausel des § 3 bzw. Art. 3 sowie den materiellen Einzelvorschriften der jeweiligen Landesbauordnung.

Tatbestandsvoraussetzungen: Spezielle Ermächtigungsgrundlage „Beseitigung baufälliger Anlagen“ (mit gleichen oder ähnlichen Formulierungen):

- Die bauliche Anlage „wird nicht genutzt und droht zu verfallen / ist im Verfall begriffen“,⁴⁸ „ist verwahrlost oder durch Beschriftung und Bemalung verunstaltet und eine Instandsetzung ist nicht möglich“ oder „wird endgültig nicht mehr genutzt“⁴⁹ sowie „aufgrund des Zustandes ist auf Dauer eine Nutzung nicht mehr zu erwarten, insbesondere bei Ruinen“.⁵⁰
- Es besteht kein öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse an ihrer Erhaltung.⁵¹
- Teilweise wird klargestellt, dass die denkmalrechtlichen Regelungen unberührt bleiben.⁵²
- Darüber hinaus wird teilweise klargestellt, dass die nach Abbruch oder Beseitigung nicht überbauten Grundstücksteile zu begrünen bzw. zu entsiegeln sind.⁵³

Sind die Tatbestandsvoraussetzungen für die Beseitigung baufälliger Anlagen nicht erfüllt, kommt in den Ländern

46 Für Thüringen wurde im Rahmen der Novellierung 2014 eine solche Spezialermächtigung eingefügt.

47 Vgl. z. B. § 61 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW. Vgl. Gädtke/Heintz, Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen, § 61 Rn. 18.

48 Vgl. § 74 Abs. 2 BbgBO, § 79 Abs. 2 BremLBO, § 79 Abs. 3 Satz 1 NBauO, § 82 LBO RP, § 82a LBO SL, § 79 Abs. 2 ThürBO.

49 Vgl. § 76 Abs. 2 Nr. 1 HBauO.

50 Vgl. § 59 Abs. 2 Nr. 3 LBO SH.

51 Vgl. § 74 Abs. 2 BbgBO.

52 Vgl. § 82 LBO Rh.-Pf., § 82a LBO SL.

53 Vgl. § 82 LBO Rh.-Pf., § 82a LBO SL.

mit einer Spezialermächtigung eine Beseitigung baulicher Anlagen nur in Betracht, wenn die bauliche Anlage im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert wurde.⁵⁴ Sofern aber eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht, können darüber hinaus gehend auf der Grundlage der Generalermächtigung Maßnahmen erforderlich sein, die im Regelfall in der Sicherung der baulichen Anlage bestehen werden, im Einzelfall aber auch bis zu einem Abbruch der baulichen Anlage reichen können.

Spezialermächtigung „Beseitigung wegen Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften“ (mit gleichen oder ähnlichen Formulierungen):

- Bauliche Anlage wird im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert.
- Rechtmäßige Zustände können nicht auf andere Weise hergestellt werden.
- Die Tatbestandsvoraussetzungen sind grundsätzlich nur erfüllt, wenn die bauliche Anlage formell und materiell illegal ist.

Bauordnungsrechtliche Generalermächtigung:

- Die nach der jeweiligen bauordnungsrechtlichen Generalermächtigung zu ergreifenden Maßnahmen richten sich nach der Schwere des Verstoßes gegen die Generalklausel des § 3 Abs. 1 der jeweiligen Landesbauordnung. Sie können bis zu einem Abbruch eines nicht mehr standsicheren Gebäudes gehen, wenn dieses z.B. so dicht an einer öffentlichen Verkehrsfläche liegt, dass Passanten durch herab fallende Mauerteile verletzt werden können.⁵⁵
- Die Tatbestandsvoraussetzungen liegen grundsätzlich nur vor, wenn die bauliche Anlage formell und materiell illegal ist.

Weitere Anforderungen an den Erlass der Anordnung: Vgl. dazu die gesonderten Ausführungen auf den Seiten 65 f.

Kostentragung: Der in Anspruch genommene Störer hat die Kosten zu tragen, die ihm bei der Erfüllung der Anordnung entstehen. Soweit der Störer der Anordnung nicht freiwillig nachkommt, kann die zuständige Behörde die erforderlichen Zwangsmittel (ggf. Zwangsgeld und Ersatzvornahme) im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung einsetzen (vgl. dazu im Einzelnen Kapitel 3.8).

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Grundstücke: Die Abbruch- bzw. Beseitigungsanordnung wird – mit gewissen Einschränkungen – als ein geeignetes Instrument zur Beseitigung baurechtswidriger Zustände bzw. zur Beseitigung von baufälliger bzw. ruinöser Bausubstanz beurteilt, insbesondere dann, wenn der Adressat den ihm auferlegten Pflichten nicht freiwillig nachkommt.

Dieses Instrument ist auch für den Fall geeignet, dass der Adressat der erlassenen Anordnung nicht freiwillig nachkommt und die zuständige Bauaufsichtsbehörde Vollstreckungsmaßnahmen zu veranlassen hat. In diesem Fall erhöht sich allerdings der ohnehin erforderliche Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen beträchtlich. Darüber hinaus besteht – für den Fall, dass die säumigen Adressaten zahlungsunfähig sind – ein gewisses Risiko, die Kosten der ggf. notwendigen Ersatzvornahme nicht beitreiben zu können. Zur Vollstreckung vgl. Ausführungen in Kapitel 3.8.

Verhältnis von bauordnungsrechtlicher Beseitigungsanordnung und städtebaulichem Rückbaugebot⁵⁶

Die bauordnungsrechtliche Beseitigungsanordnung und das städtebauliche Rückbaugebot dienen unterschiedlichen Zielen. Die Beseitigungsanordnung dient dem Ziel, im Sinne der Gefahrenabwehr oder anderer Schutzgüter des Bauordnungsrechts Abhilfe gegen baurechtswidrige Zustände zu schaffen. Das Rückbaugebot verfolgt hingegen städtebauliche Ziele, die schon vor Eintritt einer bauordnungsrechtlichen Gefahrenlage seine Anwendung rechtfertigen können.

In Grenzfällen ist durch die jeweils zuständigen Stellen zu entscheiden, ob jenseits der Gefahrenabwehr ein bauordnungsrechtliches Schutzgut wie das Ortsbild betroffen sein könnte, oder ob die städtebaulichen Ziele überwiegen. Die

⁵⁴ Vgl. Pieper, Öffentliches Baurecht, S. 143.

⁵⁵ Vgl. Reimus, in: Jäde, Henning et al.: Bauordnungsrecht Brandenburg. Kommentar, § 52 Rn. 18.

⁵⁶ Zu der Möglichkeit und Verhältnismäßigkeit der Anwendung einer bauordnungsrechtlichen Rückbauverfügung statt eines städtebaurechtlichen Rückbaugesbotes vgl. u. a. VG Mainz, Urteil v. 15.01.2008, 3 K 313/07.MZ, zu der ggf. bestehenden Gleichrangigkeit (dem Nebeneinander) von bauordnungsrechtlicher Rückbauverfügung und städtebaurechtlichem Rückbaugebot und der damit verbundenen „Wahlmöglichkeit“ vgl. VG Oldenburg, Urteil v. 12.11.2013, 4 A 4714/13 sowie zu der nach § 175 Abs. 5 BauGB grundsätzlich zulässigen (und auf der Vollstreckungsebene aufzulösenden) Pflichtenkollision von gleichzeitig vorliegender bauordnungsrechtlicher Rückbauverfügung seitens der Bauaufsichtsbehörde und städtebaurechtlichem Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB seitens der Gemeinde vgl. Hessischer VGH, Beschluss v. 11.06.2008, 3 A 880/08.Z

Fallbeispiel Ingelheim am Rhein

Bauordnungsrechtliche Abbruchanordnung

Problem

Bei einem seit mehreren Jahrzehnten leer stehenden Wohnhaus wurde im Rahmen einer Ersatzvornahme auf der Grundlage einer gerichtlich bestätigten bauordnungsrechtlichen Rückbauverfügung – es bestand akute Einsturzgefahr bei Teilen des Gebäudes – der Dachstuhl, der Kamin und ein Teil der Außenwand abgetragen, so dass damit zwar einerseits eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zukünftig ausgeschlossen werden konnte, andererseits blieb aber gleichzeitig ein das Ortsbild störender Gebäudetorso stehen.

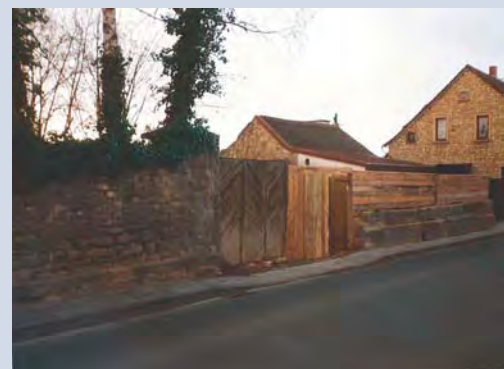
Ergebnis

Auf der Rechtsgrundlage des damaligen § 78a und jetzigen § 82 der Bauordnung des Landes Rheinland-Pfalz, der – „soweit bauliche Anlagen nicht genutzt werden und im Verfall begriffen sind“ – die Bauaufsichtsbehörde ermächtigt, die Eigentümer zu verpflichten, „die Anlage abzureißen oder zu beseitigen“, gab die zuständige Bauaufsichtsbehörde dem Eigentümer unter Anordnung des Sofortvollzuges und unter Androhung der Ersatzvornahme auf, den verbliebenen Gebäudetorso bis zur Oberkante der Kellergeschosdecke vollständig abzureißen und das Grundstück durch einen mindestens 1,50 m hohen Zaun oder eine vergleichbare Maßnahme abzusichern.

Der Eigentümer legte gegen diese Rückbauverfügung Widerspruch ein. Der parallel beim zuständigen Verwaltungsgericht gestellte Antrag auf Gewährung des einstweiligen Rechtsschutzes hatte in zweiter Instanz Erfolg. Dem Widerspruch selbst wurde nicht stattgegeben, so dass der Eigentümer beim zuständigen Verwaltungsgericht Klage einreichte, welche von diesem zurückgewiesen wurde (VG Mainz – 06.06.1997 – AZ: 2 K 1353/96). Die daraufhin eingelegte Berufung beim Oberverwaltungsgericht (vgl. www.jurion.de/de/document/show/0:44024,0/0:510221,0) Rheinland-Pfalz wurde als zwar zulässig, aber unbegründet zurückgewiesen (vgl. BRS 62, Nr. 207), ebenso blieb die – aufgrund der nicht zugelassenen Revision – beim Bundesverwaltungsgericht eingelegte Nichtzulassungsbeschwerde ohne Erfolg (vgl. www.jurion.de/de/document/show/0:510221,0).

Die Gerichte bestätigten im Rahmen ihrer Entscheidungen zum einen das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen zum Erlass der Rückbauverfügung, da der Gebäudetorso nachweislich „nicht genutzt“ und „im Verfall begriffen“ war, sowie zum anderen die Vereinbarkeit der Rückbauverfügung (hinsichtlich der Ermessensausübung) und deren Eingriffsgrundlage (§ 78a – jetzt: § 82 – LBO) mit dem grundgesetzlichen Schutz des Eigentums.

Insbesondere wurde ausgeführt, dass eine solche abgängige Bausubstanz, die sich als „Missstand“ im Hinblick auf das Ortsbild darstellt, keinen eigentumsrechtlichen Bestandsschutz mehr genießt und deren Beseitigung im Rahmen der zulässigen Sozialbindung liege, da die Beseitigung eines Gebäudetorsos dem Gemeinwohlbelang „Pflege des Orts- und Landschaftsbildes“ diene. Der Rückbau wurde entsprechend der Verfügung durchgeführt.



Vor, während und nach Abriss
Fotos: Stadt Ingelheim

Objekt: gelegen in Ober-Ingelheim Neuweg
Kommune: Ingelheim am Rhein
Bundesland: Rheinland-Pfalz

Ansprechpartner: Dipl.-Ing. Richard Brand,
Stadtverwaltung Ingelheim, Untere Bau-
aufsichtsbehörde
Telefon: 06132/782-185
E-Mail: richard.brand@ingelheim.de

Anwendung des Rückbaugebots nach § 179 Baugesetzbuch (BauGB) setzt – wie bei allen städtebaulichen Geboten nach den §§ 176 bis 179 BauGB – u. a. voraus, „dass die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist“ (§ 175 Abs. 2 BauGB). Die Gemeinde hat sich daher vor dem Erlass eines Rückbaugebots in Form eines plausiblen städtebaulichen Konzepts sowohl mit der zeitlichen Dimension („alsbaldig“), vor allem aber auch mit der Erforderlichkeit der Maßnahme auseinanderzusetzen.

Seit der Änderung des § 179 BauGB durch die umgangssprachlich als „BauGB-Innenentwicklungs-Novelle 2013“ bezeichnete Gesetzesänderung kann die Gemeinde „den Eigentümer verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie

1. den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann oder
2. Mängel oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 aufweist, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können“ (§ 179 Abs. 1 BauGB).

Die Gemeinde hat vor dem Erlass eines Rückbaugebots nach Nr. 2 der zitierten Vorschrift zu prüfen, ob das Tatbestandsmerkmal der nicht behebbaren Mängel nach § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB erfüllt ist. Hinsichtlich der Frage, ob es sich um behebbare Mängel handelt, kommt es nicht allein auf die technische „Machbarkeit“ an, sondern darauf, ob sich entsprechende Maßnahmen wirtschaftlich durchführen lassen, also rentabel sind. Das Rückbaugebot ist unverändert als Duldungsgebot ausgestaltet. Entstehen dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten als Folge dieser Duldung Vermögensnachteile, hat die Gemeinde angemessene Entschädigung in Geld zu leisten oder – im Falle wirtschaftlicher Unzumutbarkeit zulasten des Eigentümers – das Grundstück zu übernehmen (§ 179 Abs. 3 BauGB). Duldung heißt aber auch, dass der Eigentümer die Kosten nicht zu tragen hat, vielmehr trägt in den Fällen nach Nr. 1 grundsätzlich die Gemeinde die Kosten. In den Fällen des Rückbaugebots nach Nr. 2 der zitierten Vorschrift gilt allerdings eine andere Regelung: hiernach „sind die Beseitigungskosten vom Eigentümer bis zur Höhe der ihm durch die Beseitigung entstehenden Vermögensvorteile zu tragen. Der Kostenerstattungsbetrag kann durch Bescheid geltend gemacht werden, sobald die bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt ist“ (§ 179

Abs. 4 Satz 1 BauGB). Während der Eigentümer beim Rückbaugebot nur zur Duldung des Abbruchs verpflichtet wird, muss er bei einer bauordnungsrechtlichen Anordnung selbst – auf eigene Kosten – die Beseitigung vornehmen.

3.2.2 Anordnung von Sicherungsmaßnahmen nach Generalnorm der Landesbauordnung

Inhalt der Anordnung: Die zuständige Behörde verpflichtet mit dieser Anordnung den Adressaten zur Durchführung von Sicherungsmaßnahmen. Folgende Sicherungsmaßnahmen kommen z. B. in Betracht:

- Errichtung eines geschlossenen Zauns,
- Schließung sämtlicher Fenster und Zugänge in bestimmten Geschossen und
- Entfernung sämtlicher loser Dachziegel des Gebäudes.

Die im Einzelfall zu treffenden Maßnahmen müssen inhaltlich bestimmt sein und den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen.

Ermächtigungsgrundlagen: Für die Anordnung von Sicherungsmaßnahmen enthalten die Landesbauordnungen i. d. R. keine spezielle Ermächtigungsgrundlage, so dass Sicherungsanordnungen nur auf die bauordnungsrechtliche Generalermächtigung gestützt werden können.⁵⁷

Tatbestandsvoraussetzungen:

- Nach den bauordnungsrechtlichen Generalermächtigungen haben die Bauaufsichtsbehörden u. a. bei der Nutzung von baulichen Anlagen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Sie können in Wahrnehmung dieser Aufgaben die erforderlichen Maßnahmen treffen.⁵⁸
- Zu prüfen ist, ob der materiell-rechtliche Umfang der beabsichtigten behördlichen Anordnungen von der Generalklausel des § 3 bzw. Art 3 bzw. den materiellen Einzelschriften der jeweiligen Landesbauordnung gedeckt ist.

⁵⁷ Vgl. ergänzend für „endgültig nicht mehr genutzte Anlagen“ in Hamburg: § 76 Abs. 2 Nr. 2 BauO HH.

⁵⁸ Mit gleichem oder ähnlichem Wortlaut: § 47 Abs. 1 Satz 2 LBO BW; Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO; § 58 Abs. 1 Satz 2 BauO Bln; § 52 Abs. 2 Satz 2 BbgBO; § 58 Abs. 2 Satz 2 BremLBO; § 58 Abs. 1 Satz 2 HBauO; § 53 Abs. 2 Satz 2 HBO; § 58 Abs. 1 Satz 2 LBauO MV; § 58 Abs. 1 Satz 1 NBauO; § 59 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LBauO RP; § 57 Abs. 2 Satz 2 LBO SL; § 58 Abs. 2 Satz 2 SächsBO; § 57 Abs. 2 Satz 2 BauO LSA; § 59 Abs. 1 Satz 2 LBO SH; § 60 Abs. 2 Satz 2 ThürBO.

Instrumentensteckbrief Anordnung von Sicherungsmaßnahmen	
Inhalt	Anordnung von Sicherungsmaßnahmen insbesondere aus Gründen der Gefahrenabwehr wie z. B. – Errichtung eines geschlossenen Zauns, – Schließung sämtlicher Fenster und Zugänge in bestimmten Geschossen und – Entfernung sämtlicher loser Dachziegel des Gebäudes
Ermächtigungsgrundlage	– i. d. R. bauordnungsrechtliche Generalermächtigung – in Hamburg bei „endgültig nicht mehr genutzte Anlagen“ : § 76 Abs. 2 Nr. 2 BauO HH
spezifische Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)	der Nichteinhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften kann durch die Anordnung von Sicherungsmaßnahmen begegnet werden
sonstige Voraussetzungen (u. a.)	die im Einzelfall zutreffenden Maßnahmen müssen inhaltlich bestimmt sein und den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen
Verfahren, Vollstreckung und Vollzug	– i. d. R. Einschreitungspflicht aus Gründen der Gefahrenabwehr – Verwaltungsakt der (unteren) Bauaufsichtsbehörde gegen den Störer – der Adressat der beabsichtigten Anordnung ist vor deren Erlass anzuhören (§ 28 Abs. 1 LVwVfG), in den Fällen, in denen eine sofortige Entscheidung geboten ist, kann auf die Anhörung verzichtet werden – Vollstreckungsmöglichkeiten: Zwangsgeld, Ersatzvornahme
Kostentragung	der in Anspruch genommene Störer hat die Kosten zu tragen, die ihm bei der Erfüllung der Anordnung oder die der Behörde bei Ersatzvornahme entstehen

Weitere Anforderungen an den Erlass der Anordnung: Vgl. dazu die gesonderten Ausführungen auf den Seiten 65 f.

Kostentragung: Der in Anspruch genommene Störer hat die Kosten für die Durchführung von Sicherungsmaßnahmen zu tragen. Soweit er seinen Verpflichtungen nicht freiwillig nachkommt, kann die zuständige Behörde als Zwangsmittel insbesondere das Zwangsgeld oder eine Ersatzvornahme anwenden und die dadurch entstehenden Kosten im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung beitreiben (vgl. dazu Ausführungen in Kapitel 3.8.2).

Gesamteinschätzung des Instruments für verwehrloste Grundstücke: Das Instrument dient v. a. der Gefahrenabwehr. Soweit Anordnungen allein auf die Sicherung der bestehenden Bausubstanz (z. B. durch Zumauern von Türen und Fenstern) ausgerichtet sind, wird hierdurch nur eine Lösung im Hinblick auf die bestehenden Gefahren einer ungesicherten Zugänglichkeit erreicht. Das negative optische Erscheinungsbild verwehrloser Immobilien wird dadurch nicht beseitigt. In manchen Fällen tritt der Verwehrlosungs Zustand durch die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen wie z. B. das Vermauern von Fenstern besonders zutage.

Das Verwaltungs- und ggf. erforderliche Vollstreckungsverfahren zum Erlass bzw. zur Durchsetzung von Anordnungen zur Sicherung und Instandsetzung baulicher Anlagen erfordert z. T. einen erheblichen personellen sowie finanziellen Einsatz und birgt damit ein Kostenrisiko.

3.2.3 Anordnung von Instandsetzungsmaßnahmen nach Landesbauordnung

Inhalt der Anordnung: Die zuständige Behörde verpflichtet den Adressaten durch diese Anordnung zur Durchführung von Instandsetzungsmaßnahmen.

Folgende Instandsetzungsmaßnahmen können z. B. in Betracht kommen:

- Maßnahmen zur Gewährleistung der Standsicherheit, auch wenn keine akute Einsturzgefahr besteht⁵⁹
- wenn Gefahr herabstürzender Bauteile (Mauerteile, Dachziegel) besteht, die Personen gefährden können, Durchführung provisorischer Sicherungsmaßnahmen (z. B. durch Absperrung) (= Sicherungsmaßnahmen) und Beseitigung schadhafter Stellen an Mauern und Dachziegeln (Instandsetzungsmaßnahmen),⁶⁰
- bei Verwehrlosungen eines Gebäudes, durch die das Orts- und Straßenbild gestört ist, Maßnahmen, um das Haus in seiner äußeren Erscheinung an die Umgebung anzupassen,⁶¹

59 Vgl. Franz: In: Bayerische Bauordnung. Hrsg.: Simon/Busse, Art. 60 Rn. 82.

60 Vgl. OVG Berlin, Urteil vom 25.08.1989, BauR 1990, 203.

61 Vgl. OVG Münster, Urteil vom 12.02.1968, BRS 20, 180.

Fallbeispiel Datteln

Bauordnungsrechtliche Sicherungsverfügung, Nutzungsuntersagung und Ersatzvornahme



Teilweise geräumtes Wohnhaus

Foto: Dr. Martin Boike

Objekt: Südring 282

Kommune: Datteln

Bundesland: Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner: Hr. Marscheider, Stadtverwaltung Datteln, FB Stadtplanung, Bauordnung, Vermessung

Telefon: 02363/107-276

E-Mail:

karl-heinz.marscheider@stadt-datteln.de

Problem

Im Jahr 1983, mit der Insolvenz des Eigentümers, wurde ein 12-geschossiges Hochhaus in Eigentumswohnungen umgewandelt und an eine Vielzahl – auch ortsfremder – Eigentümer verkauft. Äußerlich sichtbar wurden die ersten Probleme, als nach einem Sturmschaden 1991 die Fassadenverkleidung und Dämmung aus Sicherheitsgründen nahezu komplett entfernt werden musste. Hinzu kamen Hinweise auf eine Mieter- und Eigentümerstruktur, die wirtschaftliche Probleme bei der Unterhaltung und Finanzierung des Gebäudes befürchten ließen.

Erste Leerstände von Wohnungen aufgrund des negativen Erscheinungsbildes und Images führten dann dazu, dass mit den verbleibenden Mieteinnahmen nur noch kleinere Reparaturmaßnahmen durchführbar waren, aber z. B. für die Reparatur der Fassade kein Geld zur Verfügung stand. In den letzten Jahren hatte sich die Situation weiter zugespitzt, nachdem die Stadt im Zuge einer Ersatzvornahme mangels Zahlungsbereitschaft der Eigentümer auch die letzten Fassadenplatten abnehmen lassen musste. Bei der Stadt waren darüber hinaus erhebliche Rückstände bei der Zahlung der Grundbesitzabgaben aufgelaufen und der Energieversorger hatte im Winter 2005 zunächst vorläufig, aber seit dem Frühjahr 2006 endgültig die Installation der Übergabestation für die Fernwärmeversorgung entfernen lassen. Das Gebäude war mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand nicht zu sanieren, zu modernisieren und instand zu setzen.

Ergebnis

Wegen des funktionslosen Sicherheitstreppenhauses musste die Stadt Datteln eine Nutzungsuntersagung gegen die Mieter zum 01.10.2006 aussprechen. Das Gebäude wurde am 22.11.2006 bis auf zwei Wohnungen, bei denen die Fluchtwege gegeben waren, geräumt. Das Gebäude soll nach Auszug der letzten Mieter abgerissen und das ca. 1.650 m² große Grundstück in die gewerbliche bzw. Mischgebietsnutzung der angrenzenden Grundstücksflächen einbezogen werden.

- ggf. nicht nur flächige Ausbesserung der beschädigten Putzteile, sondern Wiederherstellung und Erhaltung der ursprünglichen Gestaltungselemente⁶² sowie
- Sanierung schadhafter Elektroinstallationen.⁶³

Soweit Instandhaltungsmaßnahmen nicht möglich sind, kann im Einzelfall die Beseitigung der baulichen Anlagen angeordnet werden.⁶⁴

Die im Einzelfall zu treffenden Maßnahmen müssen inhaltlich bestimmt sein und den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen.

Ermächtigungsgrundlagen:

Spezialermächtigung: Nur die Hamburgische Bauordnung sieht eine Spezialermächtigung in § 76 Abs. 2 Nr. 1 HBauO vor.

Bauordnungsrechtliche Generalermächtigung: Soweit keine spezielle Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Instandsetzungsmaßnahmen vorgesehen ist, können derartige Anordnungen nur auf die bauordnungsrechtliche Generalermächtigung gestützt werden.

⁶² Vgl. BVerwG, Urteil vom 11.04.1989, NJW 1989, 2638.

⁶³ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 13.07.1990, NVwZ-RR 1991, 283.

⁶⁴ Vgl. VG Bayreuth, Beschluss vom 15.01.2003 – B 2 S 02.1083 –, juris sowie § 76 Abs. 2 Nr. 1 BauO HH.

Tatbestandsvoraussetzungen:

Spezialermächtigung: Nach § 76 Abs. 2 Nr. 1 HBauO kann die Bauaufsichtsbehörde anordnen, dass verwahrloste oder durch Beschriftung und Bemalung verunstaltete Bau- und Werbeanlagen oder Teile von ihnen ganz oder teilweise instand gesetzt werden, dass ihr Anstrich erneuert oder dass die Fassade gereinigt wird; ist eine Instandsetzung nicht möglich, so kann die Bauaufsichtsbehörde die Beseitigung der Anlage verlangen.

Generalermächtigung: Die Bauaufsichtsbehörden haben u. a. bei der Nutzung von Anlagen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Sie können in Wahrnehmung dieser Aufgaben die erforderlichen Maßnahmen treffen.⁶⁵ Zu prüfen ist, ob der materiell-rechtliche Umfang behördlicher Anordnungen von der Generalklausel des § 3 bzw. Art 3 sowie den materiellen Einzelschriften der jeweiligen Landesbauordnung gedeckt ist.

Weitere Anforderungen an den Erlass der Anordnung: Vgl. dazu die gesonderten Ausführungen auf den Seiten 65 f.

Kostentragung: Der in Anspruch genommene Störer hat die Kosten für die Durchführung von Sicherungsmaßnahmen zu tragen. Soweit er seinen Verpflichtungen nicht freiwillig nachkommt, kann die zuständige Behörde als Zwangsmittel insbesondere Zwangsgeld oder Ersatzvornahme einsetzen und die dadurch entstehenden Kosten im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung betreiben (vgl. dazu Ausführungen in Kapitel 0.).

Verhältnis der bauordnungsrechtlichen Anordnung von Instandsetzungsmaßnahmen und städtebaurechtlichem Instandsetzungsgebot:

Der Einsatz des Instandsetzungsgebots nach § 177 BauGB kommt dann in Betracht, wenn eine nachträgliche Verschlechterung der Bausubstanz eingetreten ist. Wenngleich es sich um ein städtebauliches Gebot handelt, das u. a. nur bei Vorliegen städtebaulicher Gründe eingesetzt werden darf, knüpft die Definition der Mängel in § 177 Abs. 3 BauGB an Tatbestände an, die sich in der Regel als Abweichungen von den materiellen Anforderungen des Bauordnungsrechts darstellen. Soweit es sich bei den vor-

handenen Mängeln an der baulichen Anlage tatsächlich um Abweichungen von den materiellen Anforderungen des Bauordnungsrechts handelt, ist das Einschreiten der Bauaufsichtsbehörden gerechtfertigt.⁶⁶

Zu beachten ist auch die unterschiedliche Zuständigkeit für die Anwendung dieser Rechtsinstrumente. In der Praxis liegen bei den Bauaufsichtsbehörden in der Regel deutlich größere Erfahrungen im Erlass und in der Durchsetzung von Anordnungen vor. Große-Suchsdorf u. a. halten das Instandsetzungsgebot aufgrund der Erforderlichkeit des Vorliegens städtebaulicher Gründe sogar für entbehrlich und verweisen zudem auf eine Verkomplizierung des Verfahrens aufgrund der vom Bauaufsichtsrecht abweichenden Zuständigkeit.⁶⁷

Es wird empfohlen, stets die Anwendungsvoraussetzungen beider Instrumente zu prüfen und eine Abstimmung zwischen der Gemeinde und der zuständigen Bauaufsichtsbehörde über den effektiveren Einsatz des im Einzelfall geeigneteren Rechtsinstruments herbeizuführen.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste

Grundstücke: Die Anordnung von Sicherungs- und Instandsetzungsmaßnahmen kann in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang erfolgen. Nach Erlass der zeitlich vorlaufenden Sicherungsmaßnahmen an baulichen Anlagen können Anordnungen von Instandsetzungsmaßnahmen erforderlich sein.

Anordnungen von Instandsetzungsmaßnahmen sind – sofern nicht andere bzw. weitere Maßnahmen erforderlich sind – von erheblicher Bedeutung für die Beseitigung von Verwahrlosungszuständen. Das Verwaltungs- und ggf. erforderliche Vollstreckungsverfahren zum Erlass bzw. zur Durchsetzung von Anordnungen zur Instandsetzung baulicher Anlagen erfordert z. T. einen erheblichen personellen sowie finanziellen Einsatz und birgt ein gewisses Kostenrisiko.

⁶⁵ Mit gleichem oder ähnlichem Wortlaut: § 47 Abs. 1 Satz 2 LBO BW; Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO; § 58 Abs. 1 Satz 2 BauO Bln; § 52 Abs. 2 Satz 2 BbgBO; § 58 Abs. 2 Satz 2 BremLBO; § 58 Abs. 1 Satz 2 HBauO; § 53 Abs. 2 Satz 2 HBO; § 58 Abs. 1 Satz 2 LBauO MV; § 58 Abs. 1 Satz 1 NBauO; § 61 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW; § 59 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LBauO RP; § 57 Abs. 2 Satz 2 LBO SL; § 58 Abs. 2 Satz 2 SächsBO; § 57 Abs. 2 Satz 2 BauO LSA; § 59 Abs. 1 Satz 2 LBO SH; § 60 Abs. 2 Satz 2 ThürBO.

⁶⁶ Große-Suchsdorf et al.: a.a.O., § 89 Rn. 35.

⁶⁷ Große-Suchsdorf et al.: a.a.O., § 89 Rn. 35.

Fallbeispiel aus dem Landkreis Schwalm-Eder

Begrenzte Reichweite einer bauordnungsrechtlichen Instandsetzungsanordnung



Festgestellte Schäden (oben) und Zustand nach durchgeführter Sicherungsmaßnahmen

Fotos: Kreisausschuss des Schwalm-Eder-Kreises

Objekt: Scheunengebäude
Kommune: Morschen
Bundesland: Hessen

Ansprechpartner: Thomas Horn, Kreisausschuss des Schwalm-Eder-Kreises, Untere Bauaufsichtsbehörde
Telefon: 05681/775-610
E-Mail: Thomas.Horn@schwalm-eder-kreis.de

Problem

Im Rahmen einer Ortsbesichtigung im Juni 2009 wurden bei einem Scheunengebäude in Morschen (Fachwerk mit Ziegelsteinausfachung) erhebliche bauliche Mängel (schadhafte Dacheindeckung sowie Schäden im Bereich des westlichen Giebeldreiecks) festgestellt (vgl. Foto), so dass die Standsicherheit des Gebäudes nicht mehr gegeben war. Damit verbunden war eine Gefährdung von Menschen und Sachen, da zum einen das Scheunengebäude unmittelbar an ein Nachbargrundstück angrenzt, so dass von herabfallenden Gebäudeteilen Gefahren für Bewohner des Nachbargrundstückes sowie dessen Besucher ausgingen. Zum anderen konnte auch für Nutzer des Scheunengrundstückes selber – z. B. für spielende Kinder – eine Gefährdung nicht ausgeschlossen werden.

Ergebnis

Als Sofortmaßnahme wurde am 02.06.2009 eine Absperrung veranlasst. Des Weiteren ordnete die untere Bauaufsichtsbehörde mit Schreiben vom 09.06.2009 u. a. folgende baulichen Instandsetzungsmaßnahmen an:

- Reparatur der Fachwerkkonstruktion des Giebeldreiecks Entfernung und Ersatz sämtlicher beschädigter Balken durch baugleiche, beständige Holzbalken und Schließung sämtlicher offener Gefache, so dass die Standsicherheit wieder gewährleistet ist sowie
- Sanierung der Tragkonstruktion des Daches (Sparren und Lattung) im First- und Ortgangbereich und dauerhafte Schließung der Dachfläche durch vollständige Eindeckung mit Dachziegeln, so dass einer weiteren Schädigung der vorhandenen Bausubstanz entgegengewirkt wird.

Bestandteil der Anordnung war darüber hinaus eine Fristsetzung von einem Monat für die Durchführung der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen, die Androhung einer Durchführung der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen im Wege einer Ersatzvornahme (einschließlich Veranschlagung des Kostenbetrages für die Ersatzvornahme), die Anordnung der sofortigen Vollziehung der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen sowie die Festsetzung von Kosten für die Entscheidung. Die angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen wurden ausführlich begründet (u. a. hinsichtlich der festgestellten Tatbestandsmerkmale, der Rechtsgrundlagen für die angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen, des Adressates der Anordnung, der fehlenden Voraussetzungen für eine Duldung des festgestellten rechtswidrigen Zustandes und des Verzichtes auf eine Anhörung sowie der Geeignetheit, Angemessenheit und Erforderlichkeit der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen wie auch der Verhältnismäßigkeit der angedrohten Zwangsmittel). Die festgesetzten Entscheidungskosten setzen sich aus Bauaufsichtsgebühren sowie aus Auslagen zusammen.

Der betroffene Eigentümer legte Widerspruch ein und wies dabei insbesondere darauf hin, dass er das Scheunengebäude abreißen wolle. Inzwischen wurde der Abbruch begonnen und dabei der Dachstuhl vollständig abgetragen. Der verbliebene Gebäudetorso wurde mit einer Plane abgedeckt (vgl. Fotos).

3.2.4 Anordnung weiterer Ordnungsmaßnahmen

Inhalt der Anordnung: Die zuständige Behörde verpflichtet durch diese Anordnung den Adressaten zur Durchführung weiterer Ordnungsmaßnahmen.

Folgende Anordnungen kommen z. B. in Betracht:

- Entfernung von Bauschutt und Einebnung des Geländes,⁶⁸
- Beräumung von Gegenständen, die nicht oder nur unter bestimmten Vorkehrungen aufgestellt oder gelagert werden dürfen.

Die im Einzelfall zu treffenden Maßnahmen müssen inhaltlich bestimmt sein und den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen.

Ermächtigungsgrundlagen:

Spezialermächtigung: Nur die Hamburgische Bauordnung sieht eine Spezialermächtigung in § 76 Abs. 2 Nr. 2 und 3 HmbLBO vor.

Bauordnungsrechtliche Generalemächtigung: In den übrigen Bundesländern können entsprechende Anordnungen nur auf die bauordnungsrechtliche Generalemächtigung gestützt werden. Soweit die Beräumung von Abbruchmaterialien angeordnet werden soll, ist zu prüfen, ob diese Maßnahmen ggf. von einer spezialgesetzlich regelen Beseitigungsanordnung erfasst werden.

Tatbestandsvoraussetzungen:

Spezialermächtigung: Nach § 76 Abs. 2 Nr. 2 und 3 HmbLBO kann die Bauaufsichtsbehörde anordnen, dass

- Grundstücke aufgeräumt oder ordnungsgemäß hergerichtet werden (Nr. 2),
- Sachen, insbesondere Fahrzeuge, Schutt und Gerümpel, auf unbebauten Grundstücken und Grundstücksteilen nicht oder nur unter bestimmten Vorkehrungen aufgestellt oder gelagert werden (Nr. 3).

Generalemächtigung: Die Bauaufsichtsbehörden haben u. a. bei der Nutzung von Anlagen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Sie können in Wahrnehmung dieser Aufgaben die erforderlichen Maßnahmen treffen.⁶⁹

Zu prüfen ist, ob der materiell-rechtliche Umfang der beabsichtigten behördlichen Anordnungen von der Generalklausel des § 3 bzw. Art. 3 bzw. den materiellen Einzelvorschriften der jeweiligen Landesbauordnung gedeckt ist.

Weitere Anforderungen an den Erlass der Anordnung: Vgl. dazu die gesonderten Ausführungen auf den Seiten 65 f.

Kostentragung: Der in Anspruch genommene Störer hat die Kosten für die Durchführung weiterer Ordnungsmaßnahmen zu tragen. Soweit er seinen Verpflichtungen nicht freiwillig nachkommt, kann die zuständige Behörde als Zwangsmittel insbesondere Zwangsgeld oder Ersatzvornahme einsetzen und die dadurch entstehenden Kosten im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung betreiben (Vgl. dazu Kapitel 3.8).

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Grundstücke: Die hier in Betracht kommende Anordnung weiterer Ordnungsmaßnahmen kann für die Beseitigung von Verwahrlosungszuständen von Bedeutung sein.

Das Verwaltungs- und ggf. erforderliche Vollstreckungsverfahren zum Erlass bzw. zur Durchsetzung weiterer Ordnungsmaßnahmen baulicher Anlagen erfordert z. T. einen erheblichen personellen sowie finanziellen Einsatz und birgt ein Kostenrisiko.

3.2.5 Anordnung von nachträglichen Anforderungen

Inhalt der Anordnung: Die zuständige Behörde stellt durch diese Anordnung gegenüber dem Adressaten nachträgliche Anforderungen an bestandsgeschützte bauliche Anlagen.

Ermächtigungsgrundlagen:

Spezielle Ermächtigungsgrundlagen: Spezialermächtigungen für die Anpassung baulicher Anlagen an geänderte

⁶⁸ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.03.1976, BRS 30, 226; OVG München, Urteil vom 03.02.1994.

⁶⁹ Mit gleichem oder ähnlichem Wortlaut: § 47 Abs. 1 Satz 2 LBO BW; Art. 54 Abs. 2 Satz 2 BayBO; § 58 Abs. 1 Satz 2 BauO Bln; § 52 Abs. 2 Satz 2 BbgBO; § 58 Abs. 2 Satz 2 BremLBO; § 58 Abs. 1 Satz 2 HBauO; § 53 Abs. 2 Satz 2 HBO; § 58 Abs. 1 Satz 2 LBauO MV; § 58 Abs. 1 Satz 1 NBauO; § 61 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW; § 59 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 LBauO RP; § 57 Abs. 2 Satz 2 LBO SL; § 58 Abs. 2 Satz 2 SächsBO; § 57 Abs. 2 Satz 2 BauO LSA; § 59 Abs. 1 Satz 2 LBO SH; § 60 Abs. 2 Satz 2 ThürBO.

Vorschriften sind mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen in allen Ländern vorhanden (vgl. Tabelle 1). Die Anwendbarkeit der Spezialklausel ist daran geknüpft, dass (mit gleichen oder ähnlichen Formulierungen)

- nachträgliche Anforderungen
- an bestandsgeschützte bauliche Anlagen
- zur Abwehr erheblicher Gefahren für Leben und Gesundheit sowie z. T.
- zum Schutz gegen Verunstaltungen des Straßen-, Orts- und Landschaftsbildes

getroffen werden.

Bauordnungsrechtliche Generalermächtigung: Soweit keine spezielle Ermächtigungsgrundlage für die Anpassung von baulichen Anlagen bzw. Teilen davon vorgesehen ist, können entsprechende Anordnungen nur auf die bauordnungsrechtliche Generalermächtigung gestützt werden.

Tatbestandsvoraussetzungen:

Spezielle Ermächtigungsgrundlage: Die Anwendbarkeit der Spezialklausel ist daran geknüpft, dass (mit gleichen oder ähnlichen Formulierungen)

- nachträgliche Anforderungen
- an bestandsgeschützte bauliche Anlagen
- zur Abwehr erheblicher Gefahren für Leben und Gesundheit sowie z. T.
- zum Schutz gegen Verunstaltungen des Straßen-, Orts- und Landschaftsbildes

getroffen werden.

Generalermächtigung: Zu prüfen ist, ob der materiell-rechtliche Umfang behördlicher Anordnungen von der Generalklausel des § 3 bzw. Art. 3 bzw. den materiellen Einzelvorschriften der jeweiligen Landesbauordnung gedeckt ist.

Weitere Anforderungen an den Erlass der Anordnung: Vgl. dazu die gesonderten Ausführungen auf den Seiten 65f.

Kostentragung: Der in Anspruch genommene Störer hat die Kosten für die Realisierung der angeordneten nachträglichen Anforderungen zu tragen. Soweit er seinen Verpflichtungen nicht freiwillig nachkommt, kann die zuständige Behörde als Zwangsmittel insbesondere Zwangsgeld oder Ersatzvornahme einsetzen und die

dadurch entstehenden Kosten im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung beitreiben.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Grundstücke: Die Anordnung von nachträglichen Anforderungen kann für die Beseitigung von Verwahrlosungszuständen eine Bedeutung erlangen. Die Anwendung dieses Instruments ist jedoch auf das Vorliegen erheblicher Gefahren für Leben und Gesundheit beschränkt.

Das Verwaltungs- und ggf. erforderliche Vollstreckungsverfahren zum Erlass bzw. zur Durchsetzung von Anordnungen erfordert z. T. einen erheblichen personellen sowie finanziellen Einsatz und birgt ein Kostenrisiko.

3.2.6 Weitere Anforderungen an den Erlass der Anordnung

Zuständigkeit: Für den Erlass der Anordnung ist die nach Landesrecht zuständige Untere Bauaufsichtsbehörde (vgl. z. B. § 60 Abs. 1 Nr. 2 BremLBO, §§ 62, 60 Abs. 1 Nr. 3 BauO NRW) zuständig.

Die Zuständigkeiten auf der Grundlage des Polizei- und Ordnungsrechts bleiben unberührt.

Adressat: Adressat einer bauordnungsrechtlichen Verfügung ist diejenige natürliche oder juristische Person, die für den (bau)rechtswidrigen Zustand verantwortlich ist.⁷⁰ Soweit die Landesbauordnungen keine speziellen Regelungen enthalten, ergibt sich die Verantwortlichkeit nach den Vorschriften des allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrechts.⁷¹

Als Störer kommen der Zustandsstörer (Grundstückseigentümer) und/oder der Verhaltensstörer (z. B. Bauherr, der nicht mit dem Grundstückseigentümer identisch sein muss, oder ein anderer am Bau Beteiligter) in Betracht.⁷² Bei mehreren Störern besteht grundsätzlich deren Verantwortlichkeit unabhängig voneinander und nebeneinander. Die zuständige Behörde muss in diesen

⁷⁰ Vgl. Schoch, Jura 2005, 178 ff.

⁷¹ Vgl. z. B. §§ 6 PolG BW, §§ 68 ff. SOG MV.

⁷² Ortloff, NVwZ 2005, S. 1387 mit weiteren Nachweisen

Fällen eine Störerauswahl nach den allgemeinen sicherheitsrechtlichen Grundsätzen vornehmen. Besteht eine Mehrheit von Störern, kann die Bauaufsichtsbehörde ihre Verfügung nur durchsetzen, wenn sie entweder alle Verantwortlichen in Anspruch nimmt oder bei Inpflichtnahme von einem der Störer gegen weitere (zivilrechtlich) Mitberechtigte eine Duldungsverfügung erlässt.⁷³ Wurde eine Duldungsverfügung (noch) nicht erlassen, ist die behördliche Anordnung dennoch rechtmäßig, es besteht aber ein Vollstreckungshindernis für den Verwaltungszwang.⁷⁴

Soweit Dritte (z.B. Mieter oder Pächter) von der Anordnung betroffen sind, muss ihnen gegenüber – zur Beseitigung von Vollstreckungshindernissen – ebenfalls eine Duldungsverfügung ergehen.⁷⁵

In einigen Ländern ist (für bestimmte) bauordnungsrechtliche Anordnungen geregelt, dass sie auch gegenüber Rechtsnachfolgern erlassen werden können.⁷⁶ Soweit eine ausdrückliche Regelung nicht vorhanden ist, kommt es darauf an, ob die Übergangsfähigkeit des Rechts auf Grund der Sachbezogenheit der Verpflichtung sowohl für Einzel- als auch Gesamtrechtsnachfolger zu bejahen ist.⁷⁷

Auch im Falle einer Insolvenz ist der Eigentümer bzw. der Inhaber der tatsächlichen Gewalt dafür verantwortlich, dass durch den Zustand der Sache die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht gestört oder gefährdet wird. Gegen ihn können Maßnahmen ergriffen werden, die auf die Beseitigung der Störung oder Gefährdung gerichtet sind. Wären derartige Maßnahmen gegen den Insolvenzverwalter, der als Zustandsverantwortlicher einzig in Betracht kommt, ausgeschlossen, würde dies eine substantielle Beschneidung des Ordnungsrechts bedeuten.⁷⁸

Anhörung: Der Adressat der beabsichtigten Anordnung ist vor deren Erlass anzuhören (§ 28 Abs. 1 LVwVfG). In den Fällen, in denen eine sofortige Entscheidung geboten ist, kann auf die Anhörung verzichtet werden.

Formerfordernis: Soweit nicht ausdrücklich die Schriftform gefordert wird, kann eine bauordnungsrechtliche Anordnung mündlich oder schriftlich erlassen werden. Eine mündliche Anordnung ist nach § 37 Abs. 2 Satz 2

LVwVfG schriftlich zu bestätigen, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt. Auch ohne Verlangen wird die schriftliche Bestätigung dringend angeraten, da die Widerspruchsfrist gegen die Anordnung erst mit Zugang der schriftlichen Rechtsbehelfsbelehrung beginnt (§ 58 Abs. 1 VwGO).

Begründung: Eine schriftliche Anordnung bzw. schriftliche Bestätigung ist zu begründen (§ 39 Abs. 1 LVwVfG). In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe, die die Bauaufsichtsbehörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben, mitzuteilen.

Ermessen, Verhältnismäßigkeit, Bestimmtheit: Das Ermessen der zuständigen Behörde bezieht sich darauf, „ob“, „wie“ und „gegen wen“ sie einschreitet.⁷⁹

Die bauordnungsrechtliche Anordnung muss den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen. Sie muss ein geeignetes Mittel darstellen, die baurechtswidrigen Zustände zu beseitigen, und zur Erreichung des Gesetzeszweckes geboten sein. Einige Landesbauordnungen regeln dies ausdrücklich wie folgt: „wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können“. Die Anordnung darf nicht außer Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Hierbei sind der angestrebte Erfolg und der Schaden des Betroffenen gegenüberzustellen. Dies kann von besonderer Bedeutung sein, wenn ein geringfügiger Verstoß gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften zu gravierenden finanziellen Belastungen führt. Dagegen sind grundsätzlich finanzielles Unvermögen, erhebliche finanzielle Verluste oder erheblicher Zeitaufwand nicht maßgeblich.⁸⁰

Die Anordnung muss – wie jeder Verwaltungsakt – hinreichend bestimmt sein (§ 37 VwVfG), also ihren Inhalt so vollständig und eindeutig erkennen erlassen, dass einer-

73 Vgl. Schoch, Jura 2005, 178 ff. mit weiteren Nachweisen.

74 Vgl. Schoch, Jura 2005, 178 ff. mit weiteren Nachweisen.

75 Vgl. z.B. OVG Berlin, LKV 2005, 515; OVG Greifswald, NordÖR 2005, 28.

76 Vgl. z.B. § 58 Abs. 2 LBauO MV, Art. 54 Abs. 2 Satz 3 BayBO.

77 Vgl. vertiefend dazu Stollmann, Öffentliches Baurecht, § 19 Rn. 45 f.

78 Vgl. vertiefend dazu Reichel/Schulte, Handbuch Bauordnungsrecht, § 15 Rn. 93 unter Hinweis auf OVG-MV, NJW 1998, 175. Die Entscheidung bezog sich auf das zum damaligen Zeitpunkt noch geltende Konkursrecht.

79 Vgl. VGH Kassel, BRS 66 Nr. 194; vertiefend z.B. Große-Suchsdorf et al.: a.a.O., Niedersächsische Bauordnung, § 89 Rn. 51 ff.

80 Vgl. Reichel/Schulte: a.a.O., Kap. 15, Rn. 27 f.

seits der Adressat erkennen kann, welche Pflichten ihm auferlegt werden und dieser andererseits im Wege des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden kann.^{81 82}

Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO: Da der Widerspruch und die Anfechtungsklage gegen eine bauordnungsrechtliche Anordnung nach § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung haben und bei einer Ausschöpfung des Rechtsweges mehrere Jahre verstreichen können, kann die Bauaufsichtsbehörde die sofortige Vollziehung des Abbruchs bzw. der Beseitigung der baulichen Anlage nach § 80 Abs. 1 Nr. 4 VwGO in den Fällen anordnen, in denen die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten liegt. Nach ständiger Rechtsprechung muss das öffentliche Interesse bzw. das überwiegende Interesse eines Beteiligten an der sofortigen Vollziehung das Interesse des von der Anordnung Belasteten, von der Anordnung verschont zu bleiben, deutlich überwiegen. Das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts ist schriftlich zu begründen. Einer besonderen Begründung bedarf es nicht, wenn die Behörde bei Gefahr im Verzug (z. B. Anordnung des Abbruchs eines einsturzgefährdeten Gebäudes), insbesondere bei drohenden Nachteilen für Leben, Gesundheit oder Eigentum, vorsorglich eine als solche bezeichnete Notstandsmaßnahme im öffentlichen Interesse trifft (§ 80 Abs. 3 VwGO).

3.3 Denkmalrechtliche Eingriffsbefugnisse

Nach den Denkmalschutzgesetzen der Länder ist es die Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die Kulturdenkmäler als Quellen und Zeugnisse menschlicher Geschichte und Entwicklung zu schützen und zu erhalten. Grundsätzlich gibt es zwei Systeme, nach denen die Denkmalqualität definiert wird: das sogenannte konstitutive und das sogenannte deklarative System.

Im konstitutiven System sind im jeweiligen Denkmalschutzgesetz die Bedingungen festgelegt, die erfüllt sein müssen, damit ein Objekt per Verwaltungsakt (förmliche Unterschutzstellung) durch die Denkmalschutzbehörde zum Denkmal erklärt wird. In diesem System erlangt ein Gebäude den Denkmalstatus durch Eintragung in das Denkmalverzeichnis.

Im deklarativen System ist der Denkmalstatus nicht von der Eintragung in das Denkmalverzeichnis abhängig. Hier definiert das Denkmalschutzgesetz abschließend, unter welchen Bedingungen ein Gebäude ein Denkmal ist. Sobald die Voraussetzungen erfüllt sind, greift das Denkmalrecht, unabhängig vom aktiven Handeln der Denkmalschutzbehörde.

Unabhängig vom jeweiligen System müssen Denkmäler in gleicher Weise geschützt werden. Wenn der Schutz und die Pflege unterbleiben und die Denkmale in ihrer Eigenschaft gefährdet sind, kann die zuständige Denkmalbehörde eingreifen und den Erhalt des Denkmals anordnen.

Die Landesdenkmalgesetze sehen den Erlass einer Reihe von Verwaltungsakten für Denkmale vor. Für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien sind insbesondere folgende Anordnungen von Bedeutung:

- Anordnungen zur Erhaltung von Denkmälern sowie
- Anordnungen zur Wiederherstellung von Denkmälern.

3.3.1 Anordnung zur Erhaltung von Denkmälern

Inhalt der Anordnung: Soweit Verfügungsberichtigte ihren Pflichten zur „Erhaltung“ und „pflegerischen Behandlung“ von Denkmälern nicht nachkommen und hierdurch die Gefährdung eines Denkmals eintritt, kommt die Anordnung von Maßnahmen zur Instandhaltung oder Instandsetzung oder zur Sicherung des Denkmals in Betracht.

Die Instandhaltung dient dazu, einem Verfall des Kulturdenkmals vorzubeugen.⁸³ Es kommen z. B. folgende Anordnungen zur Instandhaltung in Betracht:

- Befestigung von Ziegeln,
- Ausfugung,
- vorbeugende Schädlingsbekämpfung,
- Streichen von Fenstern,
- Sicherstellung des Wasserabflusses.⁸⁴

81 Vgl. z. B. VGH Kassel, BRS 39 Nr. 219.

82 Hinsichtlich weiterer Einzelheiten vgl. z. B. Franz: a.a.O., Art. 60 BayBO; Große-Suchsdorf et al.: a.a.O., § 89.

83 Vgl. Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege, Kap. G, Rn. 153.

84 Vgl. Ebd.

Instrumentensteckbrief Anordnung zur Erhaltung von Denkmälern	
Inhalt	Anordnung von Maßnahmen zur – Instandhaltung oder – Instandsetzung oder – Sicherung
Ermächtigungsgrundlage	alle denkmalrechtlichen Gesetze sehen eine Pflicht zur Erhaltung von Denkmälern vor
spezifische Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)	– das Gebäude unterliegt dem Denkmalschutz – der Nichteinhaltung der denkmalrechtlichen Vorschriften kann durch die angeordneten Maßnahmen begegnet werden
sonstige Voraussetzungen (u. a.)	– Erhaltungspflicht besteht nur im Rahmen der Zumutbarkeit – die im Einzelfall zu treffenden Maßnahmen müssen inhaltlich bestimmt sein und den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen
Verfahren, Vollstreckung und Vollzug	– Verwaltungsakt der (unteren) Denkmalschutzbehörde gegen den Störer – der Adressat der beabsichtigten Anordnung ist vor deren Erlass anzuhören (§ 28 Abs. 1 LVwVfG), in den Fällen, in denen eine sofortige Entscheidung geboten ist, kann auf die Anhörung verzichtet werden – Vollstreckungsmöglichkeiten: Zwangsgeld, Ersatzvornahme
Kostentragung	– der in Anspruch genommene Störer hat im Rahmen der Zumutbarkeit die Kosten zu tragen, die ihm bei der Erfüllung der Anordnung oder die der Behörde bei Ersatzvornahme entstehen – für unzumutbare Kosten ist ein entsprechender Ausgleich zu gewähren

Die Instandsetzung dient dazu, bereits eingetretene Schäden an der Denkmalsubstanz sowie an nicht geschützten Teilen, die für den Bestand des Kulturdenkmals unabdingbar sind, zu beheben.⁸⁵ Dem Verfügungsberechtigten dürfen nur konservierende, dem Verfall oder der Substanzminderung vorbeugende Maßnahmen auferlegt werden.⁸⁶ Es können z. B. folgende Maßnahmen angeordnet werden:

- Reparatur beschädigter Teile des Gebäudes sowie
- Austausch nicht reparabler Teile.⁸⁷

Verschönerungs- oder Verbesserungsmaßnahmen dürfen hingegen nicht verlangt werden.⁸⁸

Sicherungsmaßnahmen zur Abwehr der Gefährdung des Denkmals werden zur (vorläufigen) Sicherung der Substanz des Denkmals angeordnet. Dabei kann es sich z. B. um folgende Maßnahmen handeln:

- Abstützung von Bauteilen wie Decken oder Balkonen,
- Sicherung sämtlicher loser Dachziegel,
- Überspannung der Fassaden durch Fangnetze zum Schutz vor abfallendem Putz,
- Beseitigung von Bauschutt zur Verhinderung einer weiteren Ausbreitung des Hausschimmels.⁸⁹

Ermächtigungsgrundlagen: Alle denkmalrechtlichen Gesetze der Länder sehen eine Pflicht zur Erhaltung von Denkmälern vor.

Tatbestandsvoraussetzungen:

- Die Landesdenkmalgesetze sehen mit gleichen oder vergleichbaren Formulierungen eine Pflicht zur Erhaltung von Denkmälern vor. Darüber hinaus sehen einige landesrechtliche Regelungen vor, dass sie zu schützen, zu pflegen und so zu nutzen sind, so dass ihre Erhaltung auf Dauer gewährleistet ist.⁹⁰
- Die Erhaltungspflicht besteht nur im Rahmen der Zumutbarkeit.⁹¹

Weitere Anforderungen an den Erlass der Anordnung: Vgl. dazu Ausführungen auf den Seiten 65 f., die für denkmalrechtliche Anordnungen entsprechend gelten.

Kostentragung: Maßnahmen zur Erhaltung und damit zur Instandhaltung des Denkmals stehen unter dem Vorbehalt der Zumutbarkeit. Dieser Vorbehalt stellt eine wesentliche Restriktion für die Erhaltung von Denkmälern dar. Die Rechtsprechung hat sich in den letzten Jahren vermehrt mit den Anforderungen an die Ermittlung der Zumutbarkeit im denkmalrechtlichen Verfahren auseinandergesetzt.⁹²

⁸⁵ Vgl. Ebd.

⁸⁶ Vgl. Ebd.

⁸⁷ Vgl. Ebd.

⁸⁸ Vgl. Ebd.

⁸⁹ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30. Juni 2008 – OVG 2 S 29.08 –, www.stgb-brandenburg.de/372.html, Zugriff am 07.04.2009.

⁹⁰ Vgl. z. B. § 7 Abs. 1 und 2 BbgDSchG; § 9 Abs. 1 BremDSchG; § 7 Abs. 1 SDschG.

⁹¹ Vgl. z. B. § 7 Abs. 1 bis 6 BbgDSchG.

⁹² Vgl. z. B. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30. Juni 2008 – OVG 2 S 29.08 –, www.stgb-brandenburg.de/372.html, Zugriff am 07.04.2009.

Vgl. dazu: www.stgb-brandenburg.de/urteil170908-ovg2b306.html.

Fallbeispiel Dresden

Denkmalrechtliche Sicherungsverfügung



Die Villa nach dem Brand
Foto: Landeshauptstadt Dresden

Problem

Eine denkmalgeschützte Villa, die sich in einem beliebten Wohngebiet Dresdens am Elbufer befindet, ist seit 1998 durch Leerstand, schleichenden Verfall der Bausubstanz und einen extrem verwahrlosten Zustand gekennzeichnet. Partiiell sind Decken eingebrochen, Wasserschäden sind in allen Geschossen festzustellen, diverse Ausstattungsgüter wurden demoliert bzw. sind sie verschwunden. Hausschwamm ist im gesamten Gebäude zu verzeichnen. Es kam zu mehreren Einbrüchen und Brandstiftungen, die durch das zuständige Polizeirevier aufgenommen worden sind und die weitere Schäden verursacht haben.

Die Eigentümer der Villa wissen nachweislich seit 1998, dass das Gebäude als Kulturdenkmal erfasst ist und damit dem Schutz nach Sächsischen Denkmalschutzgesetz unterliegt. Trotzdem unternehmen sie nur sporadisch und unzulänglich erforderliche Sicherungen. Eine Sanierung des Objektes wird permanent mit der Begründung abgelehnt, dass der Abriss dieser angeblichen „Schrottimmoblie“, deren Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit zudem grundsätzlich nicht gegeben sei, angestrebt wird. Außerdem sei eine Instandsetzung und Sanierung durch den Zustand der Villa (den die Eigentümer nachweislich durch ihren Umgang mit dem Denkmal selbst herbeigeführt haben) wirtschaftlich nicht zumutbar.

Trotz allem ist die Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit der Villa nach wie vor gegeben und eine Sanierung ohne weiteres möglich.

Seitens der zuständigen Behörde wird trotz allem eingeschätzt, dass die Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit der Villa nach wie vor gegeben und eine Sanierung ohne weiteres möglich ist.

Ergebnis

Maßnahmen der Verwaltung: Diverse Sicherungsverfügungen sind erlassen worden, die jedoch nur unzulänglich und nicht fachgerecht ausgeführt wurden. Mit den Eigentümern ist wiederholt Kontakt aufgenommen worden, um eine ausreichende Sicherung oder die Sanierung des Objektes zu erreichen. Dabei ist jede möglich Unterstützung durch die untere Denkmalschutzbehörde angeboten worden, was jedoch letztlich ohne Erfolg blieb.

Aktivitäten der Eigentümer: Bereits 1998 ist ein Abbruchantrag für die Villa gestellt worden. Er wurde durch die Landeshauptstadt Dresden als untere Denkmalschutzbehörde abgelehnt. Der gegen diesen Bescheid eingelegte Widerspruch hatte keinen Erfolg, ebenso das entsprechende Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Dresden. Dieses wies die von den Eigentümern erhobene Klage zum Abriss im Jahr 2004 mit Urteil vom 26.05.2004 (Az.: 12 K 1186/02) ab. Seitdem erfolgten durch die Eigentümer nur einzelne, durch Bescheide aufgegebene, jedoch auf Dauer keine Wirkung zeigenden Sicherungen.

Im Juli 2011 beantragten die Eigentümer erneut den Abriss des Denkmals, was durch die untere Denkmalschutzbehörde wiederum abgelehnt wurde. Dem daraufhin eingelegten Widerspruch gab die Landesdirektion Sachsen 2012 als zuständige Widerspruchbehörde nicht statt. Gegen diese Entscheidung erhoben die Eigentümer Klage, die 2013 durch das Verwaltungsgericht Dresden mit Urteil vom 01.10.2013, Az.: 7 K 748/12 abgewiesen wurde. In dem Urteil wird u. a. ausführlich dargelegt, dass trotz unterlassener Erhaltungsmaßnahmen weiterhin von der Denkmaleigenschaft des Gebäudes wie auch der Wirtschaftlichkeit einer denkmalgerechten Sanierung (wobei die Mehraufwendungen aufgrund unterlassener aber denkmalrechtlich gebotener Erhaltungsmaßnahmen zu Lasten des Eigentümers gehen) auszugehen ist.

Weitere Maßnahmen der Verwaltung: Auch nach dem neuerlichen Urteil, welches den Abbruch des Denkmals versagt, erklären die Eigentümer, keinerlei Anstrengungen zu unternehmen, die Villa zu erhalten. Sie verfolgen nach wie vor deren Abriss. Die untere Denkmalschutzbehörde hat daraufhin eine umfangreiche Sicherungsverfügung erlassen und bestimmte für die Durchführung der einzelnen Maßnahmen die Beauftragung einer Fachfirma. Für den Fall der Nichterfüllung des Bescheides ist kein Zwangsgeld, sondern die Ersatzvornahme angedroht, die im Bedarfsfall auch festgesetzt würde. Die Eigentümer teilten auch zu der neuerlichen Sicherungsverfügung mit, dieser nicht nachkommen zu wollen. Noch ehe die Ersatzvornahme festgesetzt werden und die Landeshauptstadt Dresden mit der Sicherung beginnen konnte, wurde durch einen Brand das Dachgeschoss der Villa schwer beschädigt und teilweise zerstört. Die Kriminalpolizei hat Ermittlungen zur Brandursache eingeleitet, diese sind noch nicht abgeschlossen.

Durch die untere Denkmalschutzbehörde wurde vom Landesamt für Denkmalpflege Sachsen als zuständiger wissenschaftliche Fachbehörde eine aktuelle Feststellung der Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit des Objektes unter Berücksichtigung der zwischenzeitlich eingetretenen Schäden angefordert. Von dort wurde Mitte Januar 2014 mitgeteilt, dass die Denkmalfähigkeit und Denkmalwürdigkeit des Objektes auch mit den durch den Brand eingetretenen Schäden erhalten geblieben ist. Die Verwaltung erlässt nunmehr umgehend eine neue, die Brandschäden einbeziehende entsprechende Sicherungsverfügung mit Androhung der Ersatzvornahme, falls der Verfügung nicht nachgekommen wird. Ziel ist die zuverlässige Sicherung des Denkmals bis zu seiner Instandsetzung/Sanierung.



Das Innere des Gebäudes nach dem Brand
Fotos: Landeshauptstadt Dresden

Kommune: Dresden
Bundesland: Sachsen

Ansprechpartner: Landeshauptstadt
Dresden, Geschäftsbereich Kultur | Amt für
Kultur und Denkmalschutz | Abt. Denkmal-
schutz/Denkmalpflege
Telefon: 0351/4888959
E-Mail: hkrajak@dresden.de

Fallbeispiel aus dem Landkreis Schwalm-Eder

Denkmalrechtliche Instandsetzungsanordnung



Feststellung von Mängeln (oben) und Zustand 2013

Fotos: untere Bauaufsichtsbehörde des Schwalm-Eder-Kreises

Objekt: Barockes Fachwerkgebäude

Kommune: Oberaula

Bundesland: Hessen

Ansprechpartner: Thomas Horn, Institution: Kreisausschuss des Schwalm-Eder-Kreises, Untere Bauaufsichtsbehörde;

Telefon: 05681 / 775- 610

E-Mail: Thomas.Horn@schwalm-eder-kreis.de

Problem

Das ehemalige Gutshaus in Oberaula, ein großvolumiges, barockes Fachwerkgebäude, das den nördlichen Abschluss des Dorfplatzes bildet, gilt als Einzeldenkmal von künstlerischer, städtebaulicher und geschichtlicher Bedeutung. Das Gebäude wies seit mindestens 2003 eine schadhafte Dacheindeckung auf (vgl. Foto links). Ziegel waren teilweise verrutscht, drohten herunterzufallen oder fehlten gänzlich. Nach § 3 HBO sind bauliche Anlagen so instand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen nicht gefährdet werden. Nach § 11 HBO muss jede bauliche Anlage in ihren einzelnen Teilen und für sich allein standsticher sein. Gemäß § 11 HDSchG sind die Eigentümer, Besitzer und Unterhaltspflichtigen von Kulturdenkmälern verpflichtet, die im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten und pfleglich zu behandeln.

Mit Schreiben vom 17.10.2003 und 01.11.2004 wurde der Eigentümer darauf hingewiesen, dass er aus denkmalrechtlichen wie auch bauordnungsrechtlichen Gründen die baulichen Mängel zu beseitigen hat. Mit den Schreiben wurde gleichzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, ohne dass der Eigentümer davon Gebrauch gemacht hat.

Ergebnis

Mit Verfügung vom 13.01.2005 hat die untere Bauaufsichtsbehörde angeordnet, das Dach dem Denkmalschutz entsprechend fachgerecht instand zu setzen und dabei fehlende Ziegel zu ersetzen, so dass sich keine Bauteile mehr lösen und herabstürzen können.

Bestandteil der Anordnung war darüber hinaus eine Fristsetzung für die Durchführung der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen von einem Monat, die Androhung einer Durchführung der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen im Wege einer Ersatzvornahme (einschließlich Veranschlagung des Kostenbetrages für die Ersatzvornahme), die Anordnung der sofortigen Vollziehung der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen sowie die Festsetzung von Kosten für die Entscheidung.

Die angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen wurden ausführlich begründet (u.a. hinsichtlich der festgestellten Tatbestandsmerkmale, der Rechtsgrundlagen für die angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen, des Adressates der Anordnung und der fehlenden Voraussetzungen für eine Duldung des festgestellten rechtswidrigen Zustandes sowie der Geeignetheit, Angemessenheit und Erforderlichkeit der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen wie auch der Verhältnismäßigkeit der angeordneten Zwangsmittel). Die festgesetzten Entscheidungskosten setzen sich aus den Bauaufsichtsgebühren nach Bauaufsichtsgebührensatzung des Schwalm-Eder-Kreises (250 € für die Anordnung zur Gefahrenabwehr) zusammen

Soweit Maßnahmen nach den Denkmalschutzgesetzen zu unzumutbaren Belastungen führen, ist ein angemessener Ausgleich in Geld zu gewähren, sofern und soweit die Belastung nicht anderweitig ausgeglichen werden kann.⁹³

Ob eine denkmalschutzrechtliche Erhaltungsanordnung, die vorübergehende Sicherungsmaßnahmen zur Abwehr einer Gefährdung des Denkmals zum Inhalt hat, sich im Rahmen des dem Adressaten Zumutbaren hält, hängt grundsätzlich nur davon ab, ob die konkret angeordnete Sicherungsmaßnahme verhältnismäßig ist.⁹⁴

Wird dagegen bei einem denkmalgeschützten Gebäude eine Anordnung getroffen, die auf eine bauaufsichtliche Norm gestützt wird, kommt es auf die Frage der Zumutbarkeit nicht an. Die Bauaufsichtsbehörde hat bei der Ermessensentscheidung über die auszuwählenden Mittel zwar zu berücksichtigen, ob Erhaltungsmaßnahmen denkmalrechtlich wegen Unzumutbarkeit nicht gefordert werden könnten. Ist aber die Anwendung eines milderen Mittels als die angeordnete Erhaltungsmaßnahme nicht möglich, ist die Anordnung auch nicht mit Blick auf die denkmalrechtliche Unzumutbarkeit ermessensfehlerhaft.⁹⁵

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Immobilien: Anordnungen zur Erhaltung von Denkmälern können einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung von Mängeln an denkmalgeschützten Immobilien leisten. Ihr Anwendungsbereich ist jedoch durch den Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit deutlich eingeschränkt.

3.3.2 Anordnungen zur Wiederherstellung von Denkmälern

Inhalt der Anordnung: Anordnung der Wiederherstellung eines Denkmals.

Ermächtigungsgrundlagen:

Spezialermächtigungen: Die meisten Landesdenkmalgesetze sehen spezielle Ermächtigungsgrundlagen für eine Wiederherstellungspflicht von Denkmälern vor.

Generalermächtigungen: Soweit keine spezielle Ermächtigungsgrundlage vorgesehen ist, kann die Wiederherstellung auf die Generalermächtigung gestützt werden.

Tatbestandsvoraussetzungen (ähnliche Formulierungen):

Spezialermächtigung: Durchführung von Maßnahmen ohne Erlaubnis, unsachgemäß oder im Widerspruch zu Auflagen. Als Rechtsfolge ist der bisherige Zustand wiederherzustellen. Bei widerrechtlicher vorsätzlicher oder fahrlässiger Beschädigung besteht die Verpflichtung zur Wiederherstellung des zerstörten Denkmals.⁹⁶

Generalermächtigung: Die Denkmalschutzbehörden haben zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben diejenigen Maßnahmen zu treffen, die ihnen nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich erscheinen. Im DSchG BW wird darüber hinaus die sinngemäße Anwendung der Vorschriften der §§ 6, 7 und 9 des PolG BW geregelt.⁹⁷

Weitere Anforderungen an den Erlass der Anordnung: Vgl. dazu Ausführungen auf den Seiten 65 ff., die für denkmalrechtliche Anordnungen entsprechend gelten.

Kostentragung: Verantwortlich und damit kostentragungspflichtig ist zunächst der Verursacher der rechtswidrigen Handlung. Darüber hinaus ist aber auch der Eigentümer als Zustandsstörer wiederherstellungspflichtig. Mehrere Störer haften nebeneinander gesamtschuldnerisch.⁹⁸

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Immobilien: Dieses Instrument ist nicht auf die Beseitigung eines Verwahrlosungszustands gerichtet. Es ist als eine Sanktion gegen die (teilweise) Zerstörung eines Denkmals ausgestaltet. Sofern sich das Denkmal vor der (teilweisen) Zerstörung in einem verwahrlosten Zustand befunden hat, wird ein – gesetzlich nicht vorgesehener – positiver

93 Vgl. z. B. § 24 Abs. 1 BbgDSchG.

94 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30. Juni 2008 – OVG 2 S 29.08 –, a.a.O., Leitsatz.

95 Vgl. VG Dessau, Beschluss vom 29.07.2005 – 1 B 163/05 – juris.

96 Vgl. z. B. § 27 DSchG NW. Hier finden im Übrigen die Vorschriften des OBG NW Anwendung.

97 Vgl. z. B. § 7 Abs. 1 DSchG BW.

98 Vgl. Basty/Beck/Haaf (Hrsg.), Rechtshandbuch Denkmalschutz und Sanierung, Kap. C, Rn. 343 f.

Nebeneffekt erreicht. Die Anzahl der Fälle, in denen dieses Instrument Anwendung gefunden hat, wird als gering eingeschätzt.

3.3.3 Enteignung

Inhalt der Regelung: Alle Landesdenkmalgesetze enthalten Regelungen zur Enteignung.⁹⁹ Sie sehen eine Enteignung als sog. Administrativenteignung durch Vollzugsakte vor.¹⁰⁰ Eine Enteignung ist zulässig, wenn eine Gefahr für den Bestand oder für die Gestalt eines Bau- oder Bodendenkmals oder eines eingetragenen beweglichen Denkmals auf andere Weise nicht nachhaltig abgewehrt werden kann.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Immobilien: Im Hinblick auf die Strenge der tatbestandlichen Voraussetzungen für Enteignungen und angesichts der Zurückhaltung der zuständigen Behörden beim Einsatz dieses Instrumentariums sowie entstehender Kosten für die Entschädigung des Eigentümers handelt es sich in der Regel um besonders gelagerte Einzelfälle.

3.3.4 Denkmalrechtliches Vorkaufsrecht

Inhalt der Regelung: Einige Landesdenkmalgesetze beinhalten ein gesetzliches Vorkaufsrecht mit gleichen oder ähnlichen Tatbeständen beim Kauf von Grundstücken, auf denen sich Denkmale befinden.¹⁰¹ Das Vorkaufsrecht kann entweder durch das Land¹⁰² oder durch die Gemeinden¹⁰³ zugunsten einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder unter bestimmten Voraussetzungen auch zugunsten einer juristischen Person des Privatrechts ausgeübt werden.

Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn dadurch die dauernde Erhaltung des Denkmals ermöglicht werden soll. In einigen Ländern ist die Ausübung des Vorkaufsrechts auch in anderen Fällen möglich, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt.¹⁰⁴ Das Vorkaufsrecht wird teilweise ausgeschlossen bei Verkaufsfällen zwischen Verwandten¹⁰⁵ sowie beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und bei Erbbau-rechten.¹⁰⁶

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Immobilien: Die Anwendungsmöglichkeiten des denkmalrechtlichen Vorkaufsrechts sind in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt:

- Das denkmalrechtliche Vorkaufsrecht gilt nur in einigen Ländern.
- Im Bereich der verwahrlosten Immobilien, die dem Denkmalschutz unterliegen, sind in der Regel nur wenige Kaufvorgänge zu verzeichnen.
- Die tatbestandlichen Voraussetzungen schränken die Anwendbarkeit des Vorkaufsrechts ein.
- Zur Ausübung des Vorkaufsrechts müssen die erforderlichen finanziellen Mittel bereit stehen.

3.4 Wohnungsaufsichtsrechtliche Eingriffsbefugnisse

Ziel der Wohnungsaufsicht ist die Gewährleistung von Mindeststandards der Ausstattung und die Beseitigung von Missständen an Wohnraum, um die ordnungsgemäße Nutzung von Wohngebäuden, Wohnungen und Wohnräumen sowie den dazugehörigen Nebengebäuden und Außenanlagen sicherzustellen.

Spezielle Wohnungsaufsichtsgesetze liegen allein in den vier¹⁰⁷ Ländern Berlin, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen vor (vgl. Tabelle 2). Das Wohnungsaufsichtsrecht ist konzipiert als ein Gesetz der Daseinsvorsorge mit ordnungsrechtlichen Elementen. Es ist auf die Einhaltung baulicher, technischer und hygienischer Mindeststandards ausgerichtet

99 Mit gleichen oder ähnlichen Tatbestandsvoraussetzungen vgl. § 25 DSchG BW; Art. 18 Abs. 1 DSchG Bay; § 17 DSchG Bln; § 23 BbgDSchG; § 20 Abs. 1 BremDSchG; § 20 HmbDSchG; § 25 Abs. 1 HessDSchG; § 21 DSchG MV; § 30 NDSchG; § 30 DSchG NW; § 30 DSchG RP; § 16 SDSchG; § 27 f. SächsDSchG; § 19 DSchG LSA; § 25 DSchG SH; § 27 ThürDSchG.

100 Vgl. Martin/Krautzberger: a.a.O., Kap. G II Nr. 2 Rn. 84. Vgl. zu sonstigen Beeinträchtigungen des Eigentums, Wirkungen von sog. Kompensationen sowie Grenzen der denkmalrechtlichen Einschränkungsmöglichkeiten Ebd., Kap. G II Nr. 2 und 3.

101 Vgl. § 22 DSchG MV; § 32 DSchG RP; § 15 SDSchG; § 17 SächsDSchG; § 11 DSchG LSA; § 30 ThürDSchG; Art. 19 DSchG Bay für den Kauf historischer Ausstattungstücke, die zusammen mit Baudenkmalern geschützt und in die Denkmalliste eingetragen sind.

102 Vgl. Art. 19 DSchG Bay; § 32 DSchG RP und § 17 SächsDSchG sowie § 11 DSchG LSA bei überörtlicher Bedeutung.

103 Vgl. § 22 DSchG MV; § 32 DSchG RP; § 15 SDSchG; § 17 SächsDSchG; § 30 ThürDSchG.

104 Vgl. § 32 DSchG RP; § 15 SDSchG; § 30 ThürDSchG.

105 Vgl. § 30 ThürDSchG; § 11 DSchG LSA; § 17 SächsDSchG; § 15 SDSchG.

106 § 22 Abs. 1 Satz 4 DSchG MV.

107 In Schleswig-Holstein wird über die Wiedereinführung eines Wohnungsaufsichtsgesetzes diskutiert.

	Berlin	Hamburg	Hessen	Nordrhein-Westfalen
Gesetz	Gesetz zur Beseitigung von Wohnungsmisständen in Berlin (Wohnungsaufsichtsgesetz – WoAufG Bln), vom 03.04.1990 (GVBl. S. 1081), zuletzt geändert am 16.07.2001 (GVBl. S. 260)	Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum (Hamburgisches Wohnraum-schutzgesetz – HmbWoSchG) vom 8.03.1982 (HmbGVBl. S. 47), zuletzt geändert am 21.05.2013 (HmbGVBl. S. 244)	Hessisches Wohnungsaufsichtsgesetz (HWOAufG) vom 04.09.1974	Wohnungsaufsichtsgesetz (WAG NRW) vom 10.04.2014 (GV.NRW S. 269)
Instandsetzungsverfügung	§ 3 Instandsetzung (1) Sind an Wohnungen oder Wohnräumen Arbeiten unterblieben oder unzureichend ausgeführt worden, die zur Erhaltung oder Wiederherstellung des für den Gebrauch zu Wohnzwecken geeigneten Zustands notwendig gewesen wären, so soll die Wohnungsaufsichtsbehörde anordnen, dass der Verfügungsberechtigte diese Arbeiten nachholt. Die Anordnung setzt voraus, dass der Gebrauch zu Wohnzwecken nicht unerheblich beeinträchtigt ist. § 9 Gebäude und Außenanlagen (1) Die Wohnungsaufsichtsbehörde kann die erforderlichen Anordnungen treffen, damit Gebäude mit Wohnungen oder Wohnräumen, zugehörige Nebengebäude und Außenanlagen so instandgesetzt, verbessert oder benutzt werden, dass die Bewohner nicht gefährdet oder unzumutbar belästigt werden oder dass der bestimmungsgemäße Gebrauch von Gebäuden oder Außenanlagen nicht erheblich beeinträchtigt wird.	§ 4 Instandsetzung (1) Sind an Wohnraum Arbeiten unterblieben oder unzureichend ausgeführt worden, die zur Erhaltung oder Wiederherstellung des für den Gebrauch zu Wohnzwecken geeigneten Zustands notwendig gewesen wären, so soll die zuständige Behörde anordnen, dass der Verfügungsberechtigte diese Arbeiten nachholt. Die Anordnung setzt voraus, dass der Gebrauch zu Wohnzwecken erheblich beeinträchtigt ist oder die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung besteht.	§ 3 Instandhaltung (1) Sind an nicht eigengenutzten Wohnungen oder Wohnräumen, die außerhalb eines förmlich festgelegten Sanierungsgebietes liegen, Instandhaltungsarbeiten unterblieben und wird dadurch die Benutzbarkeit des Wohnraumes unter Berücksichtigung der örtlichen Wohngegewohnheiten offensichtlich erheblich beeinträchtigt, so kann die Gemeinde anordnen, dass der dinglich Verfügungsberechtigte diese Arbeiten nachholt. § 9 Gebäude und Außenanlagen Die Gemeinde soll erforderliche Anordnungen treffen, die den dinglich Verfügungsberechtigten verpflichten, Gebäude, in denen sich Wohnungen oder Wohnräume befinden, und zugehörige Nebengebäude und Außenanlagen so instandsetzen oder verbessern und nur so benutzen zu lassen, dass Bewohner nicht gefährdet oder unzumutbar belästigt werden oder der bestimmungsgemäße Gebrauch von Gebäuden und Anlagen nicht erheblich beeinträchtigt wird.	§ 7 Anordnungsbefugnis der Gemeinden (Generalklausel für Anordnungen) (1) Die Gemeinden haben nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, wenn Verwahrlosung vorliegt oder ein Misstand besteht. (2) Bevor die Gemeinde eine Anordnung erlässt, soll der Verfügungsberechtigte unter Fristsetzung zu freiwilliger Abhilfe veranlasst werden; das gilt nicht, wenn Art und Umfang der Misstände es erfordern, dass die Gemeinde eine Anordnung sofort erlässt. (3) Von einer Anordnung ist abzusehen oder eine schon erlassene Anordnung ist aufzuheben, soweit der Verfügungsberechtigte nachweist, dass die Beseitigung der Misstände unter Ausschöpfung aller Finanzierungsmöglichkeiten im Rahmen der Wirtschaftlichkeit des Objekts nicht finanziert werden kann. (4) Von einer Anordnung kann abgesehen werden, wenn der Verfügungsberechtigte nachweist, dass der Wohnraum anderen als Wohnzwecken zugeführt werden wird. (5) Die Kosten einer Ersatzvornahme von Anordnungen nach Absatz 1 ruhen als öffentliche Last auf dem Grundstück beziehungsweise auf dem Erbbaurecht am Grundstück.
Mängelbeseitigungsverfügung	§ 4 Beseitigung mangelhafter Wohnverhältnisse (1) Entspricht die bauliche Beschaffenheit von Wohnungen oder Wohnräumen nicht den Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse, so kann die Wohnungsaufsichtsbehörde anordnen, dass der Verfügungsberechtigte die Mängel beseitigt	§ 3 Erfüllung von Mindestanforderungen (1) Entspricht die bauliche Beschaffenheit von Wohnraum nicht den Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse, so soll die zuständige Behörde anordnen, dass der Verfügungsberechtigte die Mindestanforderungen zu erfüllen hat.	§ 4 Beseitigung untragbarer Wohnverhältnisse (1) Die Gemeinde kann anordnen, dass der dinglich Verfügungsberechtigte die bauliche Beschaffenheit von Wohnungen oder Wohnräumen zur Beseitigung untragbarer Wohnverhältnisse ändert, insbesondere wenn...	

Tabelle 2: Wohnungsaufsichtsrechtliche Eingriffsmöglichkeiten hinsichtlich der Anordnungen zu Mindestanforderungen und Instandsetzung (verkürzt)

sowie auf die Instandsetzung von Wohnräumen, Wohnungen und Wohngebäuden. Sollten diese Voraussetzungen nicht erfüllt werden, bleibt als äußerste Maßnahme, die Nutzung durch Erklärung der Unbewohnbarkeit zu beenden.

Die Eingriffsvoraussetzungen stellen auf eine erhebliche Beeinträchtigung des Wohngebrauchs ab und liegen somit unterhalb der Eingriffsschwelle des Ordnungsrechts, bei der eine Gefahrenlage erforderlich ist. Die Wohnungsaufsicht tritt an die Seite der Mieter und unterstützt diese bei erheblichen Mängeln über ihre mietrechtlichen Möglichkeiten hinaus. Um Überbelegung von Wohnraum entgegen zu wirken, sind Mindestwohnflächen für die Bewohner vorgesehen, mit der Möglichkeit, die Teilräumung anzuordnen, wenn diese Mindestanforderungen unterschritten werden. Die gesetzlichen Vorschriften zielen ferner auf den Erhalt des Wohnungsbestandes und enthalten Regelungen zur Zweckentfremdung, die der Umwidmung von Wohnraum, auch durch Leerstand, entgegenwirken sollen.

Inhalt der Befugnisse: Im Einzelnen enthalten die vorhandenen Wohnungsaufsichtsgesetze durchgängig

- Anordnung der Erfüllung von Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse sowie
- Anordnung der Instandsetzung
- Anordnung der Unbewohnbarkeit
- Anordnung der Teilräumung bei Überbelegung

Gesamteinschätzung des Instruments für verwaarloste Immobilien: In der Vergangenheit war das Wohnungsaufsichtsrecht – ein Instrument, um der Verwaarloosung von Wohnraum entgegen zu wirken – ein typisches Instrumentarium einer Epoche mit massenhaften Substandardwohnungen, einem breiten Auftreten von unterlassener Instandhaltung und einer Knappheit von Wohnraum. Bei konsequenter Anwendung hat es in diesen Phasen wichtige Beiträge zur Wohnungsbestandssicherung geleistet.¹⁰⁸

Durch Verkauf von Wohnungsbeständen, die zuvor in öffentlicher Hand (Bund, Land, Kommunen) waren, sowie von Werkwohnungen und der Übernahme durch Finanzinvestoren sind vielerorts erhebliche Vernachlässigungen von Wohnraum festzustellen.¹⁰⁹ Hinzu kommen die Wohnungsmisstände durch Wohnungsüberbelegung, wie sie vor allem bei Armutsmigranten aus Südosteuropa zu verzeichnen

Instrumentensteckbrief Wohnungsaufsichtsrechtliche Eingriffsbefugnisse	
Inhalt	– Anordnung der Erfüllung von Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse – Anordnung der Instandsetzung von Wohnungen, Wohnräumen und Wohngebäuden
Ermächtigungsgrundlage	Wohnungsaufsichtsgesetze in den Ländern Berlin, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen
spezifische Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)	– Mindestanforderungen: die bauliche Beschaffenheit entspricht nicht den Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse – Instandsetzung: der Gebrauch zu Wohnzwecken ist erheblich beeinträchtigt oder die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung besteht
sonstige Voraussetzungen (u. a.)	– Maßnahme muss – soweit es sich nicht um die Nachholung erforderlicher Instandhaltungsmaßnahmen handelt – dem Verfügungsberechtigten wirtschaftlich zumutbar sein
Verfahren, Vollstreckung und Vollzug	– Ermessensentscheidung – Verwaltungsakt der Gemeinde gegen den Verfügungsberechtigten – Vollstreckungsmöglichkeiten: Zwangsgeld, Ersatzvornahme
Kostentragung	der in Anspruch genommene Verfügungsberechtigte hat die Kosten zu tragen, die ihm bei der Erfüllung der Anordnung oder die der Behörde bei Ersatzvornahme entstehen

sind. Die Wohnungsaufsicht gewinnt hierdurch zunehmend wieder an Bedeutung, da über diese Instrumente spezifische Anordnungen eröffnet werden, um die ordnungsgemäße Nutzung von Wohnraum zu gewährleisten.

Die aktuelle Praxis der Stadt Frankfurt am Main zeigt, dass das Wohnungsaufsichtsrecht bei konsequenter Handhabung zur Problembewältigung beitragen kann.

¹⁰⁸ Vgl. die Beiträge: Groth: Die wohnungsaufsichtliche Praxis in Berlin aus der Sicht der Rechtsprechung; Kube: Wohnungsaufsicht aus bezirklicher Sicht, Bezirk Schöneberg; Sachs: Geschichte des Hamburger Wohnungspflegegesetzes: Die Umsetzung der Wohnungspflege in gesetzliche Bestimmungen; Schäfer: Untersuchungen zur Praxis der Wohnungsaufsicht – Zwischenbericht, In: Wohnungsbestandssicherung, Teil 1: Erneuerungsbedarf – Instandsetzungsförderung – Instandhaltungskontrolle. Hrsg: Autzen/Becker

¹⁰⁹ Vgl. Abschlussbericht der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ LT-Drucksache 16/2229

Fallbeispiel Frankfurt am Main

Wohnungsaufsichtsrecht

Problem

Bei einem sechsgeschossigen Gebäude mit zwölf Wohnungen wurden im Rahmen von mehreren Begehungen, die aufgrund von Beschwerden der Bewohner durchgeführt worden waren, eine Vielzahl von Mängeln und Missständen festgestellt, die Folge von unterlassenen, aber erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen waren und die gleichzeitig das Wohnen in diesem Gebäude offensichtlich beeinträchtigten. Bezogen auf das Gebäude waren die Hauseingangstür nicht gang- und schließbar sowie die Klingel- und Gegensprechanlage nicht in Funktion, im Treppenhaus fehlten Abdeckungen der Elektroverteilung, die Regenrinnen waren undicht und an den Außenwänden lagen teilweise Putzschäden vor.

Darüber hinaus waren in einer Wohnung Schäden in der Zu- und/ oder Ableitung im Versorgungsschacht vorhanden. Ferner lag an der Wand des Versorgungsschachtes ein Schimmelbefall vor.

Ergebnis

Auf der Rechtsgrundlage des Hessischen Wohnungsaufsichtsgesetzes leitete die Stadtverwaltung zur Behebung der festgestellten Mängel und Missstände ein wohnungsaufsichtsrechtliches Verfahren ein. Es erfolgten

- im Rahmen einer Anhörung die Information des Eigentümers über die festgestellten Mängel und Missstände verbunden mit den Hinweisen, dass er nach dem Wohnungsaufsichtsgesetz zur Behebung dieser Mängel und Missstände innerhalb der im Anhörungsschreiben gesetzten Frist verpflichtet ist und im Falle einer Missachtung seiner Instandsetzungspflicht das Amt für Wohnungswesen die notwendigen Arbeiten per gebührenpflichtiger Verwaltungsverfügung unter Androhung der kostenpflichtigen Ersatzvornahme anordnen wird,
- nach unzureichenden Instandsetzungsarbeiten seitens des Eigentümers auf der Grundlage einer Kostenschätzung nach DIN 276 der Erlass einer Verwaltungsverfügung mit 1. Anordnung der in einer Anlage aufgegebenen Arbeiten innerhalb der dort genannten Fristen, mit 2. Androhung der Ersatzvornahme bei Kostenübernahme durch den Eigentümer für den Fall, dass die Arbeiten nicht fristgerecht, nicht fachgerecht oder nicht vollständig ausgeführt werden, sowie mit 3. Anordnung der sofortigen Vollziehung,
- der Erlass eines Gebührenbescheides für die wohnungsaufsichtliche Anordnung,
- nach bestandskräftiger Vollzugsfähigkeit der Verwaltungsverfügung die Durchführung von nicht erbrachten Arbeiten im Wege der Ersatzvornahme und Beitreibung der dafür veranschlagten Kosten sowie
- der abschließende Erlass eines Kostenfestsetzungsbescheides in Höhe der festgestellten Kosten für die Ersatzvornahme und die damit verbundene Rückerstattung der zu viel beigetriebenen veranschlagten Kosten.



Feststellung von Mängeln

Fotos: Stadt Frankfurt am Main

Kommune: Frankfurt am Main
Bundesland: Hessen

Ansprechpartner: Hr. Forster, Institution:
Magistrat der Stadt Frankfurt am Main,
Amt für Wohnungswesen
Telefon: 069/212-38965
E-Mail: martino.forster@stadt-frankfurt.de

Fallbeispiel Dortmund

Infektionsschutzrechtliche Nutzungsuntersagung



Verschmutzung mit Infektionsgefahr
Fotos: Stadt Dortmund

Problem

In einem Wohnhaus wurden im Rahmen einer durch die Polizei unterstützten Vor-Ort-Begehung mehrerer Fachämter der Stadtverwaltung (Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, Ordnungsamt, Wohnungsaufsichtsamt und Gesundheitsamt) unzumutbare hygienische Verhältnisse festgestellt, von denen unmittelbar Infektionsgefahren ausgehen.

Ergebnis

Aufgrund der im Rahmen der Vor-Ort-Begehung festgestellten Infektionsgefahr und der damit verbundenen akuten Gefahr für Leib und Leben der Hausbewohner wurde durch den anwesenden Mitarbeiter des Gesundheitsamtes als Sonderordnungsbehörde der Stadt Dortmund im Wege des „unmittelbaren Zwanges“ die Nutzung des Gebäudes als Wohngebäude untersagt, das Wohngebäude unmittelbar geräumt und verschlossen sowie den Bewohnern Ersatzunterkünfte angeboten. Parallel wurde der Eigentümer des Wohngebäudes telefonisch über die vorgefundenen Mängel und die daraufhin durchgeführten Maßnahmen in Kenntnis gesetzt. Im Anschluss wurde ihm schriftlich aufgegeben, das Wohngebäude verschlossen zu halten und in dem vorgefundenen und bemängelten Zustand nicht erneut zu vermieten. Der Hauseigentümer hat daraufhin das Wohngebäude vor unbefugten Zutritten nachhaltig gesichert und von einer weiteren Vermietung abgesehen.

Objekt: Innenstadt-Nord
Kommune: Dortmund
Bundesland: Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner: Tobias Marx, Stadtverwaltung Dortmund, Ordnungsamt, Koordination Arbeitskreis Problemhäuser)
Telefon: 0231/50-27111
E-Mail: tmarx@stadtdo.de

Ansprechpartner: Georg Bühmann, Stadtverwaltung Dortmund, Gesundheitsamt, 53/3)
Telefon: 0231/50-22533
E-Mail: gbuehmann@stadtdo.de

3.5 Eingriffsbefugnisse nach dem Hygienerecht / Infektionsschutzgesetz

Das Infektionsschutzgesetz ist im Zusammenhang mit verwaarlosten Immobilien bisher nur selten zum Einsatz gekommen. Diskutiert wird es regelmäßig im Zusammenhang mit Hygieneanforderungen im Krankenhaussektor.

Bei Vorliegen von Anhaltspunkten für gesundheitliche Gefahren finden die Vorschriften des Gesetzes zur Vorhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten

beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) Anwendung. Deren Zweck ist es, „übertragbare Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern“. Werden Tatsachen festgestellt, die zum Auftreten einer übertragbaren Krankheit führen können oder ist anzunehmen, dass solche Tatsachen vorliegen, so trifft gemäß § 16 Abs. 1 IfSG die zuständige Behörde alle notwendigen Maßnahmen zur Abwendung der dem einzelnen oder der Allgemeinheit hierdurch drohenden Gefahren. § 16 Abs. 2 IfSG räumt den Beauftragten der zuständigen

Behörde und des Gesundheitsamtes zur Durchführung von Ermittlungen und zur Überwachung der angeordneten Maßnahmen umfangreiche Betretungs- und Informationsrechte ein. Dabei ist gemäß § 16 Abs. 4 IfSG das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) eingeschränkt. Die aus Gründen der Gefahrenabwehr erforderlichen Maßnahmen werden von der zuständigen Behörde auf Vorschlag des Gesundheitsamtes angeordnet (§ 16 Abs. 6 IfSG). Bei Gefahr im Verzug kann das Gesundheitsamt die erforderlichen Maßnahmen selbst anordnen (§ 16 Abs. 7 IfSG). Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die aus Gründen der Gefahrenabwehr angeordneten Maßnahmen wie auch gegen die Ermittlungsmaßnahmen haben keine aufschiebende Wirkung (§ 16 Abs. 7 IfSG).

3.6 Eingriffsbefugnisse zur Beseitigung von Abfällen¹¹⁰

Um gegen die Verwahrlosung von Immobilien vorzugehen kann das Abfallrecht ein hilfreiches Mittel darstellen. Auf der Grundlage des § 62 des 2012 neu gefassten Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) kann die zuständige Abfallbehörde im Einzelfall eine Anordnung zur ordnungsgemäßen Beseitigung illegal abgelagerter Abfälle erlassen. Dies erfolgt in der Regel in Verbindung mit der jeweiligen Landesvorschrift und den auf der Grundlage des KrWG erlassenen Rechtsvorschriften, wie beispielsweise der Altholz-Verordnung.

Die Anordnung erfolgt dabei entsprechend § 3 Abs. 9 KrWG gegenüber der Person, die die tatsächliche Sachherrschaft über diese hat. Da ein Verursacher kaum zu ermitteln ist, ist dies zumeist der Grundstückseigentümer.

Soweit in den jeweiligen Landesgesetzen¹¹¹ geregelt, ruhen die hierbei im Rahmen einer Ersatzvornahme entstandenen Kosten als öffentliche Lasten auf dem Grundstück. Zudem kann es ggf. nach Landesvorschrift¹¹² möglich sein, dass bei nicht rechtzeitiger Erreichbarkeit eines Verpflichteten, wie beim Vorliegen einer durch Abfälle hervorgerufenen akuten Gefahrenlage, die Behörde ohne vorherige Anhörung und Anordnung handeln kann. Der Verpflichtete ist aber dann unverzüglich von der durchgeführten Maßnahme zu unterrichten.

Im begründeten Einzelfall¹¹³ kann, unter Zuhilfenahme des Polizeirechts, auch die zusätzlich zur Abfallbeseitigung angeordnete Einfriedung eines Grundstücks erforderlich, geeignet und zumutbar sein. Dies ist zumeist dann der Fall, wenn es sich um gefährliche Stoffe handelt, die nicht zeitnah oder nicht vollständig beseitigt werden können oder es wiederholt auf dem betreffenden Grundstück zu illegalen Abfallablagerungen in erheblicher Menge kommt, deren Beseitigung angeordnet werden musste.

Gemäß dem Geltungsbereich aus § 2 Abs. 2 Ziff. 10 KrWG, wonach dauerhaft mit dem Grund und Boden verbundene Bauwerke nicht dem Abfallbegriff aus § 3 Abs. 1 bis 3 KrWG zuzuordnen sind, ist zu beachten, dass das Abfallrecht niemals die Vorschriften nach dem Bauordnungsrecht ersetzen, in einigen Fällen aber sinnvoll ergänzen kann. Eine Einfriedung desolater baulicher Anlagen ist auf der alleinigen Grundlage des Abfallrechts nicht möglich.

Das bundesrechtlich geregelte Abfallregime hat nach der Rechtsprechung des BVerwG nur dann einen Vorrang, soweit Maßnahmen aus Gründen gerade der ordnungsgemäßen Entsorgung von Abfällen ergriffen werden. Ist dagegen das behördliche Handeln nicht oder nicht in erster Linie auf das Gebot der umweltgerechten Entsorgung von Abfällen, sondern auf die von bestimmten Sachen ausgehende Gefahr für anderweitig geschützte Rechtsgüter gerichtet, so bleibt es bei den für die Abwehr dieser Gefahren maßgeblichen Regelungen, auch wenn es sich, sozusagen zufällig, um Abfall handelt. Handelt es sich also bei der Ablagerung von Abfällen um einen baurechtswidrigen Zustand (z. B. rechtswidrige Ablagerung von Bauschutt auf einem Grundstück), finden die bauaufsichtsrechtlichen Vorschriften, d. h. die bauordnungsrechtlichen Generalermächtigungen, soweit keine Spezialermächtigungen vorliegen, Anwendung.

Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass auf Grund der unterschiedlichen Definitionen und Regelungen in den Landesbauordnungen auch hier sehr differenziert vorzugehen ist.

¹¹⁰ Die Ausführungen zu den abfallrechtlichen Eingriffsbefugnissen basieren weitestgehend auf einem Textbeitrag von Stephan Teller von der Unteren Abfallbehörde der Landeshauptstadt Dresden.

¹¹¹ Vgl. z. B. § 12a Abs. 2 des Sächsischen Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetzes (SächsABG).

¹¹² Wie in § 12 Abs. 3 SächsABG.

¹¹³ So zeigen es z. B. die Erfahrungen der Landeshauptstadt Dresden.

Fallbeispiel Dresden

Abfallrechtliche Verfügungen



Zugewuchertes Grundstück (oben und Mitte) und Sicherung durch Bauzaun
Fotos: Stadt Dresden

Problem

Bei dem betreffenden Grundstück handelt es sich um mehrere zusammenhängende Flurstücke, auf denen sich teilweise desolate bauliche Anlagen (eine ehemalige Villa mit Gewerbeeinheit und eine Garagenanlage) befinden. Die baulichen Anlagen stehen zurück gesetzt und grenzen nicht direkt an den öffentlichen Verkehrsraum an. Das Grundstück wird an drei Seiten von Straßen umgrenzt. An die vierte Seite grenzt eine weitere Gewerbeeinheit. In direkter Nachbarschaft befinden sich Wohnhäuser mit einem öffentlichen Spielplatz, weitere Gewerbeeinheiten und eine Straßenbahnlinie.

Das Grundstück ist seit Jahren ungenutzt. Die Flurstücke mit den baulichen Anlagen waren mittels Zaun unterschiedlicher Bauart gesichert. Auf der Freifläche kam es wiederholt zu erheblichen Abfallablagerungen, was entsprechende Anordnungen zu deren Beseitigung zur Folge hatte. Innerhalb eines Jahres verschlechterte sich der Zustand nochmals erheblich. Durch Vandalismus wurden die Einfriedungen und die baulichen Anlagen erheblich zerstört, es kam zur Brandstiftung und Einlagerung von Diebesgut. Eine bloße abfallrechtliche Anordnung wurde daher als nicht mehr ausreichend gesehen.

Ergebnis

Auf Grund der Aufgabenzuordnung hat das Sachgebiet Abfall- und Brachflächen der unteren Immissionsschutz und Abfallbehörde des Umweltamtes der Landeshauptstadt Dresden daher zum Zwecke der Abfallbeseitigung, der Verhinderung von Neublagerungen und der Abwehr der vom Grundstückszustand ausgehenden Gefahren eine Anordnung zur Abfallberäumung und Grundstückssicherung erlassen.

Diese wurde für sofort vollziehbar erklärt und mit dem Zwangsmittel der Ersatzvornahme versehen. Da der Grundstückseigentümer dies nicht leisten konnte, wurde die Ersatzvornahme entsprechend vollzogen. Die Anordnung ist rechtskräftig. Derzeit wird geprüft, ob für die Freifläche eine Zwischennutzung, hier Errichtung eines Betriebsparkplatzes mit Aufenthaltsbereich unter Erhalt des vorhandenen Großgrüns, entsprechend der Empfehlungen aus der Diplomarbeit „Mut zur grünen Lücke“, eingerichtet werden kann.

Kommune: Dresden
Bundesland: Sachsen

Ansprechpartner: Stephan Teller, Landeshauptstadt Dresden, Umweltamt, Abt. Untere Immissionsschutz- und Abfallbehörde, SG Abfall und Brachflächen
Telefon: 0351/4886248
E-Mail: steller@dresden.de

Grundsätzlich darf aber mit einer bauordnungsrechtlichen Anordnung zum Abbruch einer baulichen Anlage kein neuer rechtswidriger Zustand entstehen, indem beispielsweise der Trümmerschutt auf dem Grundstück belassen wird. Die zuständigen Bauaufsichten sollten daher zumindest die zuständigen Abfallbehörden rechtzeitig über die Maßnahme informieren oder am Verfahren beteiligen.¹¹⁴

3.7 Eingriffsbefugnisse nach allgemeinem Ordnungsrecht und Polizeirecht

Das Polizei- und Ordnungsrecht ist in erster Linie Gefahrenabwehrrecht. Schutzgut des Gefahrenabwehrrechts ist ganz allgemein die „öffentliche Sicherheit“. Dieses Schutzgut soll vor Gefahren bzw. Störungen bewahrt bleiben. Eine Gefahr steht bevor bei einem Sachverhalt, der bei ungehindertem Geschehensablauf in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für eines der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit führen könnte.

Einführung: Bei der polizei- und ordnungsrechtlichen Gefahrenabwehr sind zu unterscheiden: das Polizei- und Ordnungsrecht und beim Ordnungsrecht das allgemeine und besondere Ordnungsrecht.¹¹⁵ Die Bezeichnungen der einschlägigen Rechtsvorschriften und Behörden variieren entsprechend der föderalen Vielfalt in den einzelnen Bundesländern.¹¹⁶

In Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Rechts der Gefahrenabwehr wird in den meisten Ländern das Recht der Abwehr einer allgemeinen Gefahr „vom Schreibtisch aus“ durch die Ordnungsbehörden wahrgenommen, die Abwehr allgemeiner Gefahren „vor Ort“ (hier handelt es sich in der Regel um Eilfälle oder Fälle in polizeilicher Sonderzuständigkeit) erfolgt hingegen durch die Polizei (Vollzugspolizei).

Diese Vorgehensweise wird im Polizei- und Ordnungsrecht als sog. Trennungs- oder Trennsystem bezeichnet. Davon abweichend wird in Baden-Württemberg, Bremen, im Saarland und in Sachsen das sog. Einheitssystem verfolgt, das die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Polizei vorsieht, die in den Polizeivollzugsdienst und die Polizeibehörden untergliedert ist.¹¹⁷

Instrumentensteckbrief ordnungsbehördliche (polizeibehördliche) Gefahrenabwehr	
Inhalt	– Anordnungen zur Abwehr von (allgemeinen oder besonderen) Gefahren – ggf. Selbstvornahme
Ermächtigungsgrundlage	– Polizei- und Ordnungsrecht der einzelnen Länder (Anwendbarkeit der jeweiligen Normen ist davon abhängig, ob und inwieweit spezielle Rechtsvorschriften aufgrund ihres Vorrangs und ihrer Sperrwirkung die ergänzende Anwendung des Polizei- oder allgemeinen Ordnungsrechts ausschließen oder zulassen) – für eine „vorläufige“ Gefahrenabwehr ist die Polizei stets zuständig (Maßnahmen zur Abwehr allgemeiner Gefahren sind auf die Generalermächtigung zu stützen) – die Polizei ist Hilfs- und Vollzugsorgan der Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung
spezifische Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)	Vorliegen allgemeiner oder besonderer Gefahren für eines der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit
sonstige Voraussetzungen (u. a.)	soweit andere Behörden (z. B. Bauaufsichtsbehörde) für die Gefahrenabwehr zuständig sind, darf die Polizei in eigener Zuständigkeit nur Maßnahmen ergreifen, soweit ein Handeln der anderen Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint
Verfahren, Vollstreckung und Vollzug	– in Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Rechts der Gefahrenabwehr wird in den meisten Ländern das Recht der Abwehr einer allgemeinen Gefahr „vom Schreibtisch aus“ durch die Ordnungsbehörden wahrgenommen, die Abwehr allgemeiner Gefahren „vor Ort“ (hier handelt es sich in der Regel um Eilfälle oder Fälle in polizeilicher Sonderzuständigkeit) erfolgt hingegen durch die Polizei (Vollzugspolizei). – in den Ländern Baden-Württemberg, Bremen, Saarland und Sachsen werden die Aufgaben durch die Polizei wahrgenommen, die in den Polizeivollzugsdienst und die Polizeibehörden untergliedert ist

¹¹⁴ In Dresden z. B. erhalten die Betroffenen ein entsprechendes Entsorgungskonzept mit Hinweisen zur Erstellung, zur Rückgabe an die Abfallbehörde.

¹¹⁵ Pieroth/Schlink/Kniesel: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, § 2, Rn. 23.

¹¹⁶ Vgl. Ebd.

¹¹⁷ Vgl. Ebd., § 2, Rn. 24.

Erlass von Anordnungen: Auf der Grundlage des Polizei- und allgemeinen Ordnungsrechts können Anordnungen zur Abwehr von Gefahren, die von verwahrlosten Immobilien ausgehen, erlassen werden, wenn und soweit die speziellen Rechtsvorschriften (z. B. Bauordnungs- oder Denkmalrecht) die ergänzende Anwendung des Polizei- und allgemeinen Ordnungsrechts zulassen. So wird z. B. in § 1 Abs. 2 OBG NRW geregelt, dass die Aufgaben der Gefahrenabwehr „nach den hierfür erlassenen besonderen Gesetzen und Verordnungen durchgeführt werden“. Soweit gesetzliche Vorschriften fehlen oder eine abschließende Regelung nicht enthalten, treffen die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr nach diesem Gesetz.“

Ermächtigungsgrundlagen für die polizeiliche Gefahrenabwehr: Die polizeiliche Gefahrenabwehr ist – soweit keine speziellen Regelungen vorhanden sind – allgemeine Gefahrenabwehr, die durch den Polizeivollzugsdienst oder die Vollzugspolizei wahrgenommen wird. Soweit andere Behörden (z. B. Bauaufsichtsbehörde) für die Gefahrenabwehr zuständig sind, darf die Polizei in eigener Zuständigkeit nur Maßnahmen ergreifen, soweit ein Handeln der anderen Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.¹¹⁸ Für eine „vorläufige“ Gefahrenabwehr ist die Polizei stets zuständig.¹¹⁹ Maßnahmen zur Abwehr allgemeiner Gefahren sind auf die Generalermächtigung zu stützen.

Drohen z. B. bei einer verwahrlosten Immobilie Dachziegel auf die Straße zu fallen, darf die Polizei (Polizeivollzugsdienst oder Vollzugspolizei) den Gehweg an dieser Stelle absperren und ggf. dem Eigentümer des Hauses einzelne Sicherungsmaßnahmen aufgeben. Hat sich die Ordnungsbehörde der Gefahrenabwehr angenommen und verfügt z. B. den Wiederaufbau oder den Abriss (von Teilen) des Daches,¹²⁰ endet damit die Zuständigkeit der Polizei für diese Gefahr.¹²¹ Etwas anderes gilt nur, wenn beide – sowohl die Polizei als auch Ordnungs- bzw. Polizeibehörden – die gleiche Gefahr mit unterschiedlichen Aspekten bekämpfen (z. B. Ordnungsbehörde verfügt Sanierung des Daches und Polizei räumt herabgefallene Ziegel vom Gehweg).¹²²

Ermächtigungsgrundlagen für die ordnungsbehördliche (polizeibehördliche) Gefahrenabwehr: Die ordnungs-

behördliche (polizeibehördliche) Gefahrenabwehr vom Schreibtisch aus kann der Abwehr allgemeiner und besonderer Gefahren gelten. Bei einigen besonderen Gefahren (z. B. Bergbau oder Abfallwirtschaft) erfolgt sie durch sog. Sonderordnungsbehörden. Bei anderen besonderen Gefahren (z. B. Bauwesen) wird die Gefahrenabwehr in der Regel durch die allgemeinen Ordnungsbehörden, aber nicht nach den allgemeinen, sondern nach besonderen Ordnungsgesetzen (z. B. Landesbauordnungen) vorgenommen.¹²³ Darüber hinaus gibt es die in besonderen Ordnungsgesetzen nicht besonders geregelte Gefahrenabwehr, die durch die Ordnungsbehörden nach den allgemeinen, d. h. der Abwehr von Gefahren allgemein für die Ordnungs- bzw. Polizeibehörden geltenden Gesetzen erfolgt.¹²⁴

Wird z. B. die Ordnungs- bzw. Polizeibehörde durch einen Anwohner darüber informiert, dass bei einer benachbarten verwahrlosten Immobilie Dachziegel herabgefallen sind, ist sie für die Anordnung der erforderlichen Maßnahmen (z. B. Instandsetzung oder Abriss) zuständig.¹²⁵

Mitwirkung der Polizei als Hilfs- und Vollzugsorgan der Behörden: Die Polizei ist Hilfs- und Vollzugsorgan der Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung.¹²⁶

Gesamteinschätzung des Instrumentariums für verwahrloste Immobilien: Anordnungen nach dem Polizei- oder allgemeinen Ordnungsrecht können eine Bedeutung im Umgang mit verwahrlosten Immobilien erlangen. Die Anwendbarkeit der jeweiligen Normen ist davon abhängig, ob und inwieweit spezielle Rechtsvorschriften aufgrund ihres Vorrangs und ihrer Sperrwirkung die ergänzende Anwendung des Polizei- oder allgemeinen Ordnungsrechts ausschließen oder zulassen.

118 Gusy: Polizei- und Ordnungsrecht, § 3 Rn. 135.

119 Ebd. § 3 Rn. 136.

120 Ebd. § 3 Rn. 401.

121 Vgl. Ebd.

122 Vgl. Ebd.

123 Abweichend davon können auch Sonderordnungsbehörden zuständig sein (vgl. z. B. § 53 BbgBO – Aufgaben und Befugnisse der amtsfreien Gemeinden und der Ämter als Sonderordnungsbehörden).

124 Vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel: a.a.O., § 2 Rn. 26 f.

125 Gusy: a.a.O., § 3 Rn. 401.

126 Zur Mitwirkung der Polizei als Hilfs- und Vollzugsorgan der Behörden bei der Erfüllung bauaufsichtlicher Aufgaben vgl. Franz: a.a.O., Art. 60 Rn. 182 ff.

Eingriffsbefugnisse nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht¹²⁷

Können im Falle einer von verwaarlosten Immobilien ausgehenden Gefahr die für die Anwendung der Spezialgesetze, wie Bau- und Abfallrecht, zuständigen Behörden nicht rechtzeitig handeln, wird zunächst die Gemeinde als zuständige Ortpolizeibehörde die notwendigen Sicherungsmaßnahmen veranlassen müssen. Hinzu kommt, dass die wenigsten Gemeinden über eine eigene Bau- oder Umweltbehörde verfügen. Diese sind dann zumeist auf der Landkreisebene angesiedelt, was ein zügiges Handeln der Behörden aufgrund des größeren Zuständigkeitsbereichs erschwert.

Die Ausgestaltung des Rechts der Gefahrenabwehr ist Ländersache und wird in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. In den meisten Bundesländern erfolgt dies im Trennsystem, zum Einen für die allgemeinen Ordnungs- oder Polizeibehörden und zum Anderen für die polizeilichen Vollzugsdienste. In einigen Bundesländern, wie Sachsen, Saarland, Bremen und Baden-Württemberg, werden die Maßgaben nach dem Einheitsystem sowohl für den Polizeivollzugsdienst als auch für die Polizeibehörden geregelt.

Unbeschadet des Rechtsaufbaus ist aber allen Gesetzen gemein, dass die Gemeinde für ihr Territorium die zuständige Ortpolizeibehörde ist. Auf Grund ihrer Aufgabenstruktur sind die polizeilichen Vollzugsdienste zwar grundsätzlich zur Gefahrenabwehr verpflichtet, aber gerade im Bereich der verwaarlosten Immobilien sind deren technischen Möglichkeiten beschränkt. Ein Absperrband wird beispielsweise niemals eine ausreichende Maßnahme zur Gefahrenabwehr darstellen, da dieses nicht effektiv von einem unbefugten Betreten eines derartigen Grundstücks abhält.

Entsprechend des eingangs geschilderten Sachverhalts und insoweit durch Rechtsnormen nichts anderes geregelt wird, wird die Gemeinde zunächst einmal die notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr veranlassen müssen. Im Rahmen der Generalbefugnis des jeweiligen Landespolizei- oder Ordnungsgesetzes hat die Behörde dabei ein Ermessen (Entschließungs- und Auswahlermessen), ob sie einschreitet und welche Maßnahmen sie trifft.

Beim Entschließungsermessen muss die Behörde nach pflichtgemäßem Abwägen entscheiden, ob sie handelt oder nicht. In der Rechtsprechung geht man heute davon aus, dass der Ermessensspielraum proportional zur Intensität der Gefahr und der Bedeutung des Schutzgutes schrumpft. Dies kann eine Ermessensreduzierung auf Null zur Folge haben, wenn sich beispielsweise Kinder in einem verwaerlosten Grundstück aufhalten und dort verletzen können.

Hat die Behörde sich zum Einschreiten entschieden, muss sie im Rahmen des Auswahlermessens Art und Umfang der Maßnahmen zur Gefahrenabwehr festlegen, was bis zu einer Grundstücks- und/ oder Gebäudesicherung führen kann. Dabei ist darauf zu achten, dass, nach herrschender Meinung in der aktuellen Rechtsprechung, diese so zu erfolgen hat, dass insbesondere in ihrer objektiven Wahrnehmung eingeschränkte Personen, sowie Kinder und Jugendliche ausreichend geschützt werden.

Das Umweltamt der Landeshauptstadt Dresden hat dazu im Rahmen der Bachelorarbeit „Standortbezogene Bewertung und die daraus resultierenden Möglichkeiten des ordnungsrechtlichen Vorgehens gegen verwaerloste Grundstücke“ die gängigsten Maßnahmen zur Grundstücks- und Gebäudesicherung auf Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit untersuchen lassen. Eingeflossen in die Untersuchung sind auch Kriterien wie Haltbarkeit, Vandalismussicherheit und Kosten.

Im Ergebnis haben sich ein verankerter und verschellter Bauzaun aus Metall für die Grundstückssicherung sowie das Verplatten mit stabilen Holzplatten und das Vermauern zur Gebäudesicherung als die verhältnismäßigsten Varianten herausgestellt.

¹²⁷ Dieser Text wurde seitens Herrn Stephan Teller, Landeshauptstadt Dresden, Umweltamt, Abt. Untere Immissionsschutz- und Abfallbehörde, SG Abfall und Brachflächen, zur Verfügung gestellt.

Fallbeispiel Dresden

Polizeirechtliche Sicherungsanordnung

Problem

In Dresden ist von 4.500-5.000 verwahrlosten Grundstücken auszugehen, von denen zum Teil in einem unterschiedlichen Grade Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen.

Ergebnis

Nach ersten Erfahrungen mit einfachen Hinweisschreiben und dem Abschluss vertraglicher Vereinbarungen mit den Grundstückseigentümern, die aber auf finanzielle wie auch rechtliche Grenzen stießen, verfolgt die Stadt Dresden nunmehr auf der Rechtsgrundlage des Sächsischen Polizeigesetzes, welches auch den Gemeinden als sachlich zuständige Ortspolizeibehörden die polizeiliche Generalklausel als Eingriffsgrundlage eröffnet, eine Strategie der hoheitlichen Eingriffe in Form von polizeirechtlichen Anordnungen. So wurde beispielsweise in einem konkreten Fall angeordnet,

1. durch die Schließung sämtlicher Fenster und Zugänge im Keller- und Erdgeschoss des Gebäudes sowie die Errichtung eines geschlossenen Zaunes zur öffentlichen Verkehrsfläche zu gewährleisten, dass Unbefugte keinen Zutritt in das Gebäude und auf das Grundstück erlangen,
2. lose Gebäudeteile zu entfernen,
3. die Abfälle von dem Grundstück sowie aus dem Gebäude ordnungsgemäß zu entfernen sowie
4. die uneingeschränkte Begehrbarkeit des öffentlichen Gehweges durch Verkehrssicherungsschnitt an den betroffenen Gehölzen herzustellen.

Hinsichtlich der Punkte 1 und 2 wurde die sofortige Vollziehung sowie im Falle der Nicht-, nicht fristgerechten oder ungenügenden Erfüllung der Punkte 1 bis 4 ein Zwangsgeld angeordnet sowie eine Gebühr für den Bescheid festgesetzt. Der Antrag des Grundstückseigentümers nach § 80 Abs. 5 VwGO auf aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Anordnungsbescheid wurde durch Beschluss des VG Dresden vom 17.12. 2007 – 14 K 1819/07 (vgl. Anhang 6) zurückgewiesen und die Anordnung für sofort vollziehbar erklärt. Lediglich die in Ziffer 2 der Verfügung angeordnete Beseitigung der losen Gebäudeteile wurde wegen Unbestimmtheit aufgehoben und durch das Umweltamt neu angeordnet. Im Übrigen wurde die Vorgehensweise auf der Grundlage des Sächsischen Polizeigesetzes bestätigt.

In der weiteren Bearbeitung zeigten sich jedoch Probleme hinsichtlich der Abwägung (Ausübung des Entschließungs- und Auswahlmessens) der anzuwendenden Rechtsvorschriften und der einzelnen Sicherungsmaßnahmen. Das Umweltamt gab daher 2011 beim Fachbereich Verwaltungswissenschaften an der Hochschule Harz eine Bachelorarbeit zum Thema „Standortbezogene Bewertung und die daraus resultierenden Möglichkeiten des ordnungsrechtlichen Vorgehens gegen verwahrloste Grundstücke“, in Auftrag, deren Ergebnisse heute als Entscheidungs- und Bearbeitungsgrundlage dienen. Die meisten Anordnungen erfolgen daher auf Basis des Abfall- und des Polizeirechts. Je nach Bewertung ist aber auch die allgemeine Anwendung des Abfallrechts oder des Polizeirechts möglich. Grundlage ist die konkrete Aufgabenzuordnung als Polizeibehörde.



Königsbrückerstrasse (oben), Bischofsplatz (Mitte) und Friedensstraße.
Fotos: Ulf Gerlach

Kommune: Dresden
Bundesland: Sachsen

Ansprechpartner: Stephan Teller, Landeshauptstadt Dresden, Umweltamt, Abt. Untere Immissionsschutz- und Abfallbehörde, SG Abfall und Brachflächen
Telefon: 0351/4886248
E-Mail: steller@dresden.de

Fallbeispiel Bad Berka

Ordnungsrechtliche Sicherungsanordnung

Problem

Das im Außenbereich gelegene Grundstück, ursprünglich als Kur- und Heilstätte, später als Schwesternheim genutzt, stellt aufgrund der langjährigen Nutzungsaufgabe einen städtebaulichen Missstand mit Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar. Im Zuge einer Ortsbesichtigung wurde durch die Kommunalverwaltung im Einzelnen festgestellt, dass das Grundstück und die Gebäude nicht gegen den Zutritt unbefugter Personen gesichert waren und damit aufgrund von ungesicherten Treppenaufgängen, Kellerzugängen sowie nicht gesicherten Gruben und Schächten eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit – insbesondere von Kindern – bestand.

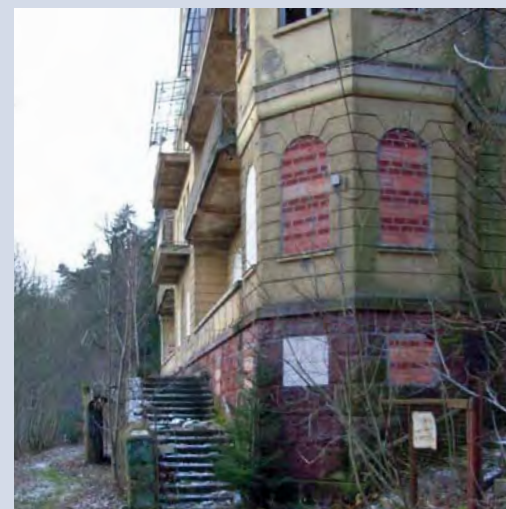
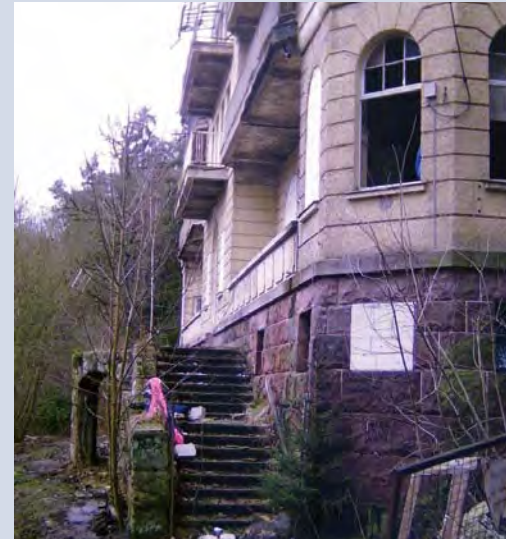
Ergebnis

Auf der Grundlage des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden des Landes Thüringen, welches u. a. die Gemeinden als sachlich wie auch örtlich zuständige Ordnungsbehörden bestimmt, erließ die Gemeinde eine Sicherungsanordnung (vgl. Anhang 5), in der das Vermauern der in den unteren Etagen befindlichen Eingänge, Fenster und anderer Einlässe, die ein Betreten des Gebäudes ermöglichen, die Sicherung der vorhandenen Gruben und Schächte mit begehbaren Abdeckungen sowie das Anzeigen des Abschlusses dieser Maßnahmen bei der Gemeindeverwaltung bis zu einem bestimmten Termin verfügt wurde.

Für die beiden erstgenannten Maßnahmen wurde die sofortige Vollziehung angeordnet. Für den Fall des Nicht- oder verspäteten Vollzugs wurde die Ersatzvornahme auf Kosten des Eigentümers angedroht. Aufgrund der fristgerechten Durchführung der angeordneten Sicherungsmaßnahmen seitens des Eigentümers konnte auf die Durchführung einer Ersatzvornahme seitens der Stadt verzichtet werden.

Objekt: Haus Rodberg
Kommune: Bad Berka
Bundesland: Thüringen

Ansprechpartner: Hr. Höfner (AL), Stadtverwaltung Bad Berka, Bauamt
Telefon: 036458/55-116
E-Mail: holger.hoefner@bad-berka.de



Vor und nach der Zumauerung des Obergeschosses
Fotos: Stadt Bad Berka

3.8 Vollstreckung von hoheitlichen Eingriffen

Im Gegensatz zum Verwaltungsverfahren, welches teilweise spezialrechtlich in den jeweiligen Fachgesetzen selber und teilweise allgemeinrechtlich in den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern geregelt ist, sind die für die Durchsetzung (Vollstreckung) von Verwaltungsakten einschlägigen Regelungen (weitestgehend)

allgemeinrechtlich in den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen von Bund und Ländern geregelt. Die Verwaltungsvollstreckung ist die zwangsweise Durchsetzung eines vom Pflichtigen nicht freiwillig erfüllten, öffentlich-rechtlichen Gebotes oder Verbotes, das in einem Verwaltungsakt konkretisiert ist.¹²⁸

¹²⁸ Vgl. Wüstenbecker: Verwaltungsrecht Allgemeiner Teil 2, S. 25.

Die Frage, welche vollstreckungsrechtlichen Vorschriften im Einzelfall anzuwenden sind, beantwortet sich danach, welchen Regelungsgehalt der zu vollstreckende Verwaltungsakt aufweist. Hierbei wird unterschieden in:

- Durchsetzung einer Handlung, Duldung oder Unterlassung (sog. Verwaltungszwang) und
- Vollstreckung einer Geldforderung (sog. Beitreibung).

3.8.1 Durchsetzung einer Handlung, Duldung oder Unterlassung (sog. Verwaltungszwang)

Im Folgenden werden die Anwendungsvoraussetzungen für die Vollstreckung einer Handlung, Duldung oder Unterlassung (z.B. Abbruch einer baulichen Anlage, Sicherung von absturzgefährdeten Bauteilen, Duldung einer Instandsetzung der baulichen Anlage durch Mieter) im Überblick dargestellt.

Rechtsgrundlagen: Soweit spezielle Regelungen für die Durchsetzung einer Handlung, Duldung oder Unterlassung vorliegen, sind diese speziellen Rechtsvorschriften anzuwenden. Sind derartige Spezialregelungen nicht vorhanden, finden bei Vollstreckungsmaßnahmen durch Behörden der Länder, der Gemeinden und der Landkreise das Verwaltungsvollstreckungsgesetz des jeweiligen Landes (LVwVG) sowie das Gesetz über den unmittelbaren Zwang des jeweiligen Landes (LUZwG) Anwendung. In einigen Ländern enthalten die Polizeigesetze bzw. die Vorschriften zum allgemeinen Ordnungsrecht eigenständige Regelungen zur Vollstreckung, die als spezielle Vorschriften die allgemeinen Landes-VwVG verdrängen.

Vollstreckungsvoraussetzungen: Die Vollstreckung erfolgt entweder im gestreckten (§ 6 Abs. 1 VwVG) oder im abgekürzten Verfahren (Sofort-Vollzug (§ 6 Abs. 2 VwVG)) (vgl. Abbildung 4: Verwaltungszwang). Darüber hinaus sieht das Polizeirecht einzelner Länder die sog. unmittelbare Ausführung vor.¹²⁹ Im Rahmen der unmittelbaren Ausführung führt die Polizei eine Maßnahme selbst oder durch einen Beauftragten aus, weil der Zweck der Maßnahme durch die Inanspruchnahme des Pflichtigen nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden kann. Es ergeht hier kein vorheriger Grundverwaltungsakt. Demnach handelt es sich nicht um eine Vollstreckungs-, sondern um eine Gefahrenabwehrmaßnahme.¹³⁰ In einigen Ländern sind Regelungen zum Sofort-Vollzug und zur unmittelbaren Ausführung vor-

handen,¹³¹ wobei nach herrschender Meinung die unmittelbare Ausführung im Polizeirecht Vorrang hat. In einigen Ländern ist nur die unmittelbare Ausführung,¹³² in einigen anderen Ländern nur der Sofort-Vollzug¹³³ geregelt.¹³⁴

Zur Vollstreckung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen müssen folgende Voraussetzungen vorliegen:

- Gestrecktes Verfahren: Der Grundverwaltungsakt muss auf eine Handlung, Duldung oder Unterlassung gerichtet sein. Die Rechtmäßigkeit des Grundverwaltungsakts ist nicht Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Vollstreckung (streitig). Der Grundverwaltungsakt ist vollstreckbar, wenn er unanfechtbar ist oder Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung entfalten, d. h. der Verwaltungsakt sofort vollziehbar ist (§ 80 Abs. 2 VwGO). Eine sofortige Vollziehung kommt insbesondere nach § 80 Abs. 1 Nr. 4 VwGO in Betracht, wenn die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder über den Widerspruch zu entscheiden hat, besonders angeordnet wird.
- Sofort-Vollzug: Es muss kein Grundverwaltungsakt vorhanden sein oder sofern er vorhanden ist, muss er nicht vollziehbar sein oder im gestreckten Verfahren fehlt die erforderliche Androhung oder Festsetzung. Die Maßnahme muss zur Abwendung einer drohenden Gefahr erforderlich sein (z.B. Einsturzgefahr eines Gebäudes). Die Behörde muss innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse handeln, dies ist dann der Fall, wenn ein (fiktiver) Grund-Verwaltungsakt rechtmäßig gewesen wäre.

Vollstreckungsverfahren: Das Vollstreckungsverfahren wird eingeleitet durch eine Vollstreckungsanordnung (§ 3 Abs. 1 VwVG), die den Auftrag der Gläubigerbehörde an die Vollstreckungsbehörde, die Vollstreckung durchzuführen (§ 4 VwVG) beinhaltet. Das Vollstreckungsverfahren wird von den zuständigen Behörden, den Landkreisen oder den Gemeinden nach den jeweiligen Landesvollstreckungsgesetzen durchgeführt.

129 Vgl. Art. 9 BayPAG, § 8 PolG BW, § 15 ASOG Bln, § 7 HbgSOG, § 6 POG RP, § 70a SOG MV, § 6 SächsPolG, § 9 SOG LSA, § 12 ThürOBG, § 9 ThürPAG.

130 Vgl. dazu Wüstenbecker: a.a.O., S. 29.

131 Vgl. Bayern, Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz, Thüringen.

132 Vgl. Baden-Württemberg, Hamburg, Sachsen.

133 Vgl. Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Schleswig-Holstein.

134 Vgl. dazu im Einzelnen Wüstenbecker: a.a.O., S. 29.

VERWALTUNGSZWANG

Gestrecktes Verfahren

Sofort-Vollzug

1. Vollstreckungsvoraussetzung (§ 6ff VwVG)

- **Erlass eines Grund-Verwaltungsaktes** auf Handlung, Duldung oder Unterlassung
- **Vollstreckbarkeit** des Grund-Verwaltungsaktes
 - Verwaltungsakt unanfechtbar oder
 - Verwaltungsakt ist sofort vollziehbar gemäß § 80 Abs. 2 VwGO
- **Rechtmäßigkeit** des Grund-VA irrelevant (streitig)

- ohne Grund-Verwaltungsakt möglich, erst recht wenn Verwaltungsakt vorliegt
- Handeln „innerhalb ihrer gesetzlichen Befugnisse“
= **Rechtmäßigkeit eines (fiktiven) Grund-Verwaltungsaktes** auf Handlung, Duldung oder Unterlassung
- **gegenwärtige Gefahr**

Fehlen von Vollstreckungshindernissen

- keine rechtliche Unmöglichkeit (z. B. entgegenstehende Rechte Dritter)
- keine nachträglichen materiellen Einwendungen gegen den Grund-Verwaltungsakt (z. B. Erfüllung, Erledigung)

2. Ablauf des Vollstreckungsverfahrens

- **Auswahl des richtigen Zwangsmittels**
- Ersatzvornahme (vertretbare Handlung, d. h. Handlung ist durch einen Dritten möglich),
- Zwangsgeld (i. d. R. unvertretbare Handlungen, d. h. Handlung ist nicht durch einen Dritten möglich),
- unmittelbarer Zwang (letztes Mittel)

- **Androhung** des Zwangsmittels
 - bestimmtes Zwangsmittel
 - im Grundsatz Schriftform
 - mit Fristsetzung
 - u. U. in Verbindung mit Grund-Verwaltungsakt
 - bei Ersatzvornahme: Kostenvoranschlag
 - bei Zwangsgeld: bestimmte Höhe

- **Androhung** des Zwangsmittels ist entbehrlich

- **Festsetzung** des Zwangsmittels
 - nur im Bundesrecht und in einigen Ländern obligatorisch
 - selbstständiger Verwaltungsakt (streitig)

- **Festsetzung** des Zwangsmittels entfällt

- Ordnungsgemäße **Anwendung** des Zwangsmittels
- Prüfung insbesondere der Verhältnismäßigkeit
 - Geeignetheit
 - Erforderlichkeit:
 - Verwaltungszwang als solcher
 - ggf. Notwendigkeit des sofortigen Vollzugs
 - Angemessenheit

Abbildung 4: Verwaltungszwang

Quelle: eigene Bearbeitung nach Wüstenbecker, Verwaltungsvollstreckung, Allgemeiner Teil 2, S. 59

Zur Durchführung eines ordnungsgemäßen Vollstreckungsverfahrens muss die zuständige Behörde das richtige Zwangsmittel auswählen. Als Zwangsmittel zur Durchsetzung von Handlungen, Duldungen oder Unterlassungen kommen nach § 9 VwVG in Betracht: die Ersatzvornahme,¹³⁵ das Zwangsgeld¹³⁶ und der unmittelbare Zwang.^{137 138}

Teilweise sehen die Landesbauordnungen spezielle Vollstreckungsmittel des unmittelbaren Zwangs vor (z. B. Versiegelung der Baustelle sowie Ingewahrsamnahme von Baustoffen und Baugeräten nach § 81 Abs. 2 BremLBO), die den Regelungen des allgemeinen Verwaltungsvollstreckung vorgehen.

Das Vollstreckungsverfahren läuft wie folgt ab:

- **Gestrecktes Verfahren:** Das Zwangsmittel muss schriftlich angedroht werden.¹³⁹ Die Androhung des Zwangsmittels kann in einem selbstständigen Bescheid ergehen oder mit dem Grund-Verwaltungsakt verbunden werden. Haben die Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung, soll die Androhung des Zwangsmittels mit dem Grund-Verwaltungsakt verbunden werden. Die Androhung des Zwangsmittels muss auf ein bestimmtes Zwangsmittel (z. B. Zwangsgeld in bestimmter Höhe oder Ersatzvornahme des (Teil-)Abbruchs eines Gebäudes mit vorläufiger Veranschlagung der voraussichtlichen Kosten) gerichtet sein, für die Erfüllung eine zumutbare Frist setzen und gegenüber dem konkret Verpflichteten ergehen. Nach erfolglosem Fristablauf muss das angedrohte Zwangsmittel in einigen Ländern¹⁴⁰ eigenständig festgesetzt werden. Das Zwangsmittel muss ordnungsgemäß entsprechend der Festsetzung angewendet werden. Es muss verhältnismäßig (§ 9 Abs. 2 VwVG), d. h. geeignet, erforderlich und angemessen sein.
- **Sofort-Vollzug:** Die Androhung eines Zwangsmittels ist entbehrlich (§ 13 Abs. 1 VwVG). Die Festsetzung des Zwangsmittels ist entbehrlich (§ 14 S. 2 VwVG). Das Zwangsmittel muss ordnungsgemäß entsprechend der Festsetzung angewendet werden. Es muss verhältnismäßig (§ 9 Abs. 2 VwVG), d. h. geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Vollstreckungshindernisse: Die Vollstreckung ist rechtswidrig, wenn Vollstreckungshindernisse vorliegen. Als solche kommen in Betracht:

- **Rechtliche Unmöglichkeit** (im Falle einer Beseitigungsanordnung muss gegenüber ggf. betroffenen Mietern eine Duldungsanordnung erlassen werden).
- **Erhebung nachträglicher materieller Einwände** gegen den Grundverwaltungsakt (z. B. Umsetzung der auferlegten Beseitigungsanordnung).

In der Verwaltungsvollstreckung bestehen die in der Abbildung 6: Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung benannten Rechtsschutzmöglichkeiten.

3.8.2 Vollstreckung von öffentlich-rechtlichen Geldforderungen (sog. Beitreibung)

Im Folgenden werden die Anwendungsvoraussetzungen für die Vollstreckung von Geldforderungen (z. B. Gebühren, Beiträge, Zwangsgelder, Kosten der Ersatzvornahme oder des unmittelbaren Zwangs) im Wesentlichen dargestellt (vgl. Abbildung 5: Beitreibung von Geldforderungen).

Rechtsgrundlagen: Vollstreckungsmaßnahmen öffentlich-rechtlicher Geldforderungen durch Behörden des Landes, der Landkreise und der Gemeinden sind auf der Grundlage landesrechtlicher Vorschriften durchzuführen. In einigen Ländern verweisen die LVwVG auf die Abgabenordnung.¹⁴¹ Überwiegend enthalten die LVwVG jedoch eigenständige Regelungen, die inhaltlich weitgehend mit den Vorschriften der Abgabenordnung übereinstimmen.¹⁴²

¹³⁵ Vgl. z. B. § 15 BremVwVG.

¹³⁶ Vgl. z. B. § 14 BremVwVG.

¹³⁷ Vgl. z. B. § 16 BremVwVG.

¹³⁸ und in einigen Bundesländern schließlich noch die Zwangshaft (Erzwingungshaft), vgl. z. B. § 23 i. V. m. § 19 SächsVwVG, § 13 i. V. m. § 28 SVwVG.

¹³⁹ Vgl. Art. 36 BayVwZVG, § 20 VwVG BW, § 5a VwVfGBln i. V. m. § 13 VwVG, § 23 VwVGBbg, § 17 BremVwVG, § 69 HessVwVG, § 110 VwVfG MV i. V. m. § 87 SOG MV, § 70 NVwVG i. V. m. § 70 Nds SOG, § 63 VwVG NRW, § 19 SVwVG, § 20 SächsVwVG, § 71 VwVG LSA i. V. m. § 59 SOG LSA, § 236 LVwG SH, § 46 ThürVwZVG, § 8 HmbVwVG fordert anstelle einer schriftlichen Androhung allein einen Hinweis darauf, dass die zulässigen Zwangsmittel angewendet werden können.

¹⁴⁰ Vgl. § 5a VwVfGBln i. V. m. § 14 VwVG, § 24 VwVGBbg, § 64 VwVG NRW. Die übrigen Länder verlangen nur die Festsetzung eines Zwangsgeldes. In Bayern ist keine Festsetzung vorgesehen.

¹⁴¹ Vgl. § 15 Abs. 1 VwVG BW, § 5a VwVfGBln i. V. m. § 5 Abs. 1 VwVG, § 5 VwVGBbg, § 6 Abs. 1 BremVG, § 111 VwVfG MV, § 38 ThürVwZVG, Bayern mit differenzierter Regelung: bei Vollstreckung von staatlichen Geldforderungen: Art. 25 Abs. 2 BayVwZVG verweist auf AO sowie bei sonstigen öffentlich-rechtlichen Forderungen: Art. 26 BayVwZVG verweist auf §§ 704 ff. ZPO.

¹⁴² §§ 30 – 73 HmbVwVG, §§ 15 – 65 HessVwVG, §§ 1 – 69 NVwVG, §§ 1 – 54 VwVG NRW, §§ 29 – 76 SVwVG, §§ 1ff. SächsVwVG, §§ 1 – 70 VwVG LSA, §§ 262 ff. LVwG SH.

BETREIBUNG VON GELDFORDERUNGEN

1. Vollstreckungsvoraussetzungen:

- Leistungsbescheid (VA)
- Vollstreckbarkeit des Leistungsbescheids
 - z. T. in landesrechtlichen Vorschriften ausdrücklich geregelt: Unanfechtbarkeit des VA oder sofortige Vollziehbarkeit des VA
 - im Übrigen streitig:
 - nur bei Unanfechtbarkeit oder sofortiger Vollziehbarkeit des VA
 - andere Auffassung: Wirksamkeit ausreichend, Vollstreckbarkeit ab Bekanntgabe
 - Fälligkeit des Leistungsanspruchs oder bei Erlass vor Fälligkeit Angabe des Zeitpunktes der Fälligkeit
 - Wartefrist: 1 Woche ab Bekanntgabe des VA bzw. Eintritt der Fälligkeit
 - Mahnung mit Zahlungsfrist von einer weiteren Woche (Soll-Vorschrift)
- Fehlen von Vollstreckungshindernissen:
 - keine rechtliche Unmöglichkeit
 - keine nachträglichen materiellen Einwände gegen Leistungsbescheid

2. Vollstreckungsverfahren:

- Vollstreckungsanordnung (verwaltungsintern)
- Auswahl des richtigen Zwangsmittels:
 - Pfändung beweglicher Sachen
 - Pfändung von Forderungen
 - Pfändung anderer Vermögenswerte
 - bei Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten:
 - Zwangshypothek
 - Zwangsverwaltung
 - Zwangsversteigerung

Abbildung 5: Beitreibung von Geldforderungen

Quelle: eigene Bearbeitung nach Wüstenbecker, Verwaltungsvollstreckung, Allgemeiner Teil 2, S. 58

Vollstreckungsvoraussetzungen: Zur Vollstreckung von Geldleistungen müssen folgende Voraussetzungen vorliegen:

- Der Verwaltungsakt muss vorliegen und auf eine Geldleistung gerichtet sein (z. B. § 6 Abs. 1 Nr. 1 VwVG NRW). Als Voraussetzung der Vollstreckbarkeit wird in einigen Ländern ausdrücklich verlangt, dass der Leistungsbe-

scheid unanfechtbar und vollziehbar sein muss. In den VwVG der übrigen Länder fehlt eine entsprechende Regelung. Nach überwiegender Ansicht wird die Pflicht des Adressaten zur Zahlung bereits durch die Bekanntgabe des Leistungsbescheids begründet, weil ansonsten die in § 3 Abs. 2c VwVG geregelte Wartefrist von einer Woche bedeutungslos wäre. Demnach ist die Vollstreckung nur davon abhängig, dass ein wirksamer Leistungsbescheid vorliegt.¹⁴³

- Der Anspruch auf die Geldleistung muss fällig sein (z. B. § 6 Abs. 1 Nr. 2 VwVG NRW).
- Vor der Vollstreckung ist eine einwöchige Wartezeit seit Bekanntgabe des Leistungsbescheids bzw. seit Eintritt der Fälligkeit einzuhalten (§ 3 Abs. 2c VwVG).
- Der Adressat des Leistungsbescheids soll vor Anordnung der Vollstreckung gemahnt und es soll ihm eine weitere Woche Gelegenheit zur freiwilligen Zahlung gegeben werden (z. B. § 6 Abs. 1 Nr. 3 VwVG NRW). In einigen Ländern wird die Mahnung zwingend verlangt (z. B. § 2 Abs. 1 BremGVG, § 13 Abs. 2 SächsVwVG).

Vollstreckungsverfahren: Das Vollstreckungsverfahren wird eingeleitet durch eine Vollstreckungsanordnung (§ 3 Abs. 1 VwVG), die den Auftrag der Gläubigerbehörde an die Vollstreckungsbehörde, die Vollstreckung durchzuführen (§ 2 VwVG NRW) beinhaltet.

Das Vollstreckungsverfahren wird von den Landesbehörden nach den jeweiligen Landesvollstreckungsgesetzen durchgeführt. Zwangsmittel im Rahmen der Vollstreckung von Geldforderungen sind:

- die Pfändung beweglicher Sachen (z. B. §§ 27-39 VwVG NRW), Forderungen (z. B. §§ 40-49 VwVG NRW) und anderer Vermögensrechte (z. B. § 50 VwVG NRW).
- bei Grundstücken und grundstücksgleichen Rechten die Zwangshypothek, die Zwangsverwaltung und die Zwangsversteigerung (z. B. § 51 VwVG NRW).

Vollstreckungshindernisse: Eine Vollstreckung ist nur zulässig, wenn keine Vollstreckungshindernisse vorliegen. Als Vollstreckungshindernisse kommen insbesondere in Betracht: rechtliche Unmöglichkeit sowie Erhebung nachträglicher materieller Einwände gegen den Grundverwaltungsakt (z. B. Zahlung der auferlegten Leistung).

¹⁴³ Vgl. Wüstenbecker, a.a.O., mit weiteren Hinweisen.

3.8.3 Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung

In der Verwaltungsvollstreckung bestehen die in Abbildung 6 dargestellten Rechtsschutzmöglichkeiten.

Möglichkeiten der Immobiliervollstreckung und Institutszwangsverwaltung¹⁴⁴

Problembeschreibung: Mängeln an Wohnungen und Wohngebäuden, die deren Benutzung offensichtlich erheblich beeinträchtigen, kann mit Maßnahmen der Wohnungsaufsicht begegnet werden. Sofern nicht auf gütlichem Wege die Bereitschaft der/des Verfügungsberechtigten zu erreichen ist, die Mängel zu beseitigen, hat die Behörde die Möglichkeit, im Rahmen eines förmlichen Verfahrens die Mängelbeseitigung der/dem Verfügungsberechtigten durch Erlass einer Verfügung aufzugeben und diese mit Mitteln der Verwaltungsvollstreckung durchzusetzen. In der Regel wird die Ersatzvornahme das adäquate Vollstreckungsmittel sein.

Problematisch – insbesondere vor dem Hintergrund knapper finanzieller Ressourcen der Gemeinden – kann dies sein, wenn die/der Verfügungsberechtigte zahlungsunfähig ist. Die Gemeinde "hat" einerseits "auf die Beseitigung von Wohnungsmisständen hinzuwirken", geht aber andererseits in diesen Fällen das erhebliche Risiko ein, die für die Ersatzvornahme aufgewendeten Kosten ggf. nicht mehr beim Pflichtigen einbringen zu können. Grundsätzlich bestünde zwar im Rahmen der Immobiliervollstreckung die Möglichkeit, die titulierte Forderung zur Grundlage eines Zwangsversteigerungsverfahrens zu machen – eine Realisierung aus dem Versteigerungserlös ist jedoch regelmäßig nicht zu erwarten, weil bereits erhebliche vorrangige dinglich gesicherte Forderungen bestehen.

Unter verschiedenen Voraussetzungen kann es für die Gemeinde daher sinnvoll sein, ein anderes Vorgehen zu wählen: zunächst die Liegenschaft in eine Institutszwangsverwaltung nach § 150a des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung (ZVG) zu nehmen und dann die notwendigen Instandsetzungsarbeiten durch die/den Zwangsverwalter/in vornehmen zu lassen. Voraussetzungen, zu beachtende Vorschriften sowie die Vorteile bzgl. des Kostenrisikos werden im Folgenden kurz dargestellt.

Voraussetzungen: Eine Zwangsverwaltung nach §§ 146ff ZVG kann nur erfolgreich beantragen, wer einen vollstreckbaren Forderungstitel gegen den Eigentümer des Grundstücks besitzt (§ 16 i. V. m. § 146 ZVG). Es ist also erforderlich, dass die Gemeinde schon vor Beginn dieses Verfahrens Gläubigerin des Grundstückseigentümers ist. Da bei zahlungsunfähigen Eigentümern häufig bereits Rückstände bzgl. öffentlich-rechtlicher Grundbesitzabgaben bestehen, ist dies oftmals der Fall.

Daneben sollte der Umfang der nötigen Instandsetzungsmaßnahmen bzw. die dafür voraussichtlich entstehenden Kosten einerseits den (nicht unerheblichen) Aufwand des Zwangsverwaltungsverfahrens rechtfertigen, andererseits aber jedenfalls durch das bei einer Zwangsversteigerung zu erwartende Zuschlagsgebot abgedeckt sein. Relevant für die Entscheidung, ein Zwangsverwaltungsverfahren durchzuführen, können aber auch andere öffentliche Interessen an der Instandsetzung des Gebäudes sein – z. B. städtebauliche.

Verfahren / Rechte und Pflichten des Zwangsverwalters: Sinnvollerweise sollte im Rahmen der Immobiliervollstreckung der Ausgangsforderung sowohl die Zwangsversteigerung als auch die Zwangsverwaltung im Rahmen einer Institutszwangsverwaltung nach § 150a ZVG beantragt werden.

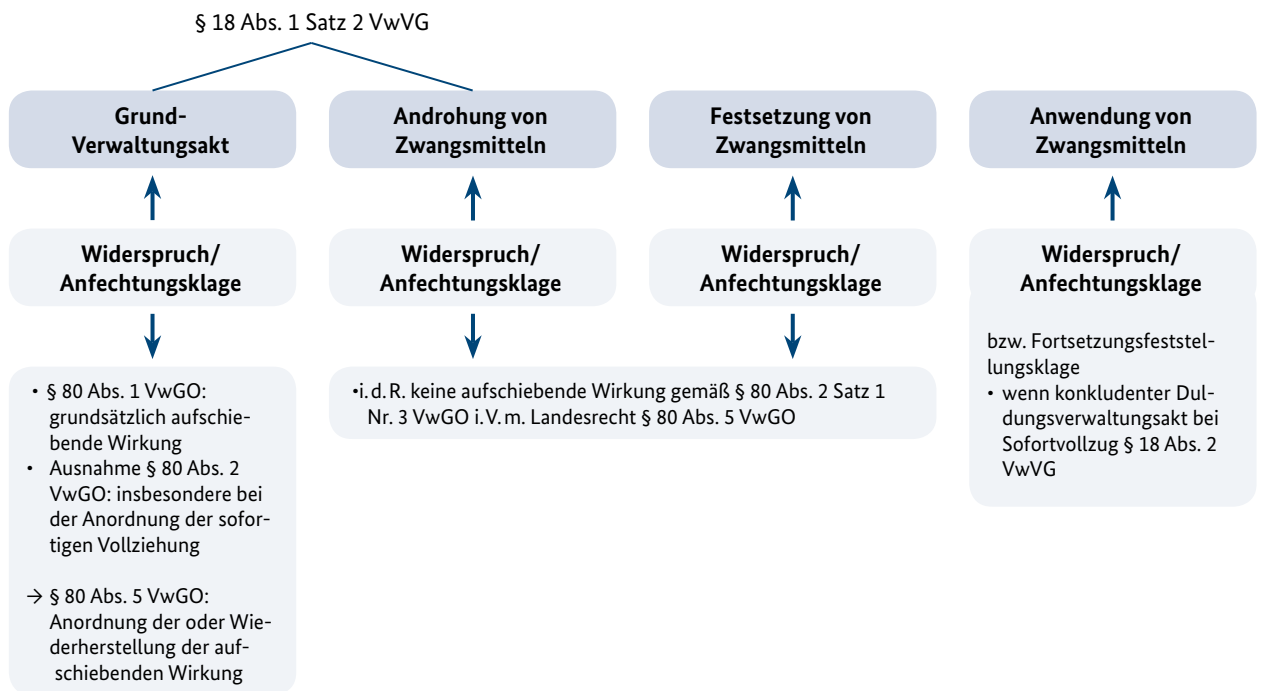
Das Gericht hat den von der Gemeinde als Verwalter vorgeschlagenen Bediensteten als Zwangsverwalter zu bestellen, wenn die Gemeinde eine Haftungserklärung nach § 154 Satz 1 ZVG abgibt und keine Bedenken gegen die Person des Vorgeschlagenen bestehen (§ 150a Abs. 2 ZVG). Die Bestellung ist persönlich und grundsätzlich nicht übertragbar (§ 1 Zwangsverwalterverordnung – ZwVwV).

Durch die Anordnung der Zwangsverwaltung wird dem Eigentümer grundsätzlich das Recht zur Benutzung und Verwaltung der Liegenschaft entzogen (§ 148 Abs. 2 ZVG).

Der Zwangsverwalter hat das Recht und die Pflicht, das Grundstück in seinem wirtschaftlichen Bestand zu erhalten und ordnungsgemäß zu benutzen (§ 152 Abs. 1 ZVG). Zur ordnungsgemäßen Benutzung gehören schon im Wort-

144 Der Text wurde seitens Herrn Forster vom Amt für Wohnungswesen Frankfurt / Main zur Verfügung gestellt.

RECHTSSCHUTZ IN DER VERWALTUNGSVOLLSTRECKUNG



Fehlen von Vollstreckungshindernissen

- Vollstreckungsgegenklage nur bei Urteilen, nicht bei der Vollstreckung von Verwaltungsakten
- Verpflichtungsklage auf Erlass eines Verwaltungsakts, der die Unzulässigkeit der Vollstreckung feststellt
- Verpflichtungsklage auf Wiederaufgreifen des Verfahrens
- Vorbeugende Unterlassungs-/Feststellungsklage

Abbildung 6: Rechtsschutz in der Verwaltungsvollstreckung

Quelle: Eigene Bearbeitung nach Wüstenbecker, Verwaltungsvollstreckung Allgemeiner Teil 2, S. 54

sinne Instandsetzungen, zu denen der Verfügungsberechtigte nach öffentlich-rechtlichen Ordnungsvorschriften wie solchen der Wohnungsaufsicht verpflichtet ist. Implizit ergibt sich dies auch aus § 155 Abs. 3 ZVG, in dem die Verzinsung von Vorschüssen des Gläubigers für Instandsetzungs-, Ergänzungs- und Umbauarbeiten geregelt ist. Allerdings soll die Art der Nutzung, die bis zur Anordnung der Zwangsverwaltung bestand, beibehalten werden.

In der praktischen Durchführung kann der Zwangsverwalter nun die erforderlichen Maßnahmen zur Mängelbeseitigung planen und bei dem Gericht sowohl die erforderliche Zustimmung einholen (§ 10 ZwVwV) als auch die

Festsetzung eines Kostenvorschusses durch die Gläubigerin (Gemeinde) erwirken. Sowie die Gläubigerin den Vorschuss geleistet hat, können die erforderlichen Arbeiten vergeben werden.

Zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens hat der Schuldner die Möglichkeit, durch vollständige Befriedigung des Gläubigers die Einstellung des Zwangsverwaltungsverfahrens zu bewirken. Die vollständige Befriedigung umfasst neben der der Immobilienvollstreckung zu Grunde liegenden Ausgangsforderung auch die vollständigen Kosten der Zwangsverwaltung incl. bereits geleisteter Kostenvorschüsse nebst deren Verzinsung nach § 155 Abs. 3 ZVG.

Fallbeispiel Frankfurt am Main

Abgabenrecht und „Zwangssanierung“



Instandhaltungs- und Sanierungsrückstau (oben und Mitte) und das Gebäude nach der Sanierung

Fotos: Stadt Frankfurt am Main

Kommune: Frankfurt am Main
Bundesland: Hessen

Ansprechpartner: Hr. Forster, Magistrat der Stadt Frankfurt am Main, Amt für Wohnungswesen
Telefon: 069/212-38965
E-Mail: martino.forster@stadt-frankfurt.de

Problem

Ein verwahrloster und leer stehender Altbau stellte über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren einen städtebaulichen Missstand im östlichen Nordend von Frankfurt am Main dar. Bürgerinnen und Bürger wie auch der Ortsbeirat beklagten diesen Zustand immer wieder in den öffentlichen Gremien und der Presse. Die Eigentümerin des Grundstücks hatte bei der Stadt Frankfurt am Main abgabenrechtliche Verbindlichkeiten in fünfstelliger Höhe.

Ergebnis

Zur Beitreibung ihrer abgabenrechtlichen Forderungen gegenüber der Eigentümerin wie auch zur Behebung des städtebaulichen und wohnungsaufsichtsrechtlichen Missstandes leitete die Stadt eine Zwangsvollstreckung in die Immobilie ein. Auf der Grundlage einer engen Zusammenarbeit zwischen der städtischen Beitreibungsbehörde, dem Amt für Wohnungswesen und dem Stadtplanungsamt hatte dazu die Stadt beim Amtsgericht beantragt, eine Institutszwangsverwaltung anzuordnen und dazu einen Mitarbeiter des Amtes für Wohnungswesen als Zwangsverwalter einzusetzen. Ende 2003 hat das Amtsgericht die Stadt mit der Verwaltung der Liegenschaft beauftragt.

Auf der Grundlage des Zwangsvollstreckungsgesetzes in Verbindung mit den Anforderungen aus dem Hessischen Wohnungsaufsichtsgesetz an Wohnräume veranlasste der „städtische“ Zwangsverwalter daraufhin die Instandsetzung und Sanierung des Wohngebäudes, um eine Grundlage für die Befriedigung der der Zwangsvollstreckung zu Grunde liegenden Forderungen zu schaffen.

Rund 400.000 Euro mussten dazu während der fast zweijährigen Bauzeit in das Gebäude investiert werden, um die Schäden aus der langen Zeit des Leerstands zu beheben – aber auch um „Bausünden“ der Eigentümerin zu beheben, die vor vielen Jahren mit völlig ungeeigneten Maßnahmen eine „Sanierung“ begonnen hatte. Die Baumaßnahmen wurden mit dem Gericht abgestimmt, die erforderlichen Aufwendungen mit Mitteln des Stadtplanungsamtes vorfinanziert. Durch diese Kooperation zwischen Amt für Wohnungswesen und Stadtplanungsamt konnte das Haus vollständig instandgesetzt werden. Neben der Haustechnik und den Balkonen wurden auch der Außenputz und der Anstrich des Gebäudes erneuert und der Ausbau des Dachgeschosses als Wohnung fertig gestellt.

Nach Abschluss der Sanierung und Vermietung der Wohnungen erfolgte die Zwangsversteigerung, aus deren Erlös vorrangig die Kosten der Zwangsverwaltung (d.h. insbesondere die Kosten der Sanierungsarbeiten) erstattet sowie die der Zwangsvollstreckung zugrunde liegende Forderung befriedigt werden konnten.

Fallbeispiel Bliesdorf

Dornbuschmühle Vervais: Immobiliervollstreckung einschließlich Zwangsversteigerung, Ersteigerung durch die Kommune und Veräußerung an Investor mit Auflagen

Problem

Eine Anfang der 1990er Jahre an einen ausländischen Investor veräußerte ehemalige Mühle stand seit Jahren leer und drohte zu verfallen. Die Bemühungen der Verwaltung, Kontakt zu dem ausländischen Eigentümer aufzunehmen, schlugen fehl. Ebenso konnten Steuerbescheide (Einschreiben mit Rückschein) bzgl. aufgelaufener Abgabenschulden (Grundsteuerschulden wie auch nicht gezahlte Wasser- und Bodenverbandsbeiträge) trotz Inanspruchnahme der örtlich zuständigen konsularischen Vertretung nicht zugestellt werden.

Ergebnis

Nach Ersatzbekanntmachung der Steuerbescheide durch öffentliche Zustellung mittels öffentlicher Bekanntmachung vollstreckte die Verwaltung die ausstehenden öffentlichen Forderungen im Wege einer Zwangsvollstreckung in das Grundstück (Immobiliervollstreckung).

Die Amtsverwaltung ließ durch das Grundbuchamt in das Grundbuch eine Zwangssicherungshypothek eintragen, stellte beim Amtsgericht einen Antrag auf Durchführung einer Zwangsversteigerung und zahlte den dafür erforderlichen Vorschuss (u. a. für evtl. anfallende Kosten für die Erstellung eines Wertgutachtens). Das Amtsgericht beauftragte einen öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen,¹⁴⁵ das Grundstück zu bewerten, und führte anschließend ein Zwangsversteigerungsverfahren durch.

Im zuständigen Ausschuss wurde durch Beschluss die Verwaltung ermächtigt, im Rahmen der Zwangsversteigerung das Grundstück bis zu einem bestimmten Höchstwert zu erwerben. Nach erfolgreicher Ersteigerung schrieb die Verwaltung das Grundstück öffentlich aus und beauftragte den ausgewählten Erwerber im Kaufvertrag mit einer Bauverpflichtung, die mittels Eintragung einer bedingungslosen Rückauflassungsvormerkung in das Grundbuch wie auch sofortige Unterwerfung in die Rückabwicklung des Kaufvertrages vertraglich gesichert¹⁴⁶ wurde.

Nach Erwerb des Grundstückes wurden durch den neuen Eigentümer erste Sicherungs- und Sanierungsarbeiten durchgeführt.



Die ehemalige Dornbuschmühle Vervais
Fotos: Dr. Burghard Böttcher

Kommune: Bliesdorf
Bundesland: Brandenburg

Ansprechpartner: Karsten Birkholz, Amtsdirektor Amt Barnim-Oderbruch
Telefon: 033456/39960
E-Mail: birkholz@barnim-oderbruch.de

¹⁴⁵ Inzwischen kann eine solche gutachterliche Ermittlung des Grundstückswertes nach Abstimmung mit dem Versteigerungsrichter alternativ auch durch entsprechende geeignete Mitarbeiter der Verwaltung in Form eines „vereinfachten Bewertungsverfahrens“ eigenständig vorgenommen werden.

¹⁴⁶ Auf eine darüber hinausgehende Absicherung durch Vereinbarung von Vertragsstrafen wurde verzichtet, um beim Käufer keinen evtl. demotivierenden zusätzlichen Handlungsdruck zu erzeugen.

Sollte bis zum Abschluss der Instandsetzungsarbeiten eine Befriedigung durch den Schuldner nicht erfolgt sein (was regelmäßig der Fall sein dürfte), sollte auf die Durchführung der Zwangsversteigerung der Liegenschaft hingewirkt werden. Aus dem Versteigerungserlös werden vorrangig alle Kosten der Zwangsverwaltung incl. der vom Gläubiger geleisteten Kostenvorschüsse nebst deren Verzinsung vollständig ausgeglichen (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 ZVG). Die der Immobilienvollstreckung zu Grunde liegende Ausgangsforderung wird in diesem Falle im Rahmen der Rangordnung (§ 10 ZVG) befriedigt.

Vorteil durch minimiertes Kostenrisiko: Bei der Immobilienvollstreckung für die Kosten einer von der Gemeinde durchgeführten Ersatzvornahme kann eine Befriedigung nur im Rahmen der Rangordnung erreicht werden – und ist daher oft fruchtlos. Die für die Instandsetzung aufgewandten Kosten verbleiben vollständig oder zu einem großen Teil zu Lasten der Gemeinde.

Bei der Durchführung der Mängelbeseitigung durch einen Zwangsverwalter im Rahmen der Institutszwangsverwaltung muss ebenfalls die Gemeinde zunächst die Kosten vorschießen. Sie wird allerdings als die Zwangsverwaltung betreibende Gläubigerin vorrangig vor allen anderen auf dem Grundstück lastenden Forderungen mit ihren Aufwendungen für die Zwangsverwaltung befriedigt. Solange der erforderliche Investitionsaufwand durch den Versteigerungserlös gedeckt ist (siehe Voraussetzungen), besteht praktisch kein Kostenrisiko hinsichtlich der zur Finanzierung der Instandsetzung geleisteten Kostenvorschüsse.

Soweit es die der Immobilienvollstreckung zu Grunde liegende Ausgangsforderung betrifft, war diese ohnehin nur im Rahmen der Rangordnung zu befriedigen – daran ändert sich durch die Zwangsverwaltung nichts.

3.9 Bestellung eines Vertreters / Pflegers

Wie bereits dargestellt, sind den zuständigen Behörden nicht selten die Person des Beteiligten bzw. deren Aufenthalt unbekannt, gegen die sie einen Verwaltungsakt zu erlassen oder mit denen sie ggf. ein Rechtsgeschäft abzuschließen beabsichtigen. In diesen Fällen sind die Voraus-

setzungen für die Bestellung eines Vertreters von Amts wegen oder eines Pflegers zu prüfen.

Gesamteinschätzung des Instrumentariums für verwahrloste Immobilien: Die Vorschriften über die Bestellung eines Vertreters von Amts wegen oder eines Pflegers können im Umgang mit verwahrlosten Immobilien eine große Bedeutung erlangen, da nicht selten die Person eines Beteiligten (z. B. einzelne Eigentümer nach dem WEG-Gesetz oder einzelne Erben einer ungeteilten Erbengemeinschaft) bzw. deren Aufenthalt unbekannt sind.

Diese Vorschriften entlasten die Gemeinden bzw. zuständigen Behörden nicht von der im Einzelfall sehr aufwendigen Ermittlungsarbeit zu Person und Aufenthalt von Beteiligten. Sie bieten aber eine Handlungsoption für den Fall, dass die erforderlichen Informationen mit einem vertretbaren Aufwand nicht erlangt werden konnten. Es kann dann ein Vertreter von Amts wegen oder ein Pfleger bestellt werden, der den unbekannten oder abwesenden Beteiligten vertritt.

Die Gemeinden bzw. zuständigen Behörden haben bisher nicht oder nur in wenigen Fällen auf diese Vorschriften zurückgegriffen.

3.9.1 Bestellung eines Vertreters von Amts wegen nach § 16 VwVfG

Soweit nicht eine spezielle Regelung (z. B. § 207 BauGB, § 81 AO, § 11 b VermG, § 29a LandbeschG, § 15 SGB X) vorhanden ist, enthalten § 16 VwVfG sowie die VwVfG der Länder eine Rechtsgrundlage für die Bestellung eines Vertreters von Amts wegen. Die Bestellung eines Vertreters ist eine Art Ersatz für die nicht mögliche tatsächliche Beteiligung eines verhinderten, nicht handlungsfähigen oder nicht vorhandenen Beteiligten am Verfahren. Die Vorschrift dient dem Schutz des betroffenen Beteiligten, liegt aber auch im öffentlichen Interesse sowie ggf. im Interesse anderer Verfahrensbeteiligter, wenn ansonsten die Wahrnehmung notwendiger öffentlicher Aufgaben oder die Durchsetzung von Rechten Dritter nicht möglich wäre.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Kopp/Ramsauer: VwVfG, § 16 Rn. 1.

Die Bestellung eines Vertreters von Amts wegen ist nach § 16 Abs. 1 VwVfG in folgenden Fällen vorgesehen:

1. für einen Beteiligten, dessen Person unbekannt ist;
2. für einen abwesenden Beteiligten, dessen Aufenthalt unbekannt ist oder der an der Besorgung seiner Angelegenheiten verhindert ist;
3. für einen Beteiligten ohne Aufenthalt im Inland, wenn er der Aufforderung der Behörde, einen Vertreter zu bestellen, innerhalb der ihm gesetzten Frist nicht nachgekommen ist;
4. für einen Beteiligten, der infolge einer psychischen Krankheit oder körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung nicht in der Lage ist, in dem Verwaltungsverfahren selbst tätig zu werden;
5. bei herrenlosen Sachen, auf die sich das Verfahren bezieht, zur Wahrung der sich in Bezug auf die Sache ergebenden Rechte und Pflichten.

Voraussetzung für die Bestellung ist, dass der Beteiligte (noch) keinen Vertreter hat. Auf Ersuchen der Behörde hat das Betreuungsgericht einen Vertreter zu bestellen. Zuständig ist das Betreuungsgericht, in dessen Bezirk die ersuchende Behörde ihren Sitz hat (§ 16 Abs. 2 1. HS VwVfG). Nur in den Fällen des § 16 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG ist das Betreuungsgericht zuständig, in dessen Bezirk der Beteiligte seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat (§ 16 Abs. 2 2. HS VwVfG).

Der Vertreter hat gegen den Rechtsträger der Behörde, die um seine Bestellung ersucht hat, Anspruch auf eine angemessene Vergütung und auf die Erstattung seiner baren Auslagen (§ 16 Abs. 3 Satz 1 VwVfG). Die Behörde kann von dem Vertretenen Ersatz ihrer Aufwendungen verlangen (§ 16 Abs. 3 Satz 2 VwVfG). Sie bestimmt die Vergütung und stellt die Auslagen und Aufwendungen fest (§ 16 Abs. 3 Satz 3 VwVfG).

Im Übrigen gelten für die Bestellung und für das Amt des Vertreters in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 4 die Vorschriften über die Betreuung, in den übrigen Fällen die Vorschriften über die Pflegschaft entsprechend (§ 16 Abs. 4 VwVfG).

Die Voraussetzungen des § 16 Abs. 1 VwVfG sind unter Anwendung eines strengen Maßstabs zu prüfen. So sind eine vorübergehende Verhinderung oder Schwierigkeiten bei der Feststellung der Person und/ oder des Aufenthalts,

soweit sie mit einem vertretbarem Aufwand an Kosten, Zeit und Mühe seitens der Behörde behebbar sind, nicht hinreichend.¹⁴⁸

Sobald der Grund für die Vertretung entfällt, ist die Vertretung aufzuheben.¹⁴⁹

Sind die Voraussetzungen für die Bestellung eines Vertreters gegeben, wird man davon ausgehen müssen, dass ein Verfahren grundsätzlich nicht durchgeführt werden darf, bevor nicht ein Vertreter bestellt ist.¹⁵⁰ Zwar liegt die Antragstellung der zuständigen Behörde im Ermessen der Behörde, aber ein Verzicht wird nur dann ermessensfehlerfrei sein, wenn die Rechte des Beteiligten in anderer Weise sichergestellt werden.¹⁵¹ Die Situation kann sich ggf. anders darstellen, wenn ein Abwarten aus Gründen der Gefahrenabwehr nicht möglich ist.

Dem vom Betreuungsgericht bestellten Vertreter obliegt im Verwaltungsverfahren die Stellung eines gesetzlichen Vertreters des Beteiligten.¹⁵²

Ist die Identität des Beteiligten, nicht aber sein Aufenthalt bekannt, ist zu prüfen, ob die öffentliche Zustellung (§ 15 VwZG) oder die öffentliche Bekanntgabe, soweit sie im Einzelfall zugelassen ist (§ 41 Abs. 4 VwVfG), u. U. ausreicht.¹⁵³

3.9.2 Von Amts wegen bestellter Vertreter gemäß § 207 BauGB

Für den Bereich des BauGB ist eine spezielle Regelung zur Bestellung eines Vertreters von Amts wegen vorhanden.

§ 207 BauGB eröffnet die Möglichkeit, in den in § 207 Nr. 1 bis 5 geregelten Fallkonstellationen für Beteiligte einen rechts- und sachkundigen Vertreter durch das Betreuungsgericht bestellen zu lassen.

¹⁴⁸ Vgl. Ebd., § 16 Rn. 9.

¹⁴⁹ Vgl. Ebd., § 16 Rn. 10.

¹⁵⁰ Vgl. Ebd., § 16 Rn. 8.

¹⁵¹ Vgl. Ebd.

¹⁵² Vgl. Ebd., § 16 Rn. 11 ff. wegen weiterer Einzelheiten der Vertretung.

¹⁵³ Vgl. Ebd., § 16 Rn. 4.

Hierbei handelt es sich um folgende Fallkonstellationen:

1. für einen Beteiligten, dessen Person unbekannt, oder für eine Person, deren Beteiligung ungewiss ist,
2. für einen abwesenden Beteiligten, dessen Aufenthalt unbekannt oder dessen Aufenthalt zwar bekannt, der aber an der Besorgung seiner Vermögensangelegenheit verhindert ist,
3. für einen Beteiligten, dessen Aufenthalt sich nicht innerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzbuchs befindet, wenn er der Aufforderung der zuständigen Behörde, einen Vertreter zu bestellen, innerhalb der ihm gesetzten Frist nicht nachgekommen ist,
4. für Gesamthandseigentümer oder Eigentümer nach Bruchteilen sowie für mehrere Inhaber eines sonstigen Rechts an einem Grundstück oder an einem das Grundstück belastenden Recht, wenn sie der Aufforderung der zuständigen Behörden, einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen, innerhalb der ihnen gesetzten Fristen nicht nachgekommen sind,
5. bei herrenlosen Grundstücken zur Wahrung der aus dem Eigentum sich ergebenden Rechte und Pflichten.

Ergänzend findet § 16 Abs. 1 Nr. 4 VwVfG in den Fällen Anwendung, in denen ein Beteiligter gebrechlich ist, da hierzu in § 207 BauGB keine Regelung getroffen wurde.¹⁵⁴

Beteiligte im Sinne des § 207 BauGB sind alle, die den zuständigen Behörden in Verfahren nach dem BauGB gegenüber treten. Die vom Vormundschaftsgericht bestellten Vertreter haben das Recht und die Pflicht, alle rechtsgeschäftlichen Erklärungen für den Beteiligten im Rahmen des ihm übertragenen Aufgabenkreises abzugeben.^{155 156}

Die Regelung kann für verwahrloste Immobilien genutzt werden, wenn insbesondere Eigentümer als Beteiligte beim Einsatz von Instrumenten des BauGB nicht präsent sind.

3.9.3 Vom Amtsgericht bestellter Pfleger

Ergänzend zu den Möglichkeiten der „Bestellung eines Vertreters von Amts wegen“ im Rahmen öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandelns regeln die §§ 1909 ff BGB gesetzlich normierte Pflegschaften, bei denen für eine konkrete Angelegenheit ein Fürsorgebedürfnis für eine rechtliche Vertretung besteht.

Pfleger für abwesende, unbekannte oder ungewisse Beteiligte:¹⁵⁷ Gemäß § 1911 Abs. 1 BGB erhält ein abwesender Volljähriger, dessen Aufenthalt unbekannt ist, und gemäß § 1911 Abs. 2 BGB ein Abwesender, dessen Aufenthalt zwar bekannt ist, der aber an der Rückkehr und der Besorgung seiner Vermögensangelegenheiten verhindert ist, für seine Vermögensangelegenheiten, soweit sie der Fürsorge bedürfen, einen sogenannten „Abwesenheitspfleger“. Gemäß § 1913 BGB kann für unbekannte oder ungewisse Beteiligte einer Angelegenheit, soweit eine Fürsorge erforderlich ist, ein sog. „Pfleger für unbekannte oder ungewisse Beteiligte“ bestellt werden. In beiden Fällen muss ein Fürsorgebedürfnis bestehen. Abzustellen ist dabei auf die Interessen des abwesenden, unbekannten oder ungewissen Beteiligten und nicht auf die Interessen Dritter. „Ein solches Fürsorgebedürfnis ist in der Regel anzunehmen, wenn die Angelegenheit für den Beteiligten zum Vorteil gereicht.“¹⁵⁸ Für die Bestellung ist in beiden Fällen gemäß § 340 FamFG¹⁵⁹ i. V. m. § 272 Abs. 1 Nr. 3 FamFG und § 23 a Abs. 1 Nr. 2 GVG¹⁶⁰ das Amtsgericht¹⁶¹ als sog. „Betreuungsgericht“ zuständig, in dessen Bezirk das Fürsorgebedürfnis – also das Grundstück – liegt.

Verfahrensrechtlich finden die betreuungsgerichtlichen Vorschriften nach den §§ 271 ff FamFG Anwendung.¹⁶² Die Gerichtskosten für die Anordnung der Pflegschaft richten sich nach § 92f i. V. m. § 30 KostO.¹⁶³ Die Vergütung des Pflegers richtet sich nach § 1915 Abs. 1 i. V. m. § 1836 BGB. Dies bedeutet, dass die Pflegschaft grundsätzlich unentgeltlich zu führen ist, sofern das Betreuungsgericht nicht die Berufsmäßigkeit der Pflegschaft bei der Anordnung feststellt, wovon bei Pflegschaften in Angelegenheit bzgl. verwahrloster Immobilien in der Regel auszugehen ist.

¹⁵⁴ Vgl. Battis: a.a.O., § 207 Rn. 8.

¹⁵⁵ Vgl. Ernst et al.: a.a.O., § 207, Rn. 35.

¹⁵⁶ Vgl. hinsichtlich weiterer Einzelheiten Battis: a.a.O., § 207 sowie die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 3.9

¹⁵⁷ Vgl. Christian Klumpp: Die Pflegschaft für unbekannte Beteiligte (§ 1913 BGB) unter Berücksichtigung des Genehmigungsverfahrens nach FamFG, in: BWNotZ 5/2012, S. 131 – 135, www.notare-wuerttemberg.de/downloads/bwnotz_05-web.pdf (Zugriff am 09.12.2013).

¹⁵⁸ ebd., S. 131.

¹⁵⁹ Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

¹⁶⁰ Gerichtsverfassungsgesetz.

¹⁶¹ Vgl. Christian Klumpp, a.a.O., S. 132: in Baden-Württemberg die sog. „Staatlichen Notariate“.

¹⁶² ebd.

¹⁶³ Kostenordnung (Gesetz über die Kosten in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit).

Gleichwohl kann das Betreuungsgericht nach § 1836 Abs. 2 BGB dem Pfleger eine angemessene Gebühr zugestehen, sofern Mittel vorhanden sind. Die Höhe der Vergütung richtet sich dann nach dem Umfang und der Schwierigkeit der Pflegschaft.

Nachlasspfleger:¹⁶⁴ Nach § 1960 Abs. 2 kann das Nachlassgericht für denjenigen, welcher Erbe wird, einen sog. „Nachlasspfleger“ bestellen. Nachlassgericht ist nach § 1962 BGB i. V. m. § 23 a Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2 Nr. 1 bzw. 2 GVG das örtlich zuständige Amtsgericht¹⁶⁵ Die allgemeine örtliche Zuständigkeit richtet sich nach § 343 FamFG. Darüber hinaus sieht § 344 Abs. 4 FamFG eine besondere Zuständigkeit desjenigen Gerichts vor, an dessen von § 343 FamFG abweichenden Ort das Sicherungsbedürfnis eintritt.

Verfahrenspfleger und Ergänzungspfleger:¹⁶⁶ Seit dem Inkrafttreten des FamFG zum 01.09.2009 werden Beschlüsse im betreuungsgerichtlichen und nachlassgerichtlichen Genehmigungsverfahren – wie z. B. hinsichtlich eines Kaufvertrages – erst mit Rechtskraft wirksam. Die Rechtskraft tritt nach Ablauf der Rechtsmittelfrist ein, wobei hinsichtlich des Beginns der Rechtsmittelfrist noch eine „massive Rechtsunsicherheit“¹⁶⁷ besteht, da strittig ist, wer den Vertretenen hinsichtlich der Entgegennahme des Genehmigungsbeschlusses und des Verzichtes auf das Einlegen von Rechtsmitteln rechtswirksam vertreten kann. Bis zu einer endgültigen höchstrichterlichen oder gesetzlichen Klärung dieser Problematik wird empfohlen, im Rahmen des betreuungsgerichtlichen und nachlassgerichtlichen Genehmigungsverfahrens einen sog. „Verfahrenspfleger“ nach § 340 i. V. m. 276 FamFG wie auch einen „Ergänzungspfleger“ nach § 1909 BGB zu bestellen.¹⁶⁸

3.9.4 Sondersituation in den neuen Bundesländern

In den neuen Bundesländern sind in Folge einzelner spezieller Regelungen weitere Möglichkeiten der Bestellung von Vertretern oder Pflegern zu beachten. In Betracht kommen z. B.:

- Vertreterbestellungen durch den Landkreis oder die kreisfreie Kommune nach Artikel 233 § 2 Abs. 3 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB),

- Pflegerbestellungen nach § 17 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 Sachenrechtsbereinigungsgesetz (SachenRBerG) und
- Vertreterbestellungen nach § 11b Abs. 1 Vermögensgesetz (VermG).

Für Grundstücke, in denen im Grundbuch oder Bestandsblatt noch "Eigentum des Volkes" eingetragen ist, enthält § 8 VZOG eine Regelung der Verfügungsbefugnis.

3.10 Ermittlung des Sachverhalts

Der im Verwaltungsrecht geltende Untersuchungsgrundsatz verpflichtet die zuständigen Behörden zur Ermittlung des wahren Sachverhalts. Sie sind dabei nicht an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten gebunden.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Immobilien: Diese Vorschriften bieten die Rechtsgrundlagen dafür, erforderliche Informationen über verwahrloste Immobilien, betroffene Eigentümer und sonstige Berechtigte einzuziehen.

Es wird davon ausgegangen, dass die Gemeinden bisher nicht oder nur in wenigen Fällen insbesondere auf die Vorschriften nach §§ 208 und 209 BauGB zurückgegriffen haben.

3.10.1 Ermittlung des Sachverhalts nach Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes und die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder beinhalten eine Reihe von Vorschriften, die der Ermittlung eines Sachverhalts dienen. Hierzu gehören insbesondere § 24 (Untersuchungsgrundsatz), § 25 (Beratung, Auskunft), § 26 (Beweismittel), § 28 (Anhörung Beteiligter), § 29 (Akteneinsicht) VwVfG sowie VwVfG der Länder.

¹⁶⁴ Vgl. Oliver Fröhler: Rechtliche Grundlagen und praktische Probleme bei der Führung von Nachlasspflegschaften, in BWNotZ 1/2011, S. 2 – 10, www.notare-wuerttemberg.de/downloads/bwnotz-1-2011.pdf (Zugriff am 09.12.2013).

¹⁶⁵ Ebd., S. 3: in Baden-Württemberg die sog. „Staatlichen Notariate“.

¹⁶⁶ Vgl. Christian Klumpp, a.a.O., S. 133f und Oliver Fröhler, a.a.O., S. 8f.

¹⁶⁷ Vgl. Christian Klumpp, a.a.O., S. 135.

¹⁶⁸ Ebd., S. 134 sowie Oliver Fröhler, a.a.O., S. 8f.

Fallbeispiel Ruhla

Bestellung eines Pflegers für unbekannte bzw. ungewisse Beteiligte bei Abschluss eines Grundstückskaufvertrages



Wohngebäude vor dem Abriss (oben) und geräumte Fläche nach Abriss
Foto: Stadt Ruhla

Objekt: In der Ecke 20
Kommune: Ruhla
Bundesland: Thüringen

Ansprechpartner: Karin Bittner, Stadtverwaltung Ruhla, Abt. Liegenschaften
Telefon: 036929/828-34
E-Mail: karin.bittner@ruhla.de

Problem

Eine verwahrloste Immobilie im Sanierungsgebiet „Historische Kernstadt“ stellte sich aufgrund eines langjährigen Leerstandes und aufgrund von Schädigungen infolge von Vandalismus als städtebaulicher Missstand für das unmittelbare stadträumliche Umfeld dar. Darüber hinaus erstatte ein Grundstücksnachbar wegen Gefahr durch einen absturzgefährdeten Schornsteins Anzeige, woraufhin bekannte Miteigentümer des Grundstückes nach Aufforderung durch das Ordnungsamt den einsturzgefährdeten Schornstein abbauen ließen. Diese bekannten Miteigentümer waren Mitglieder einer ungeteilten Erbengemeinschaft, die aufgrund einiger unbekannter Miteigentümer nur teilweise handlungsfähig war. Alle bekannten Miteigentümer hatten kein Interesse am Erhalt des Eigentums. Die Nachforschungen der bekannten Miteigentümer wie auch der Stadt nach den nicht bekannten Miteigentümern (Mitgliedern der Erbengemeinschaft) blieben erfolglos.

Ergebnis

In Abstimmung mit den bekannten Mitgliedern der Erbengemeinschaft stellte die Gemeinde¹⁶⁹ einen Antrag beim Betreuungsgericht (Amtsgericht) auf Bestellung eines Pflegers für unbekannte oder ungewisse Beteiligte für die nicht bekannten Miteigentümer (Nacherben). Die Gemeinde kaufte von der Erbengemeinschaft (einschließlich der nicht anwesenden Mitglieder der Erbengemeinschaft, vertreten durch den bestellten Pfleger) das Grundstück lastenfrei. Die bekannten Mitglieder der Erbengemeinschaft trugen die Kosten der Lastenfreistellung wie auch der Pflegschaft. Der beurkundete Kaufvertrag musste dem Betreuungsgericht (vormals Vormundschaftsgericht) zur Genehmigung vorgelegt werden. Nach erfolgtem Eigentumsübergang an die Stadt beräumte diese das Grundstück.

¹⁶⁹ Die Gemeinde beauftragte dazu die Notarin, die auch bei der Erarbeitung und Beurkundung des Kaufvertrages involviert war. Die Stadt hätte den Weg der Pflegschaftsbestellung über die Notarin zwar nicht gehen müssen, aber mit der Erarbeitung des Vertragsentwurfes hat die Notarin alle Unterlagen der Stadt zu den Eigentümern geprüft und mit den Grundbucheintragungen verglichen. Dabei konnte sie gleichzeitig feststellen, für welche Eigentümer die Pflegschaft bestellt werden muss.

Soweit es keine speziellen Vorschriften gibt, sind die allgemeinen Vorschriften zur Ermittlung eines Sachverhalts anzuwenden.

3.10.2 Ermittlung des Sachverhalts nach speziellen Vorschriften

Im Bereich des Städtebaurechts finden sich diverse spezielle Verfahrensvorschriften, die zum einen der Ermittlung des Sachverhalts, zum anderen aber auch dem Schutz der Beteiligten dienen. Hierzu gehören z.B. die Pflicht zur Erörterung und Beratung nach § 175 BauGB sowie die

Pflicht zur Durchführung einer mündlichen Verhandlung bei vorzeitiger Besitzeinweisung im Enteignungsverfahren nach § 116 BauGB.

Eine spezielle Vorschrift zur Erforschung des Sachverhalts enthält § 208 BauGB. Nach Satz 1 können die Behörden zur Erforschung des Sachverhalts auch anordnen, dass

1. Beteiligte persönlich erscheinen,
2. Urkunden und sonstige Unterlagen vorgelegt werden, auf die sich ein Beteiligter bezogen hat,
3. Hypotheken-, Grundschuld- und Rentenschuldgläubiger die in ihrem Besitz befindlichen Hypotheken-, Grundschuld- und Rentenschuldbriefe vorlegen.

Bei diesen Anordnungen handelt es sich um verfahrensleitende Verwaltungsakte, die als vollstreckbare oder gegen Nichtbeteiligte gerichtete Verfahrenshandlungen selbstständig angefochten werden können (§ 44 a Satz 1 VwGO).¹⁷⁰

Für den Fall, dass ein Beteiligter der Anordnung nicht nachkommt, kann ein Zwangsgeld bis zu fünfhundert Euro angedroht und festgesetzt werden (Satz 2). Ist der Beteiligte eine juristische Person oder eine nichtrechtsfähige Personenvereinigung, so ist das Zwangsgeld dem nach Gesetz oder Satzung Vertretungsberechtigten anzudrohen und gegen ihn festzusetzen (Satz 3). Androhung und Festsetzung können wiederholt werden (Satz 4). Bei den Sätzen 2 bis 4 handelt es sich um eine abschließende bundesrechtliche Regelung. Daher ist der Rückgriff auf andere landesrechtlich geregelte Zwangsmittel wie Ersatzvornahme oder unmittelbarer Zwang ausgeschlossen.¹⁷¹

Eine weitere spezielle Vorschrift zur Ermittlung eines Sachverhalts findet sich in § 209 BauGB, der Vorarbeiten auf dem Grundstück regelt. Nach § 209 Abs. 1 BauGB haben Eigentümer und Besitzer zu dulden, dass Beauftragte der zuständigen Behörden zur Vorbereitung der von ihnen nach diesem Gesetzbuch zu treffenden Maßnahmen Grundstücke betreten und Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen oder ähnliche Arbeiten ausführen. Die Absicht, solche Arbeiten auszuführen, ist den Eigentümern oder Besitzern vorher bekannt zu geben.

Die hier geregelte Duldungspflicht des Eigentümers und Besitzers bezieht sich nur auf Vorarbeiten auf dem Grundstück. Das Betreten von Wohnungen ist nach dieser Vorschrift dagegen nur mit Zustimmung des Wohnungsinhabers möglich. Die Bekanntgabe der Absicht von Vorarbeiten ist Voraussetzung für deren Zulässigkeit. Da kein Formerfordernis geregelt ist, kann die Bekanntgabe mündlich oder schriftlich erfolgen. Wenngleich keine

Fristen für eine vorherige Bekanntgabe geregelt sind, muss sie so rechtzeitig geschehen, dass der Betroffene gegen die sofortige Durchführung der Vorarbeiten Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten erlangen kann.¹⁷²

§ 209 Abs. 2 BauGB regelt die Zahlung einer Entschädigung für den Fall, dass bei Durchführung einer nach § 209 Abs. 1 BauGB zulässigen Maßnahme dem Eigentümer oder Besitzer unmittelbare Vermögensnachteile entstehen. Wird eine Maßnahme nach § 209 Abs. 1 rechtswidrig durchgeführt, bestehen verwaltungsgerichtlich durchsetzbare Unterlassungs- und Folgenbeseitigungsansprüche oder zivilgerichtlich durchsetzbare Ansprüche auf Schadenersatz.¹⁷³

Für den Fall, dass die zuständige Bauaufsichtsbehörde auf der Grundlage der jeweiligen Landesbauordnung Maßnahmen zu ergreifen beabsichtigt, stehen eigenständige Regelungen zu Betretungsrechten von Grundstücken und Wohnungen zur Verfügung.¹⁷⁴

Auch in den Landesdenkmalgesetzen finden sich Regelungen zu Betretungsrechten von Grundstücken und Wohnungen für die zuständigen Personen.¹⁷⁵

Die Wohnungsaufsichtsgesetze sehen ebenfalls Auskunftspflichten und Betretungsrechte vor.¹⁷⁶

Auch die Vorschriften zum allgemeinen Ordnungs-¹⁷⁷ und Polizeirecht beinhalten neben weiteren Maßnahmen das Recht zum Betreten von Grundstücken und Wohnungen.

170 Vgl. Battis: a.a.O., BauGB, § 208 Rn. 4.

171 Vgl. Ebd., § 208 Rn. 5.

172 Vgl. Ebd., § 209 Rn. 3.

173 Vgl. Ebd., § 209 Rn. 4.

174 Vgl. z. B. § 52 Abs. 4 BbgBO; § 58 Abs. 6 BremLBO.

175 Vgl. z. B. § 14 BbgDSchG. § 28 DSchG NRW.

176 Vgl. z. B. § 10 HWoAufG.

177 Vgl. z. B. §§ 20 und 21 Thüringer Ordnungsbehördengesetz; § 25 SächsPolG.

Kapitel 4

Sonstige Rechtsgrundlagen

Im Folgenden werden weitere Rechtsgrundlagen sowie einzelne Regelungsmöglichkeiten, die für den Umgang mit sog. Verwahrloste Immobilien von besonderer Bedeutung sein können, dargestellt.

4.1 Eigentumsaufgabe (Herrenlosigkeit)

Als Reaktion auf langfristig nicht bestehende Nutzungsperspektiven und damit verbundene wirtschaftliche Zwangslagen treten in der Praxis zunehmend Fälle auf, in denen Grundstückseigentümer eine Aufgabe des Eigentums an ihrem Grundstück erwogen oder bereits erklärt haben. Daher soll das Rechtsinstitut der Eigentumsaufgabe näher betrachtet werden.

Gesamteinschätzung des Instruments für verwahrloste Immobilien: Die Eigentumsaufgabe hat zumindest in einzelnen Bundesländern eine relativ große Bedeutung. So sind allein in Thüringen über 400 Fälle bekannt. Die Anwendung des rechtlichen Instrumentariums bleibt im Rahmen der polizei- und ordnungsrechtlichen Störerhaftung möglich. Den Gemeinden wird empfohlen, in Abstimmung mit dem jeweiligen Land zu prüfen, ob bestimmte Eigentümer in geeigneten Fällen auf die Möglichkeit der Eigentumsaufgabe hingewiesen werden sollen.

4.1.1 Eigentumsaufgabe nach § 928 Abs. 1 BGB

Inhalt der Regelung: Gemäß § 928 Abs. 1 BGB kann das Eigentum an einem Grundstück dadurch aufgegeben werden, dass der Eigentümer den Verzicht dem Grundbuchamt gegenüber erklärt und der Verzicht in das Grundbuch eingetragen wird.

Die Eigentumsaufgabe i. S. d. § 928 BGB kann sich auf folgende Grundstückssituationen beziehen: Grundstücke i. S. d. BGB, das sind gebuchte oder nicht gebuchte Grundstücke oder reale Grundstücksteile. Soweit die Eigentumsaufgabe bezogen auf bestimmte reale Grundstücksteile erklärt werden soll, muss eine reale Teilung des Grundstücks vorliegen.

Die Eigentumsaufgabe ist insbesondere in folgenden eigentumsrechtlichen Konstellationen möglich: Das Eigentum

kann von Einzeleigentümern (natürliche oder juristische Personen) aufgegeben werden. Auch Gesamthandseigentümer können auf ihr Eigentum verzichten. Bei Gesamthandseigentum steht das Eigentum an einer Sache mehreren Personen gemeinsam zu, d. h. jede Person ist für sich Eigentümer der ganzen Sache. Die Eigentumsaufgabe kann demnach nur durch alle Gesamthänder für das Eigentum am Grundstück erklärt werden.¹⁷⁸

Im Unterschied zum Gesamthandseigentum haben Miteigentümer nur das Eigentum an einem ideellen Bruchteil. Ob die Eigentumsaufgabe auf Miteigentumsanteile anwendbar ist, ist umstritten. Z. T. wird dies vor allem in älterer Literatur bejaht. Nach herrschender Auffassung ist jedoch die Eigentumsaufgabe von Miteigentumsanteilen an einem Grundstück sowie von Wohnungseigentümern nach dem WEG unzulässig, weil die Miteigentümer im Unterschied zu den Gesamthandseigentümern nur das Eigentum an einem ideellen Bruchteil haben.¹⁷⁹ Etwas anderes gilt, wenn alle Teileigentümer gleichermaßen auf ihr Eigentum verzichten.

Sonderregelungen für die Aufgabe des Eigentums in den neuen Bundesländern: Verzichtet ein Anspruchsberechtigter nach dem Vermögensgesetz auf seinen Anspruch und wählt stattdessen unter Verzicht auf sein Eigentum eine Entschädigung nach dem Entschädigungsgesetz, steht in diesem Fall das Aneignungsrecht dem Entschädigungsfonds zu (§ 11 Abs. 1 Satz 2 und 3 VermG).

Der Eigentümer eines Bodenreformgrundstücks kann sein Eigentum gemäß Art. 233 § 15 Abs. 2 EGBGB nach Maßgabe des § 928 Abs. 1 BGB aufgeben. Das Recht zur Aneignung ist in diesem Fall gemäß Art. 233 § 15 Abs. 3 EGBGB modifiziert. Das Recht zur Aneignung haben zuerst Berechtigte, dann der Fiskus und danach bestimmte Gläubiger.

Tatbestandsmerkmale:

Verzichtserklärung: Der Verzicht auf das Eigentum erfolgt materiell-rechtlich gemäß § 928 BGB durch eine Verzichtserklärung gegenüber dem Grundbuchamt. Die Verzichtserklärung

¹⁷⁸ Vgl. Pfeifer: In: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen. Hrsg.: Staudinger, Julius v., Band 3, § 928, Rn. 7.

¹⁷⁹ Vgl. BGH, BGHZ 172, 338 – 345.

erklärung ist eine einseitige, abstrakte, gegenüber dem Grundbuchamt abzugebende rechtsgeschäftliche Willenserklärung, die eine Verfügung über das Grundstück enthält, den allgemeinen Vorschriften über Rechtsgeschäfte (§§ 104 ff. BGB) unterliegt und analog § 925 Abs. 2 BGB nicht unter einer Bedingung oder Zeitbestimmung erfolgen kann.¹⁸⁰

Die Verzichtserklärung muss durch den verfügungsberechtigten Eigentümer abgegeben werden.¹⁸¹ Die Verzichtserklärung ist an keine Form gebunden. Das Urkundsprinzip nach § 29 GBO muss jedoch beachtet werden.

Die Verzichtserklärung bedarf – soweit die entsprechende Tatbestände einschlägig sind – der Zustimmung eines Dritten (z. B. des Ehegatten in den Fällen des § 1424 BGB) oder einer behördlichen Genehmigung (z. B. sanierungsrechtliche Genehmigung). „Die Aufgabe des Eigentums an einem Grundstück (§ 928 Abs. 1 BGB) in einem förmlich ausgewiesenen Sanierungsgebiet (§ 142 Abs. 1 Satz 1 BauGB) unterliegt der Grundbuchsperrung der §§ 144 Abs. 2 Nr. 1, 145 Abs. 1 Satz 1, Abs. 6 Satz 1 i. V. m. § 22 Abs. 6 Satz 1 BauGB und bedarf damit der sanierungsrechtlichen Genehmigung der zuständigen Gemeinde.“¹⁸²

Verstößt der Verzicht auf das Eigentum gegen ein gesetzliches Verbot, von dem eine Befreiung nicht möglich ist, ist er nichtig.¹⁸³

Die Verzichtserklärung wird nicht erst mit der Eintragung ins Grundbuch bindend, sondern bereits mit dem Zugang bei dem für die Eintragung zuständigen Grundstücksamt.¹⁸⁴ Dies ergibt sich aus § 130 BGB und der entsprechenden Anwendung des § 875 Abs. 2 BGB.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht erfolgt die Eintragung in das Grundbuch nach den Vorschriften des Grundbuchverfahrensrechts.

Mit der Wirksamkeit des Verzichts und seiner Eintragung im Grundbuch verliert der Eigentümer sein Eigentum am Grundstück einschließlich aller wesentlichen und der dem Verzichtenden gehörenden unwesentlichen Bestandteile. Das Grundstück wird herrenlos.¹⁸⁵

Für die Eigentumsaufgabe ist die Aufgabe des Besitzes weder erforderlich noch genügend.¹⁸⁶

4.1.2 Rechtsfolgen der Eigentumsaufgabe (Herrenlosigkeit)

Aneignungsrecht: Mit Ausnahme der bereits geschilderten Sonderregelungen für die neuen Länder steht das Recht zur Aneignung des aufgegebenen Grundstücks dem Fiskus des Landes zu, in dem das Grundstück liegt (§ 928 Abs. 2 Satz 1 BGB). Der Fiskus erwirbt das Eigentum dadurch, dass er sich als Eigentümer in das Grundbuch eintragen lässt (§ 928 Abs. 2 Satz 2 BGB).

Der Eigentumserwerb erfolgt durch

- Erklärung des Aneignungswillens des Fiskus gegenüber dem zuständigen Grundbuchamt und
- Eintragung des Aneignungsberechtigten als Eigentümer in das Grundbuch.

Der Fiskus übt das ihm zustehende Aneignungsrecht in der Regel nur dann aus, wenn ein unmittelbares Interesse an der Verschaffung des Eigentums an dem Grundstück besteht.¹⁸⁷ In bestimmten Fällen besteht ein Aneignungsinteresse Dritter an diesem Grundstück. In diesen Fällen kann das Land das Aneignungsrecht an den Interessenten abtreten. Das Land ist aufgrund der haushaltsrechtlichen Vorschriften gehalten, die Abtretung nur gegen die Zahlung eines Entgelts in Höhe des vollen Werts¹⁸⁸ vorzunehmen.

Der Fiskus kann auf sein Aneignungsrecht verzichten.¹⁸⁹ Der Verzicht erfolgt durch Erklärung gegenüber dem Grundbuchamt.¹⁹⁰ Eine Eintragung im Grundbuch ist zulässig, allerdings nicht Voraussetzung für die Wirksamkeit des Verzichts.¹⁹¹ Im Fall des wirksamen Verzichts kann sich jeder Dritte das herrenlose Grundstück durch Erklä-

¹⁸⁰ Vgl. Pfeifer, a.a.O., § 928 Rn. 10.

¹⁸¹ Vgl. Ebd., § 928 Rn. 11.

¹⁸² Thüringer OLG, Beschluss vom 18.09.2006 – 9 W 342/06.

¹⁸³ Vgl. Pfeifer, a.a.O., § 928 Rn. 11.

¹⁸⁴ Vgl. Ebd., § 928 Rn. 13.

¹⁸⁵ Vgl. Ebd., § 928 Rn. 18.

¹⁸⁶ Vgl. Ebd., § 928 Rn. 16.

¹⁸⁷ So ausdrücklich der Liegenschaftsfonds Niedersachsen, Zugriff am 5.10.2013 unter: www.immobilienniedersachsen.de/master/C38366712_N38366571_L20_D0_I2153751.html.

¹⁸⁸ Vgl. z. B. § 63 Abs. 4 Nds. LHO.

¹⁸⁹ Vgl. BGHZ 108, 278; Staudinger a.a.O., § 928 Rn. 24; Michalsky, In: BGB, § 928, Rn. 11.

¹⁹⁰ LG Hamburg, Beschluss vom 29.4.1966 – 71 T 8,9/66 = NJW 1966, 1715.

¹⁹¹ Staudinger a.a.O., § 928, Rn. 2; Erman BGB a.a.O., § 928 Rn. 11; a. A.: Palandt, § 928 Rn. 4.

rung gegenüber dem Grundbuchamt und Eintragung im Grundbuch aneignen.¹⁹²

Gefahrenabwehrpflicht:¹⁹³ Gehen von einem herrenlosen Grundstück Gefahren aus, ist zur Gefahrenabwehr die Gemeinde als örtliche Ordnungs- oder Polizeibehörde zuständig, soweit nicht andere Fachbehörden zuständig sind. Insbesondere die konkreten Zuständigkeitsabgrenzungen zum Bauaufsichtsrecht und zum Bodenschutzrecht können Probleme bereiten, jedenfalls dann, wenn es sich um eine kreisangehörige Gemeinde handelt und sich die Frage stellt, ob nicht anstelle der Gemeinde das Landratsamt zuständig ist.

Die Zuständigkeit der unteren Bauaufsichtsbehörde könnte aus der Generalklausel der jeweiligen Landesbauordnung abgeleitet werden, jedenfalls dann, wenn man eine weite Auslegung zugrunde legt. Bezugspunkt muss eine bauliche Anlage sein, von der Gefahren ausgehen. Dann wäre nach dem Grundsatz „Spezialgesetz vor allgemeinem Gesetz“ zunächst die untere Bauaufsichtsbehörde berufen und nur im Falle unmittelbar bevorstehender Gefahren die örtliche Ordnungs- oder Polizeibehörde.

Die untere Bodenschutzbehörde hat die von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen ausgehenden Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist. Sie kann diejenigen Maßnahmen treffen, die ihr nach pflichtgemäßem Ermessen erforderlich erscheint. Es obliegt ebenfalls dem pflichtgemäßen Ermessen der Bodenschutzbehörde, welcher Verpflichtete heranzuziehen ist. Im Fall von "herrenlosen Grundstücken" dürften hier jedoch lediglich die Verursacher als Verpflichtete in Frage kommen, die dann auch zur Kostentragung verpflichtet sind.

Kommunalabgaben: Schon festgesetzte Kommunalabgaben (einschließlich etwaiger öffentlicher Lasten) bleiben auch im Falle einer Eigentumsaufgabe bestehen. Der frühere Eigentümer wird von seiner persönlichen Abgabenschuld nicht frei. Hingegen treten bei der dinglichen Verwertung des Grundstücks Probleme auf. Vollstreckungshandlungen im Rahmen einer Zwangsversteigerung müssten gegenüber einem zu bestellenden Prozesspfleger (Vertreter von Amts wegen) erfolgen. Folglich müsste ein von der Gemeinde bestellter Prozesspfle-

ger bzw. Vertreter von Amts wegen die entsprechenden Bescheide erhalten. Ein solcher Weg sollte geprüft werden, wenn eine Zwangsversteigerung Aussicht auf Erfolg hat. Ist das Grundstück altlastenfrei, könnte die Gemeinde notfalls sogar selbst mitbieten und in Höhe der zu vollstreckenden Forderung von der Zahlungspflicht befreit werden. Einzelheiten sollten zuvor mit dem zuständigen Rechtspfleger beim Amtsgericht geklärt werden.

Nach der Eigentumsaufgabe stellt sich die Frage, ob öffentliche Abgaben in Ermangelung eines Abgabenschuldners überhaupt entstehen können. Zum Zwecke der Zustellung von Abgabenbescheiden könnte auf § 81 Abs. 1 Nr. 5 AO abgestellt werden (Bestellung eines Vertreters von Amts wegen). Dies ist jedenfalls dann anerkannt, wenn wegen der gesetzlichen Anordnung einer öffentlichen Last von einer dinglichen Haftung des Grundstücks auszugehen ist. Auch hier bleibt ein Kostenrisiko bestehen (§ 81 Abs. 3 AO). Jedenfalls könnte durch die Festsetzung der persönlichen Abgabenschuld gegenüber dem Vertreter von Amts wegen auch eine Vollstreckung aus der öffentlichen Last ermöglicht werden.

4.1.3 Handlungsmöglichkeiten

Den Ländern und Kommunen stehen unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten offen. Aufgrund des gesetzlichen Aneignungsrechtes, welches bei den Ländern liegt, sind in erster Linie die Länder in der Lage, eine aktive Mobilisierungsstrategie hinsichtlich herrenloser Grundstücke zu verfolgen. Der Freistaat Sachsen, vertreten durch den mit der Ausübung des Aneignungsrechtes beauftragten Staatsbetrieb Sächsisches Immobilien- und Baumanagement (SIB), betreibt z. B. eine aktive dreistufige Mobilisierungsstrategie hinsichtlich herrenloser Grundstücke, für die er sein gesetzliches Aneignungsrecht nicht ausüben will, in Richtung sächsischer Gemeinden:

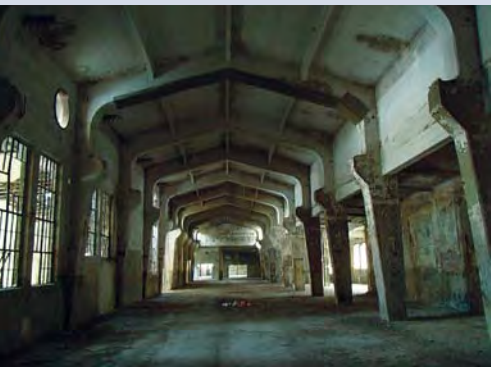
1. Mit einem ersten Schreiben an die Gemeinde, in der die herrenlose Immobilie gelegen ist, wird die Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Ortspolizeibehörde angeschrieben und darauf hingewiesen, dass ihr die Verkehrssiche-

192 BGHZ, 108, 278; Staudinger a.a.O., § 928 Rn. 25, BGB, a.a.O., § 928 Rn. 11.

193 Die Ausführungen basieren auf einem Rundschreiben des Sächsischen Städte- und Gemeindetages vom 04.08.2010 zur Thematik „Herrenlose Grundstücke – Rechtsfolgen des Eigentumsverzichts auf Grundstücke nach § 928 BGB“

Fallbeispiel Bad Berka

Eigentumsaufgabe nach § 928 BGB



Die Papierfabrik Tannroda vor dem Abriss
Fotos: Ulf Gerlach

Objekt: Papierfabrik Tannroda
Kommune: Bad Berka
Bundesland: Thüringen

Ansprechpartner: Hr. Höfner (AL), Stadtverwaltung Bad Berka, Bauamt
Telefon: 0351/4886248
E-Mail: holger.hoefner@bad-berka.de

Problem

Die ehemalige „Papierfabrik Tannroda“ wurde nach Einstellung der Produktion Anfang der 1990er Jahre an einen überregionalen Baustoffhändler verkauft, der diesen Standort anfänglich als Produktions- und Lagerstandort entwickeln wollte. Nach der Insolvenz des Baustoffhändlers erfolgte im Rahmen des Insolvenzverfahrens durch den Insolvenzverwalter die Aufgabe des Eigentums an dieser Immobilie nach § 928 Abs. 1 BGB. Dazu gab der Insolvenzverwalter eine entsprechende Erklärung gegenüber dem Grundbuchamt ab und stellte gleichzeitig den Antrag, diese Eigentumsaufgabe in das Grundbuch einzutragen. Nachdem das Grundbuchamt der Erklärung und dem Eintragungsantrag entsprochen hatte wurde das Grundstück herrenlos.

Zu den problematischen Rechtsfolgen der Herrenlosigkeit gehören z. B. die Geltendmachung von Forderungen für Kosten der Altlastensanierung des Grundstückes und Ansprüchen aufgrund der gesetzlichen Verkehrssicherungspflicht sowie die Ermittlung des/r Adressaten öffentlich-rechtlicher Anordnungen (wie z. B. von ordnungs- oder bauordnungsrechtlichen Sicherungsverfügungen).

Der jeweilige Landesfiskus hat gemäß § 928 Abs. 2 BGB ein gesetzliches Aneignungsrecht für solche herrenlos gewordenen Grundstücke. Da § 928 Abs. 2 BGB bezüglich dieses gesetzlichen Aneignungsrechtes keine Fristenregelung enthält und die jeweiligen Bundesländer dieses ihnen zustehende Aneignungsrecht nicht ohne besondere Veranlassung wahrnehmen, verharrt dieses herrenlose Grundstück auf bisher nicht bestimmbare Zeit in diesem „schwebenden“ Zustand. Ohne einen Verzicht des Landes auf sein Aneignungsrecht bzw. dessen Abtretung an einen interessierten Dritten (z. B. an die Kommune oder an einen Investor), ist eine Aneignung durch einen neuen Eigentümer nicht möglich.

Ergebnis

Um die durch die erfolgte Eigentumsaufgabe verfestigte Blockadesituation dieses Grundstücks zu beheben, wurde seitens des Landes das Aneignungsrecht – gegen Zahlung von entstandenen Kosten in Höhe einer Verwaltungskostenpauschale zuzüglich darüber hinaus entstandener Kosten (z. B. im Zuge einer evtl. Lastenfreistellung) – an die Gemeinde abgetreten. Inzwischen wurde die Papierfabrik in Tannroda für ca. 1.000.000 € komplett abgerissen und das Gelände größtenteils renaturiert.

Fallbeispiel Apolda

Herrenlosigkeit als Chance – Abtretung des Aneignungsrechtes seitens des Landes an die Kommune nach kommunaler Vorklärung mit den Gläubigerbanken

Problem

Ein seit 2004 leer stehendes, denkmalgeschütztes Fabrikgebäude, welches aufgrund seiner Lage, Größe und Nutzungsgeschichte für die Stadt Apolda stadtentwicklungspolitisch wie auch städtebaulich von herausragender Bedeutung ist, drohte langsam zu verfallen. Neben einer fehlenden Nutzungsperspektive erschwerten der rechtliche Status der Herrenlosigkeit – die Voreigentümer hatten im April 2011 ihr Eigentum an diesem Grundstück aufgegeben – und im Grundbuch eingetragene Grundschulden und Sicherungshypothesen sowie ein Leitungsrecht über Jahre den Erhalt des Einzeldenkmals wie auch eine Revitalisierung des Standortes.

Ergebnis

Vor dem Hintergrund der 2017 in Apolda stattfindenden Landesgartenschau rückte der Standort des leerstehenden Fabrikgebäudes verstärkt in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Durch den auf dem Gebäude liegenden Denkmalschutz war ein Abriss nicht möglich. Bei einer Begehung mit einer seit längerer Zeit aktiven Künstlergruppe äußerte diese Interesse an dem Standort als potentiellen Ort für ihr künstlerisches Schaffen. Sie entwickelte ein Nutzungskonzept und nahm Kontakt mit der Stadtverwaltung auf. Vor dem Hintergrund der stadtpolitischen Bedeutung der Immobilien einerseits und des Engagements der Künstlergruppe andererseits finanzierte die Stadt Apolda kurzfristig dringend erforderliche Sicherungsmaßnahmen am Gebäude aus Mitteln des städtischen Haushaltes. Parallel strebte die Stadt Apolda aktiv das Eigentum an der herrenlosen Immobilie an. Dazu nahm sie einerseits Kontakt zu der Gläubigerbank auf und klärte mit dieser den Umgang mit den auf dem Grundstück lastenden Grundschulden. Um Eigentümerin des Grundstückes werden zu können, erwarb sie nach Vorlage der Löschungsbewilligungen darüber hinaus durch Zahlung eines pauschalen Kaufpreises das Aneignungsrecht an diesem herrenlosen Grundstück, welches nach § 928 Abs. 2 Satz 1 BGB gesetzlich dem Landesfiskus zusteht. Die Gemeinde nahm dazu Kontakt zum Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement auf, welchem nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 seiner Betriebssatzung die Ausübung des Aneignungsrechtes des Fiskus bei herrenlosen Grundstücken obliegt.¹⁹⁴ Der Landesbetrieb hat sein gesetzlich zustehendes Aneignungsrecht – gegen Zahlung von entstandenen Kosten in Höhe einer Verwaltungskostenpauschale zuzüglich darüber hinaus ggf. entstandener Kosten (z. B. im Zuge einer evtl. Lastenfreistellung) – an die Gemeinde abgetreten. Nach Ankauf des Aneignungsrechtes ließ sich die Stadt Apolda auf der Grundlage von § 928 Abs. 2 Satz 2 BGB als Eigentümerin in das Grundbuch eintragen.

Sobald die Stadt Eigentümerin war, konnte sie zum einen mit den neuen Nutzern einen Mietvertrag abschließen und kann zum anderen mit Städtebaufördermitteln Stadtumbau/Sicherung die Instandsetzung und Sanierung des Gebäudes fördern. Als „Kulturfabrik Apolda“ mit Ateliers, Ausstellungsräumen und eigenen Veranstaltungsreihen hat sich der Standort inzwischen in der Stadt als ein eigenständiger Kreativort für Kunst und Kultur mit überregionaler Ausstrahlung etabliert.¹⁹⁵

¹⁹⁴ vgl. www.thueringen.de/th5/thuelima/wir/landesbetrieb/. (Zugriff am 09.12.2013)

¹⁹⁵ vgl. www.kulturfabrik-apolda.com. (Zugriff am 09.12.2013)



Außenansicht der Kulturfabrik Apolda (oben), frühere Vermüllung im Inneren (Mitte) und die kulturelle Zwischennutzung (unten).
Fotos: www.kulturfabrik-apolda.com

Objekt: Dr.-Külz-Str. 4
Kommune: Apolda
Bundesland: Thüringen

Ansprechpartner: Petra Engler, Stadtverwaltung Apolda, SB Liegenschaften
Telefon: 03644/650251
E-Mail: liegenschaften@apolda.de

rungspflicht und die Pflicht zur Abwehr der von der herrenlosen Immobilien evtl. ausgehenden Gefahren obliegen, soweit diese Pflichten nicht von dem zuletzt im Grundbuch eingetragenen Eigentümer (Alteigentümer) wahrgenommen werden.

2. Mit einem zweiten Schreiben wird die Gemeinde darüber informiert, dass der Freistaat Sachsen sein Aneignungsrecht nicht ausüben wird; gleichzeitig wird der Gemeinde befristet das Vorrecht auf Erwerb des Aneignungsrechtes zum Kaufpreis in Höhe von i. d. R. einem symbolischen Euro angeboten. Sie wird darauf hingewiesen, dass mit dem Erwerb des Aneignungsrechtes die Gemeinde nicht automatisch Eigentümerin des herrenlosen Grundstückes wird, damit auch keine Pflichten als Grundstückseigentümerin verbunden sind, sie aber jederzeit das Aneignungsrecht ausüben und damit Eigentümerin werden oder das Aneignungsrecht weiter verkaufen kann; sie könne auch auf das Aneignungsrecht verzichten oder eine Entscheidung zur Ausübung, zum Weiterverkauf bzw. zum Verzicht des Aneignungsrechtes unbefristet zurückstellen – in jedem Fall könne niemand gegen den Willen der Gemeinde Eigentümer oder Nutzer der herrenlosen Immobilie werden.

3. In einem dritten Schreiben wird schließlich noch einmal darauf hingewiesen, dass bei nicht fristgerechter Äußerung seitens der Gemeinde der Freistaat Sachsen davon ausgeht, dass sich die Gemeinde mit der Verzichtserklärung des Freistaates Sachsen gegenüber dem Grundbuchamt einverstanden erklärt.

Dagegen wird z. B. im Freistaat Thüringen, vertreten durch den Landesbetrieb Thüringer Liegenschaftsmanagement, eine aktive Vermarktung über die Internetseite des Landesbetriebes verfolgt.

Im Falle eines Aneignungsinteresses tritt der Landesbetrieb gegen Zahlung von entstandenen Kosten in Höhe einer Verwaltungskostenpauschale zuzüglich darüber hinaus ggf. entstandener Kosten (z. B. im Zuge einer evtl. Lastenfreistellung) das Aneignungsrecht des Landes an den Interessenten (z. B. die Gemeinde oder ein privater Dritte) ab. Bei einer evtl. Lastenfreistellung des Grundstücks sind dabei die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung zu beachten. Eine (anteilige) Förderung

mit z. B. Mitteln der Städtebauförderung kommt dabei nur in Betracht, soweit der Grunderwerb notwendig ist und zu angemessenen Kosten erfolgt. Eine Lastenfreistellung „über Gebühr“ – also die Befriedigung von allein „nominalen“ Ansprüchen aus in dieser Größenordnung nicht (mehr) werthaltigen Grundpfandrechten – ist also grundsätzlich nicht möglich.

4.2 Umgang mit Insolvenzen bei verwahrlosten Immobilien

Immer häufiger führen Insolvenzen dazu, dass insbesondere gewerblich genutzte Immobilien in die Rubrik der verwahrlosten Immobilien einzuordnen sind. Diese Immobilien sind dann häufig ordnungsrechtlich – zum Beispiel abfallrechtlich oder bauordnungsrechtlich – relevant.

An der Schnittstelle zwischen allgemeinem und besonderem Ordnungsrecht einerseits und Insolvenzrecht andererseits stellen sich komplexe Fragen, die in Rechtsprechung und Schrifttum teilweise unterschiedlich beurteilt werden und sich mit Blick auf die Vielzahl möglicher Sachverhaltskonstellationen nicht einheitlich beantworten lassen.

Für Behörden kann es deshalb schwierig sein, angemessen vorzugehen, wenn über das Vermögen des Eigentümers einer verwahrlosten Immobilie ein Insolvenzverfahren beantragt oder eröffnet ist. Probleme können sich zum Beispiel bei der Frage stellen, wer der richtige Adressat einer Verfügung ist. Zweifelhaft kann auch sein, ob und gegen wen eine Verwaltungsvollstreckung möglich ist.

Eine belastbare rechtliche Beurteilung des jeweiligen Sachverhalts wird sich ohne Kenntnis der Grundstrukturen des Insolvenzrechts vielfach nicht erreichen lassen, zumal es nur wenig veröffentlichte Gerichtsentscheidungen zu Fällen mit ordnungsrechtlichem und insolvenzrechtlichem Bezug gibt. Nachstehend können lediglich einige Grundzüge des Insolvenzrechts dargestellt werden.

Die Einleitung, der Ablauf und die Wirkungen eines Insolvenzverfahrens bestimmen sich grundsätzlich nach der Insolvenzordnung (InsO). Ein Insolvenzverfahren kann über das Vermögen jeder natürlichen und jeder juristischen Person, über das Vermögen einer Gesellschaft ohne Rechts-

persönlichkeit, über einen Nachlass sowie über weitere in der Insolvenzordnung bestimmte Vermögensmassen eröffnet werden. Die Verfahrenseröffnung setzt den schriftlichen Antrag eines Antragsberechtigten – zum Beispiel des Schuldners oder eines Gläubigers – voraus, über den das zuständige Amtsgericht als Insolvenzgericht zu entscheiden hat (§§ 2, 11 ff. InsO).

Ist der Insolvenzantrag zulässig, kann das Insolvenzgericht im Eröffnungsverfahren – also im Zeitraum zwischen Antrag und Eröffnung des Insolvenzverfahrens – vorläufige Maßnahmen anordnen (§ 21 InsO). In vielen Fällen bestellen Gerichte einen vorläufigen Insolvenzverwalter und untersagen Maßnahmen der Zwangsvollstreckung gegen den Schuldner oder stellen diese einstweilen ein. Die Zwangsvollstreckung in unbewegliche Gegenstände (Grundstücke) auf Grund eines dinglichen Anspruchs wird durch eine solche Anordnung nicht berührt (§ 49 InsO). Kommt es im Rahmen ordnungsrechtlicher Maßnahmen bei verwahrlosten Immobilien – zum Beispiel für die Frage, wer richtiger Adressat einer Verfügung ist – auf die Verfügungsberechtigung für das Grundstück an, kann es von Bedeutung sein, ob das Insolvenzgericht dem Schuldner im Zusammenhang mit der Bestellung eines vorläufigen Insolvenzverwalters ein allgemeines Verfügungsverbot auferlegt hat. Trifft das Gericht eine solche Anordnung, geht die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis über das Vermögen des Schuldners auf den vorläufigen Insolvenzverwalter über (§ 22 Abs. 1 InsO). Bei einer gerichtlichen Anordnung, dass Verfügungen nur mit Zustimmung des vorläufigen Insolvenzverwalters wirksam sind, bleibt der Schuldner demgegenüber Verfügungsbefugt.

Es empfiehlt sich daher, vor Erlass einer behördlichen Anordnung mit Bezug auf eine verwahrloste Immobilie genaue Informationen darüber einzuholen, ob über das Vermögen des Eigentümers ein Insolvenzverfahren anhängig ist und welche Entscheidungen das Insolvenzgericht bereits getroffen hat.¹⁹⁶

Kommt das Insolvenzgericht im Eröffnungsverfahren – in der Regel auf der Grundlage eines Gutachtens – zu dem Ergebnis, dass die (nicht gestundeten) Verfahrenskosten voraussichtlich nicht gedeckt sind, weist es den Eröffnungsantrag mangels Masse ab (§ 26 InsO). Der Schuldner, dem im Eröffnungsverfahren ein allgemeines Verfügungs-

verbot auferlegt war, ist dann – was für den Erlass einer behördlichen Verfügung bedeutsam sein kann – wieder Verfügungsbefugt.

Liegen die Voraussetzungen für eine Verfahrenseröffnung vor, erlässt das Insolvenzgericht einen Eröffnungsbeschluss. Es ernennt zugleich einen Insolvenzverwalter, wenn es nicht (was in der Praxis die Ausnahme darstellt) die Eigenverwaltung durch den Schuldner (§§ 270 ff. InsO) anordnet.

Gemäß § 80 Abs. 1 InsO geht mit der Eröffnung des Insolvenzverfahrens die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis an den zur Insolvenzmasse gehörenden Vermögensgegenständen auf den Insolvenzverwalter über. Auf Grund seiner Befugnisse kann der Insolvenzverwalter unter Berücksichtigung aller tatsächlichen Umstände und der für die Sachverhaltsgestaltung maßgeblichen rechtlichen Gesichtspunkte Störer und damit richtiger Adressat einer behördlichen Verfügung mit Bezug auf eine verwahrloste Immobilie sein. Bedeutung kann dabei unter anderem dem Umstand beizumessen sein, ob durch den Insolvenzverwalter eine – in der Insolvenzordnung nicht geregelte, aber als möglich vorausgesetzte – Freigabe der Immobilie aus der Insolvenzmasse erfolgt ist. Die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis für die Immobilie liegt dann wieder beim Schuldner.

Ob eine Forderung im Insolvenzverfahren aus der Insolvenzmasse quotaal oder in voller Höhe vorweg zu befriedigen ist, hängt davon ab, ob der Forderungsberechtigte Insolvenzgläubiger (§ 38 InsO) oder Massegläubiger (§ 53 InsO) ist. Vorweg zu berichtigende Masseverbindlichkeiten sind unter anderem die nicht zu den Verfahrenskosten gehörenden Verbindlichkeiten, die durch Handlungen des Insolvenzverwalters oder in anderer Weise durch die Verwaltung der Insolvenzmasse begründet worden sind (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 InsO). Von Relevanz kann dies im Zusammenhang mit den Kosten einer Ersatzvornahme sein.

Ein eröffnetes Insolvenzverfahren endet im Regelfall durch Aufhebung oder Einstellung. In beiden Fällen erlangt der Schuldner das Verwaltungs- und Verfügungsrecht über sein Vermögen wieder, soweit dieses nicht verwertet wurde.

¹⁹⁶ Die nach der Insolvenzordnung öffentlich bekannt zu machenden Entscheidungen der Insolvenzgerichte können im Internet unter www.insolvenzbekanntmachungen.de frei abgerufen werden.

Kapitel 5

Ansätze für einen strategischen und stadtentwicklungspolitischen Umgang mit verwahrlosten Immobilien

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, den einzelfallbezogenen Einsatz hoheitlicher Instrumente in eine kommunale Gesamtstrategie einzubetten und mit stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen zu verbinden. In der kommunalen Praxis spielen immer mehr systematische, gebiets- und immobilienbezogene Ansätze eine Rolle, die sich aktiv mit der Entwicklung von Immobilien in einem schwierigen immobilienwirtschaftlichen und städtebaulichen Umfeld beschäftigen.

Im Folgenden werden einige Elemente bzw. Herangehensweisen beschrieben, die für einen strategischen und stadtentwicklungspolitisch ausgerichteten Ansatz relevant sind. Diese können aufeinander aufbauen, müssen es aber nicht zwingend. In vielen Fällen dürfte es zunächst ausreichen, sich überhaupt erst einmal systematisch mit verwahrlosten Immobilien auseinanderzusetzen. Auch der Aufbau geeigneter Arbeitsstrukturen ist ein wichtiger Baustein.

Mögliche Elemente und Herangehensweisen für einen strategischen Umgang mit verwahrlosten Immobilien

- Bestandsaufnahme und Identifikation von Interventionsschwerpunkten
- Definition von Zielen, Beurteilungsmaßstäben und Leitlinien aus städtebaulicher sowie immobilienwirtschaftlicher Sicht
- Schaffung belastbarer operativer Arbeitsstrukturen und verwaltungsinterner Routinen für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien
- Systematische Verknüpfung von hoheitlichen Instrumenten mit quartiersbezogenen Aufwertungsstrategien durch Beratungs- und Förderangebote für Eigentümer
- Vollzug hoheitlicher Instrumente mittels finanzieller Ressourcen der kommunalen Haushalte sowie gezielter Interventionen am Immobilienmarkt

5.1 Bestandsaufnahme – Überblick gewinnen und Entscheidungsgrundlagen schaffen

In vielen Kommunen fehlt es noch an einer systematischen Bestandsaufnahme der verwahrlosten Immobilien im Stadtgebiet und damit auch an einer Informations- und Entscheidungsgrundlage zum Umgang mit ihnen. Nicht immer ist eine solche systematische Informations-

basis erforderlich, unter anderem dann nicht, wenn ganz offensichtlich das Phänomen der verwahrlosten Immobilien nur selten und mit großer Streuung über das Gesamtgebiet der Kommune hinweg auftritt. Weiterhin ist es auch aus rechtlicher Sicht nicht zwingend erforderlich, eine systematische Bestandsaufnahme zu erarbeiten, denn der Tatbestand der Verwahrlosung und die Anwendung von hoheitlichen Instrumenten ist zunächst immer im Einzelfall zu betrachten.

Wenn aber das Problem verwahrloster Immobilien häufiger in Erscheinung tritt oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums augenscheinlich an Brisanz gewinnt, sollte ein solcher Überblick vorhanden sein, um eine grobe Abschätzung des Interventionsbedarfs vornehmen zu können und um gezielt und systematisch vorbereitet gegenüber den Eigentümern auftreten zu können. Ein solches Vorgehen trägt auch dazu bei, im Verwaltungshandeln etwaige Vorwürfe zu entkräften, es sei gegen die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Willkürverbots und der Verhältnismäßigkeit verstoßen worden; bei Ermessensentscheidungen können zudem keine Ermessensfehler moniert werden.

Es empfiehlt sich, eine Bestandsaufnahme im Überblick nicht nur auf die bekannten und besonders unter Beobachtung stehenden Quartiere mit städtebaulichen Problemen und die ausgewiesenen Gebietskulissen der Städtebauförderung zu beschränken, sondern möglichst auch die anderen Teilräume mit in den Blick zu nehmen. Nur durch eine solche „unvoreingenommene“ Erhebung in einem ersten Schritt lassen sich zukünftige Problemschwerpunkte identifizieren und Hinweise auf einen bereits vorhandenen, möglicherweise gegenüber den bestehenden Fördergebietszuschnitten abweichenden Bedarf an Interventionen erkennen. Der erste Schritt sollte daher wenn möglich in einem „Grobscreening“ über das gesamte Gemeindegebiet oder über große Teilräume hinweg bestehen. Wichtige Informationen sind unter anderem auch Hinweise zu leer stehenden, aber noch nicht verwahrlosten Schlüsselimmobilien außerhalb der Gebietskulissen, die noch keine Verwahrlosungserscheinungen, aber Gefährdungspotenzial aufweisen (stadtbildprägende Gebäude, Gebäude an städtebaulich wichtigen Plätzen, Gebäude mit instabiler oder aufgegebener Einzelhandelsnutzung, alte Kinos usw.).

Fallbeispiel aus dem Landkreis Schwalm-Eder

Systematische Bestandsaufnahme auf Kreisebene

Problem

Der Landkreis Schwalm-Eder im ländlichen Raum Nordhessens ist durch strukturelle Leerstände großen Umfangs gekennzeichnet. Verschiedene Prognosen der Bevölkerungsentwicklung gehen für den Landkreis bis zum Jahr 2030 von einem Bevölkerungsrückgang von ca. 13 bis 14 % aus. Auch die zu erwartende Neubildung von Haushalten wird diese Schrumpfungstendenz nicht grundsätzlich aufhalten können, zumal kleine Haushalte vorrangig nicht komplette Häuser nachfragen, sondern eher kleine Wohnungen. Allerdings setzt der Rückgang der Haushaltszahlen voraussichtlich erst nach dem Jahr 2020 ein und wird nicht alle Gemeinden des Landkreises in gleichem Maße treffen. Deshalb sind in jedem Fall punktuell auch noch neue Wohnungen (z. B. als Ersatz für Abgänge) notwendig.

Ergebnis

Ausgehend von dieser Problemkonstellation hatte sich der Schwalm-Eder-Kreis in enger Kooperation mit dem Landesamt für Denkmalpflege entschlossen, neue Wege im Umgang mit dem Leerstand zu gehen, die zu einer Revitalisierung der als Gesamtanlagen geschützten Ortskerne in peripheren Lagen führen sollen.

In einem ersten Schritt führte die Landkreisverwaltung 2009 eigenständig eine Untersuchung der kritischen Bausubstanz im Schwalm-Eder-Kreis durch. Die Städte und Gemeinden wurden in einem ersten Informationsgespräch mit der Gesamtsproblematik vertraut gemacht. In diesem Gespräch wurde die weitere Vorgehensweise, insbesondere in fachlicher und zeitlicher Hinsicht, mit den Vertretern der Städte und Gemeinden abgestimmt. Ein weiteres Informationsgespräch fand mit den Geschäftsführern bzw. den Vertretern der Zweckverbände statt. Auch hier wurde nach grundsätzlicher Einführung in die Problematik die weitere Vorgehensweise abgestimmt. Die Untersuchung bezog sich zunächst auf die Bereiche, welche als Gesamtanlagen i. S. der Begriffsbestimmungen des Hessischen Denkmalschutzgesetzes ausgewiesen waren. In Städten/Gemeinden, in denen eine solche Gesamtanlage nicht festgesetzt war, erfolgte die Festlegung des Untersuchungsbereiches in Abstimmung mit der unteren Denkmalschutzbehörde.

Zu Beginn der Datenerhebung wurden Informationen über Leerstände, die für einige Städte und Gemeinden bereits vorlagen, ausgewertet. Dabei wurde auf Erfassungen im Rahmen von Förderprogrammen (z. B. Stadtumbau West) und auf die den Bezirks-schornsteinfegermeistern bekannten Gebäudeleerstände zurückgegriffen. Als Grundlage für die sich anschließende örtliche Bestandsaufnahme wurde eine Erfassungstabelle entwickelt, welche die wesentlichen Gebäudemerkmale Nutzung, Baujahr, Bewohner, Leerstand und baulicher Zustand mit weiteren Untergliederungen enthält.

Im Untersuchungszeitraum wurden 22.854 Gebäude in 27 Städten und Gemeinden überprüft und auf dieser Grundlage 27 Ergebnisdatenblätter erstellt. In einem zweiten Schritt beauftragte die Landkreisverwaltung in Kooperation mit dem Landesamt für Denkmalpflege und sechs ausgesuchten Modellgemeinden, die sich für die Aufnahme in

das Revitalisierungsprogramm beworben hatten, ein Planungsbüro mit der Erarbeitung exemplarischer Strategien, die auf andere Orte im Landkreis übertragen werden können.

Die Abgrenzung der Untersuchungsgebiete in den Orten ergab sich i. d. R. durch die Ausweisungen der denkmalpflegerischen Gesamtanlagen. Nach einer gründlichen Bestandsaufnahme und der Erstellung des Analyseplans wurde ein Passivplan erarbeitet. Darauf aufbauend und in Kombination mit einem Gemeindesteckbrief wurden Aussagen für den Aktivplan getroffen. Die erstellten Gebäudeblätter für alle Gebäude im Untersuchungsgebiet sollen die Suche von Interessenten im Zusammenhang mit der Gebietskategorisierung erleichtern. Abschließend wurden in tabellarischer Form der Bestand und die Potenziale für jeden Ort aufgezeigt.

1. Analyseplan: Der Analyseplan enthält Aussagen zu den relevanten Aspekten der Bestandsaufnahme:

- Anzahl und Alter der Bewohner,
- Denkmalschutz (Kulturdenkmale und Gesamtanlage) sowie
- Leerstände.

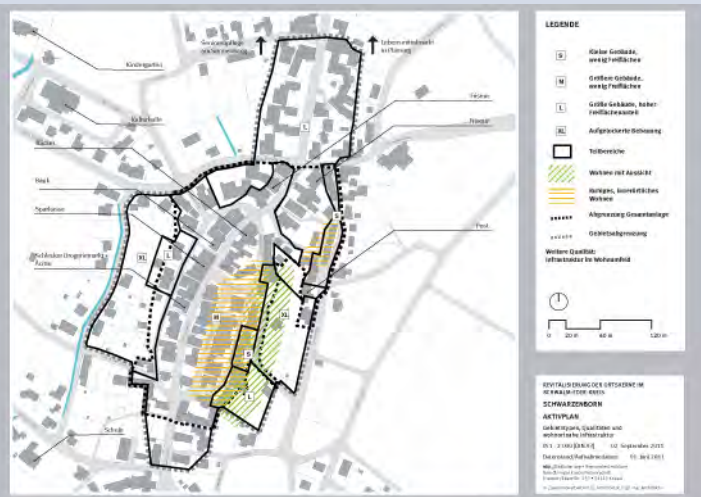
2. Passivplan: Der Passivplan enthält städtebaulich-stadtgestalterische Qualitäten und Potenziale:

- unverzichtbare straßenraumprägende Gebäude, die aus städtebaulichen Gründen erhalten werden müssen,
- vom Grundsatz zu erhaltende, den Straßenraum bildende Kanten,
- Rückbaupotenziale
- Nachverdichtungspotenziale sowie
- öffentliche Plätze.

3. Gemeindesteckbrief: In den Gemeindesteckbriefen werden die Ergebnisse der Plangrundlagen zusammenfassend dargestellt und um Infrastrukturangebote, die sich außerhalb des Untersuchungsgebietes befinden, ergänzt. Ebenso werden der Altersquotient und der Jugendquotient im Untersuchungsgebiet dargestellt. Durch diesen Quotienten werden die Anzahl der älteren Menschen bzw. der Jugendlichen zur Anzahl der erwerbsfähigen Menschen im Untersuchungsbereich ins Verhältnis gesetzt und mit dem Werten des gesamten Landkreises verglichen. Über diese Angaben kann nachvollzogen werden, inwieweit der Generationenwechsel sich in den Ortskernen bereits vollzogen hat, d. h. wie „jung“ bzw. wie „alt“ derzeit die jeweilige Ortsmitte ist. Abschließend werden in den Gemeindesteckbriefen allgemeine Strategien und konkrete Maßnahmenvorschläge pro Ort erarbeitet.



Beispiel aus Schwarzenborn: Analyseplan (oben) und Passivplan
 Quelle: akp_Stadtplanung+Regionalentwicklung



Beispiel aus Schwarzenborn: Aktivplan
Quelle: akp_Stadtplanung+Regionalentwicklung

Lage: Schwalm-Eder-Kreis

Ansprechpartner: Thomas Horn, Kreisausschuss des Schwalm-Eder-Kreises, Untere Bauaufsichtsbehörde
Telefon: 05681 775- 610
E-Mail: Thomas.Horn@schwalm-eder-kreis.de

Quellen:

- Kreisausschuss des Schwalm-Eder-Kreises, Fachbereich 60 Bauaufsicht und Naturschutz: Kritische Bausubstanz im Schwalm-Eder-Kreis – Abschlussbericht zur Untersuchung, September 2009
- akp_Stadtplanung+Regionalentwicklung: Revitalisierung von Ortskernen im Schwalm-Eder-Kreis, Endbericht, Januar 2012

4. Aktivplan und Gebäudeblätter: Der Aktivplan enthält Aussagen, die für eine aktive Beratung von Interessenten durch die Gemeinden sinnvoll sind. Dieser Plan wird ergänzt durch Gebäudeblätter, die von jedem Gebäude in den Untersuchungsgebieten angelegt wurden. Diese sollen potenziellen Interessenten die Suche nach einem geeigneten Objekt erleichtern und für die Kommunen eine Beratungsgrundlage für mögliche neue Eigentümer bzw. Bewohner bieten. In den Gebäudeblättern wurden u. a. das Baujahr, die Bauweise, die Bausubstanz (nach Augenschein) und der Denkmalschutz kartiert. Durch weitere Kriterien wurde das jeweilige Gebäude auf die mögliche Eignung für unterschiedliche Zielgruppen eingestuft. Dabei wurden die Ausschlusskriterien dokumentiert, wie die des barrierefreien Umbaus, der Eignung für mehrere Wohneinheiten, der Größe und topographischen Lage des privaten Freiraums, des Potenzials für Stellplätze

und der Lage des Gebäudes in Hinblick auf Kinderspielmöglichkeiten im öffentlichen Straßenraum. Es wurden im Umfang zwei unterschiedliche Darstellungsarten der Gebäudeblätter gewählt:

- Ausführliche Gebäudedateiblätter liegen für diejenigen Gebäude vor, die unter Denkmalschutz und aktuell leer stehen bzw. mittelfristig leer stehen könnten. Bei der Beurteilung eines mittelfristigen Leerstandes wurde das Alter der derzeitigen Bewohner – über 75 Jahre – zugrunde gelegt. Diese Gebäude stehen potenziell im Fokus der Beratung durch Landesamt für Denkmalpflege, Kreis und Gemeinden.
- Kurzfassungen liegen für alle übrigen Gebäude im Untersuchungsgebiet vor. Hier werden Aussagen zum Denkmalschutz, zur Bausubstanz, zum Baujahr und zum äußeren Zustand getroffen.

5. Tabellarische Auswertung Bestand + Potenzial: Ausgehend vom Bestand werden in der abschließenden tabellarischen Auswertung für die einzelnen Siedlungskategorien die Potenziale für die jeweilige Zielgruppe, die Wohnform, die Nebennutzungen, den Freiraum und die Stellplätze durch konkrete Maßnahmen benannt.

Die wichtigsten und bewährten Instrumente sind hier Gebäudebestandserhebungen vor Ort, die Auswertung von Sekundärdaten aus verschiedenen Quellen, die systematische Zusammenführung von Informationen zu den Eigentümern, zu den Gebäuden und aus dem Verwaltungshandeln sowie deren Aufbereitung und Darstellung in Form von Datenbanken und Karten. In einem weiteren Schritt kann, sofern erforderlich, auch ein umfassendes Kataster mit vertiefenden Informationen und gekoppelten Datenbanken (z. B. Grundbuch) erarbeitet werden.

Für die Erhebung von Informationen zu Gebäuden und Eigentümern gibt es zahlreiche erfolgreiche Beispiele aus der Praxis, die teilweise auch das Wissen von bürgerschaftlich getragenen Akteuren nutzen. So arbeiten in Leipzig an zwei großen innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen („Magistralen“) lokale, bürgerschaftlich getragene Initiativen gemeinsam mit der Stadtverwaltung und Beauftragten im Rahmen der Städtebaufördermaßnahmen (hier im Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren) in einer „AG Gebäude“ zusammen.

Aufbauend auf einer (möglichst nicht zu eng gefassten) Kartierung und / oder Datenbank der vernachlässigten und verwahrlosten Immobilien können räumliche Interventionsschwerpunkte definiert und es kann bei Bedarf für einzelne Objekte auch eine besondere Dringlichkeit festgelegt werden. In einem weiteren Schritt sollte geprüft werden, ob die Gebiete, in denen sich besonders viele oder bedeutsame Problemimmobilien befinden, auch zu den Gebieten gehören, in denen Stadterneuerungsmaßnahmen oder Stadtumbaumaßnahmen umgesetzt werden oder geplant sind. Nicht immer wird es hier eine Übereinstimmung geben und nur ein Teil der Gebiete mit einer erhöhten Häufigkeit von verwahrlosten Immobilien wird auch zu den Gebietskulissen der Städtebauförderung gehören.

Eine Konsequenz aus einem solchen Verteilungsmuster kann mittelfristig darin bestehen, weitere / andere Quartiere unter Einbezug des Problems der verwahrlosten Immobilien als Fördergebiete auszuweisen oder die bestehenden Gebietskulissen entsprechend anzupassen. In den meisten Fällen sind die Möglichkeiten hierfür aber eng begrenzt.

5.2 Beurteilungsmaßstäbe für Verwahrlosung aus städtebaulicher und immobilienwirtschaftlicher Sicht

Relativ wenig Beachtung fand bislang, wie geeignete und auch über das einzelne Objekt hinaus anwendbare und vergleichbare Beurteilungsmaßstäbe für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien gewonnen und ausgestaltet werden sollten: Ab wann ist das Ortsbild beeinträchtigt? Wie wirkt sich eine verwahrloste Immobilie auf die städtebauliche Entwicklung des Quartiers aus und wie ist sie im Kontext des Quartiers zu beurteilen? Hier erscheint es weit aus mehr als bislang praktiziert erforderlich, klare Maßstäbe und Leitlinien für den Umgang mit Immobilien und mit dem städtebaulichen Erscheinungsbild zu entwickeln, zu überprüfen und zu erproben.

Der Maßstab für die Einordnung einer Immobilie als „verwahrlost“ ergibt sich im Sinne des Begriffsverständnisses dieses Leitfadens (vgl. Kap. 2.1) zunächst immer einzel-fallbezogen für das einzelne Objekt sowie hinsichtlich der Mitwirkungsbereitschaft des Eigentümers.

Dennoch wird empfohlen, ergänzend zumindest verwaltungsintern bestimmte Standards hinsichtlich des städtebaulichen Erscheinungsbildes sowie des Umgangs mit Immobilien zu definieren. Dies kann auch den Aufbau von belastbaren und handlungsfähigen Kooperationen in der Verwaltung unterstützen, z.B. wenn Stadtplanungsamt und Bauordnungsamt in einer „Arbeitsgruppe verwahrloste Immobilien“ zusammenarbeiten.

Die Beurteilungsmaßstäbe sollten nach Möglichkeit sowohl als „Negativliste“ wie auch als „Positivliste“ verfasst sein. Mit der Beschreibung, welche Standards an das städtebauliche Erscheinungsbild und an den Zustand der Immobilien angelegt werden, können auch andere Formen von Leitbildern und Gestaltungshinweisen sowie die Information über Beratungs- und Förderangebote verbunden werden. Solche Leitlinien finden sich z.B. in städtebaulichen Erhaltungssatzungen, in Gestaltungsrichtlinien (z.B. in Arnstadt / Thüringen¹⁹⁷), Werbeanlagensatzungen usw. Es wird jedoch empfohlen, hierbei nicht nur einige wenige, eng begrenzte städtebaulich besonders sensible Bereiche zu betrachten, sondern insgesamt an die Öffentlichkeit und die Eigentümer zu kommunizieren, welche Erwartungen bestehen.

Formal gesehen werden die Festlegung von Beurteilungsmaßstäben und die Veröffentlichung von Leitlinien dabei in den meisten Fällen als informelles Instrument bzw. im Falle von städtebaulichen Rahmenplänen und Konzepten als informelle Planung zu werten sein, die die Anwendung von hoheitlichen Rechtsinstrumenten ergänzen. In einigen Fällen kann es allerdings auch sinnvoll sein, entsprechende Satzungen zu erlassen oder bauplanungsrechtlich aktiv zu werden (z.B. durch Aufstellen von Bebauungsplänen). Geeignete Beurteilungsmaßstäbe und Leitlinien in dokumentierter Form bieten zudem die Möglichkeit, im Verwaltungshandeln etwaige Vorwürfe wegen vermeintlicher Unverhältnismäßigkeit oder fehlerhafter Ermessensentscheidungen zu entkräften.

Letztlich geht es auch um die Positionierung der Kommune, ob und bis zu welchem Grad die offenkundige Vernachlässigung von Immobilien trotz städtebaulich

197 Vgl. Stadt Arnstadt (Hrsg.): Arnstädter Gestaltungsfibel – Ein Leitfaden für alle, die in der Altstadt bauen wollen. Arnstadt 2006.

Fallbeispiel Dresden

Strukturierte Vorgehensweise beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien

Die Zunahme von Beschwerden der Bevölkerung hinsichtlich der Verwahrlosung gegenwärtig nicht genutzter Grundstücke führte in Dresden frühzeitig zu einer strukturierten Vorgehensweise beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken. Aufgrund der mit der Verwahrlosung i. d. R. einhergehenden Umweltdelikte, insbesondere der illegalen Ablagerung entsorgungspflichtiger Abfälle, wie auch hinsichtlich einer bereits im städtischen Umweltamt bestehenden Verwaltungseinheit, die Umweltdelikte festzustellen und zu verfolgen hatte, wurde im Jahre 1996 diesem Amt die Federführung bei der systematischen Erfassung und Behebung des Verwahrlosungsproblems zugewiesen.

Das Umweltamt ermittelte daraufhin anhand selbst gewählter Kriterien/Tatbestandsmerkmale bis heute ca. 4.500-5.000 verwahrloste Grundstücke in Dresden, von denen zum Teil in einem unterschiedlichen Grade Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen. Dabei wird von einer Verwahrlosung ausgegangen, wenn mindestens zwei der nachfolgend genannten Kriterien bzw. Tatbestandsmerkmale vorliegen:

- desolater Zustand baulicher Anlagen,
- ungenügende oder zerstörte Grundstücks- und / oder Gebäudesicherung,
- Abfallablagerungen / Altlasten,
- störender Wildwuchs / gefährliche Pflanzen,
- nicht oder ungenügend wahrgenommene Anliegerpflichten sowie
- Vandalismus / Begünstigung von Straftaten.

Aufgrund der mit der Verwahrlosung häufig einhergehenden abfallrechtlichen Probleme erfolgt die Bearbeitung durch das Sachgebiet Abfall und Brachflächen der Unteren Immissionsschutz- und Abfallbehörde des Umweltamtes, unter Beteiligung weiterer Ämter wie Bauaufsichts-, Ordnungs- und Stadtplanungsamt.

Parallel wurde geprüft, inwieweit durch bürgerschaftliches Engagement Zwischennutzungen auf verwahrlosten Grundstücken installiert werden können. Hierzu wurde eine Diplomarbeit mit dem Thema „Mut zur grünen Lücke – Erarbeitung einer Handlungsgrundlage für den Umgang mit verwahrlosten Grundstücken in der Stadt Dresden“, bei der TU Dresden, Institut für Landschaftsarchitektur in Auftrag gegeben. Zusätzlich wurde auf Basis dieser Diplomarbeit ein entsprechender Handlungskatalog für Brachflächen erarbeitet. Alle entsprechenden Daten können beim Umweltamt, SG Abfall und Brachflächen bezogen werden.

Seit dem Vorliegen der Diplomarbeit wird sehr intensiv und erfolgreich mit den darin enthaltenen Checklisten und Erfassungsbögen gearbeitet. Der Erfassungsbogen und das Auswahl-schema bewerten den ordnungsrechtlichen Zustand und dienen dem sogenannten „Entschließungsermessens“ – also der Entscheidung darüber, ob nach pflichtgemäßer Abwägung ein Eingreifen geboten ist. Mit den Checklisten werden evtl. mögliche Zwischennutzungen ermittelt.

Verwahrloste Grundstücke Dresden		Checkliste	
Ortsteil	Adresse	Eigentümer	Datum
Gemarkung	Größe in m²	Ersteller	
Grundstück 1) zugänglich über Straßenraum 2) Grünanteil hoch 3) Baubestand vorhanden 4) Boden unversiegt/bewachsen 5) mind. teilweise besetzt 6) Gelände uneben oder eben 7) ungenutzte Regenrinne ablesbar		Grundstück 1) zugänglich über Straßenraum 2) Grünanteil hoch 3) Baubestand vorhanden 4) Boden unversiegt/bewachsen 5) mind. teilweise besetzt 6) Gelände uneben oder eben 7) Nutzungsbereich (Spuren) ablesbar	
Umgebung 8) Erreichbarkeit gut 9) keine öffentl. priv. Grünflächen 10) Verkehrsmittelst. gering		Umgebung 8) Erreichbarkeit gut 9) keine Sportflächen 10) Verkehrsmittelst. gering 11) hoher Anteil an Kindern	
Delikt 11) öffentliche Grün- und Erholungsflächen Sonstiges öffentliches Finanzmittel verfügbar		Delikt 11) öffentliche Sportflächen Sonstiges öffentliches Finanzmittel verfügbar	
Grundstück 1) zugänglich über Straßenraum 2) Grünanteil mäßig 3) Baubestand nicht sehr dicht 4) Boden unversiegt oder unversiegt 5) mind. teilweise besetzt 6) Gelände eben		Grundstück 1) zugänglich über Straßenraum 2) Grünanteil hoch 3) Baubestand nicht sehr dicht 4) Boden unversiegt/bewachsen 5) mind. teilweise besetzt 6) Gelände uneben oder eben	
Umgebung 8) Erreichbarkeit gut 9) nicht öffentl. priv. Grünflächen 10) wenige Sportflächen 11) hoher Anteil an Jugendlichen		Umgebung 8) Erreichbarkeit gut 9) keine öffentl. priv. Grünflächen 10) Verkehrsmittelst. gering 11) hoher Anteil an Kindern	
Delikt 11) öffentliche Sportflächen Sonstiges öffentliches Finanzmittel verfügbar		Delikt 11) öffentliche Grün- und Erholungsflächen Sonstiges öffentliches Finanzmittel verfügbar	
Grundstück 1) zugänglich über Straßenraum/Privatgelände 2) Grünanteil hoch 3) Baubestand nicht sehr dicht 4) Boden unversiegt/bewachsen 5) mind. teilweise besetzt 6) Gelände uneben oder eben		Grundstück 1) zugänglich über Straßenraum/Privatgelände 2) Grünanteil hoch 3) Baubestand nicht sehr dicht 4) Boden unversiegt/bewachsen 5) mind. teilweise besetzt 6) Gelände uneben oder eben	
Umgebung 8) Erreichbarkeit gut 9) wenig private Gärten 10) Verkehrsmittelst. gering		Umgebung 8) Erreichbarkeit gut 9) wenige priv. Gärten 10) Verkehrsmittelst. gering	
Delikt 11) Grün- und Erholungsflächen Potenzielle Akzente 12) Wenn Privatpersonen oder öffentliche Einrichtung als Nutzer vorhanden Zeitliche Verfügbarkeitszeit mind. 3 Jahre		Delikt 11) Grün- und Erholungsflächen Potenzielle Akzente 12) Privatpersonen als Nutzer vorhanden Zeitliche Verfügbarkeitszeit mind. 3 Jahre	

Checkliste zur Erfassung verwahrloster Grundstücke in Dresden

Quelle: Stefanie Laser: Mut zur grünen Lücke – Erarbeitung einer Handlungsgrundlage für den Umgang mit verwahrlosten Grundstücken in Dresden, Diplomarbeit 2007, S. 87

Kommune: Dresden
Bundesland: Sachsen

Ansprechpartner: Stefan Teller, Landeshauptstadt Dresden, Umweltamt, Abt. Untere Immissionsschutz- und Abfallbehörde, SG Abfall und Brachflächen
Telefon: 0351/488-6248,
E-Mail: steller@dresden.de

allgemein unerwünschter Effekte toleriert und als Ausdruck der Marktverhältnisse akzeptiert wird oder ob solche Prozesse als nicht hinnehmbar angesehen werden.

5.3 Belastbare Arbeitsstrukturen und verwaltungsinterne Routinen für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien

Die Erfahrungen aus der Praxis belegen, dass eine belastbare und effektive Arbeitsstruktur in der Verwaltung im Hinblick auf ein koordiniertes operatives Vorgehen bei verwahrlosten Immobilien die Erfolgsaussichten deutlich erhöhen kann. Vor allem, wenn sich Probleme mit verwahrlosten Immobilien häufiger zeigen, helfen entsprechende Routineabläufe, schnell und wirksam zu reagieren.

Die Ausgestaltung von derartigen Arbeitsgruppen bzw. von verwaltungsinternen Regelungen muss keineswegs einheitlich gestaltet sein. Die im vorliegenden Leitfaden dargestellten Beispiele u. a. aus Bremerhaven (vgl. S. 107), Dortmund (vgl. S. 68) und Frankfurt/M (vgl. S. 67) zeigen, dass hier durchaus unterschiedliche Organisationsmodelle in Frage kommen, denen eine gewisse Durchsetzungskraft gemeinsam ist. So liegt die Koordination in Frankfurt/M beim Amt für Wohnungswesen und orientiert sich an den Regelungen des Wohnungsaufsichtsrechts, während in Bremerhaven die Federführung der Arbeitsgruppe beim Stadtplanungsamt liegt.

Wichtig sind Absprachen zwischen ggf. mehreren zuständigen Behörden zum Einsatz derjenigen Rechtsinstrumente, die sich im Einzelfall als am effektivsten erweisen (z. B. Beseitigungsanordnung nach LBO statt Rückbaugesuch nach BauGB). Weiterhin sind Verfahrensstandards für die Vorbereitung des Instrumenteneinsatzes zu formulieren, wobei die regelmäßige und fallbezogene Überprüfung und Klärung des örtlich verfügbaren Instrumentenspektrums insbesondere im Hinblick auf die spezifischen Gegebenheiten des einschlägigen Landesrechts eine wichtige Rolle spielt.

Für den qualifizierten Einsatz des hoheitlichen Instrumentariums sollte die Arbeitsebene in der Verwaltung gezielt unterstützt werden. Hierfür kommen in Betracht:

- Weiterbildungsangebote insbesondere im Bereich der vollstreckungsrechtlichen Regelungen,

- Bereitstellung von Arbeitshilfen insbesondere in Form von Beispielsnachweisen, Ablaufschemata und Mustervorgängen sowie
- interner und interkommunaler Erfahrungsaustausch.

Da die Auseinandersetzungen um verwahrloste Immobilien häufig besondere Belastungen für die Arbeitsebene mit sich bringen, erscheint es schließlich auch wichtig, dass die Nutzung hoheitlicher Instrumente auch von der Verwaltungsleitung unterstützt wird.

5.4 Beratungs- und Förderangebote für Eigentümer – systematische Verknüpfung von hoheitlichen Instrumenten mit quartiersbezogenen Aufwertungsstrategien

In vielen Quartieren werden im Rahmen der Städtebauförderung die Immobilieneigentümer informiert, beraten und mit Fördermöglichkeiten unterstützt, wenn eine Instandsetzung oder Modernisierung, im Einzelfall auch der Abriss, geplant bzw. städtebaulich gewünscht ist. Durch die Aufwertung der Quartiere im Zuge von Maßnahmen der Städtebauförderung wird auch der Erwerb von leer stehenden Gebäuden durch neue, handlungsbereite Eigentümer wieder attraktiv. Entscheidend ist, dass durch die Investitionen in den öffentlichen Raum und die Infrastruktur in den Quartieren Zukunftsperspektiven für die Eigentümer und Bewohner eröffnet werden. Die Beratung und aktive, investive Unterstützung der Eigentümer ist grundsätzlich in allen Programmen der Städtebauförderung möglich und wird mit verschiedenen Modellen auch in allen Programmen praktiziert. Die Förderung wird als Zuschuss zur Abdeckung der unrentierlichen Investitionskostenanteile ausgereicht.

In diesem Leitfaden wird bewusst auf die Darstellung des breiten Spektrums an Beratungs- und Förderinstrumenten in seiner gesamten Breite verzichtet. In mehreren Praxisbeispielen im Kapitel 3 zu den hoheitlichen Instrumenten sowie in diesem Kapitel (Landkreis Schwalm-Eder, Dortmund, Halle) konnte eine Lösung des Problems im Rahmen einer Maßnahme der Städtebauförderung erzielt werden. Entscheidend ist vielfach die Kombination von hoheitlichen Instrumenten, Förderangeboten und intensivem Projektmanagement / professioneller Begleitung.

Fallbeispiel Dortmund

Möglichkeiten des Einsatzes von Städtebaufördermitteln beim Umgang mit einer verwahrlosten WEG-Wohnanlage



Hochhaus mit leerstehenden Wohnungen
Fotos: Stadt Dortmund

Objekt: Kielstraße 26
Kommune: Dortmund
Bundesland: Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner: Fr. Sahr, Institution:
Stadtverwaltung Dortmund, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt, 61/6 – Stadterneuerung
Telefon: 0231/50-26090
E-Mail: gsahr@dortmund.de

Problem

Bei dem Gebäude Kielstraße 26 handelt es sich um ein 1969 bezugsfertig gewordenes Punkthochhaus mit 102 Wohnungen in 18 Etagen. 1993 erfolgte durch Teilungserklärung die Umwandlung des Gebäudes in Eigentumswohnungen. Seit der Errichtung des Gebäudes wurde zu keinem Zeitpunkt in Modernisierungsmaßnahmen investiert, so dass Anfang 2002 bereits ca. 26 % der Wohnungen dauerhaft leer standen und ca. 67 % Gegenstand von Zwangsversteigerungen waren. Die Mehrzahl der ca. 70 Eigentümer war zu diesem Zeitpunkt bereits insolvent. Nach ausbleibenden Zahlungen wurde im April 2002 die Heizungs- und Warmwasserversorgung eingestellt, was zu einem sukzessiven Leerzug aller Wohnungen führte. Am 21.11.2002 wurde das Hochhaus von der Stadt Dortmund im Rahmen einer bauordnungsbehördlichen Sicherungsmaßnahme zugemauert.

Die Erhaltung des Hochhauses mit dem Ziel einer nachhaltigen Wiedervermietung ist ohne Komplettmodernisierung, energetische Nachrüstung, Schaffung nachfragegerechter Wohnungsgrundrisse und Maßnahmen der Wohnumfeldverbesserung nicht realisierbar und wird als wirtschaftlich nicht tragfähig eingeschätzt. Privatwirtschaftliche Lösungen sind zum einen an der risikobehafteten Eigentumsstruktur und zum anderen an den Eigentumsverflechtungen mit den Nachbarn gescheitert. So befinden sich zwei Grundstücke des Gebäudekomplexes im Gemeinschaftseigentum sowohl der Eigentümer der Kielstraße 26 als auch der Eigentümer der benachbarten Gebäuderiegel. Ein Grundstück ist mit einer Tiefgarage unterbaut. Technische Infrastruktur, die sowohl von der Kielstraße 26 als auch von den Nachbargebäuden genutzt wird, befindet sich im Punkthochhaus. Somit muss bei Abriss des Gebäudes technische Infrastruktur verlegt und eine Lösung für die Tiefgaragennutzer aus den Nachbarhäusern gefunden werden. Seitens der Stadt Dortmund besteht die Absicht, das Gebäude abzureißen. Als Folgenutzung soll eine Grünfläche entstehen. Dazu soll das Grundstück erworben und eine grundbuchliche Entflechtung der Grundstücke erreicht werden.

Ergebnis

Die Stadtumbaumaßnahme wird im Programm „Stadtumbau West“ gefördert. Fördergegenstände sind: vorbereitende Untersuchungen, Einsatz externer Beauftragte, Grunderwerb sowie Abriss und Herrichtung der freigeräumten Fläche als Grünfläche. Im Rahmen einer Machbarkeitsstudie konnte ein Großteil der Eigentümer ermittelt werden, jedoch waren Ende 2013 noch nicht alle Eigentumsverhältnisse endgültig geklärt. Die Gespräche zur Erkundung der Verkaufsabsicht und zur Vorbereitung der Eigentumsübertragung werden von einem externen Büro übernommen, das eng mit einem Fachanwalt für Miet- und Wohnungseigentumsrecht zusammen arbeitet. Darüber hinaus wurden bereits einige der notwendigen vorbereitenden Gutachten erstellt. Zwischenzeitlich ist nach § 171 b Abs. 1 BauGB ein Stadtumbaugebiet festgelegt worden. Sofern es gelingt, von allen Einzeleigentümern die Wohnungen zu übernehmen, kann der Abriss des Gebäudes im Jahr 2014 mit Unterstützung aus dem Programm Stadtumbau West erfolgen.

Fallbeispiel Bremerhaven

Strategisches und koordiniertes Vorgehen – fachübergreifende Arbeitsgruppe der Verwaltung, Schrottimmobilienkataster und strategischer Einsatz des kommunalen Vorkaufsrechtes

Problem

Bremerhaven leidet, wie einige andere, besonders vom Strukturwandel betroffene westdeutsche Städte, unter verwahrlosten Immobilien. Neben dem demografischen Wandel haben die Krisen der Fischerei, der Werften und der Abzug der amerikanischen Streitkräfte die Stadt jeweils tausende Arbeitsplätze und Einwohner gekostet. Die Folge sind relativ hohe Wohnungsleerstände und teilweise auch verwahrloste Immobilien. Die Stadt Bremerhaven hat daher frühzeitig und gefördert im Rahmen des Programms Stadtumbau West umfangreiche Stadtumbau- und erneuerungsmaßnahmen durchgeführt und in diesem Zusammenhang sowohl Wohnungsbestände in größeren Wohnsiedlungen abgerissen, als auch eine breit angelegte Aufwertung der Innenstadt auf den Weg gebracht.

Auch im großen innerstädtischen Gründerzeitgebiet Bremerhaven-Lehe konnten im Zuge des Stadtumbaus vielfältige Projekte im öffentlichen Raum, bei der Infrastruktur und an privaten Wohngebäuden umgesetzt werden, die eine spürbare Aufwertung bedeuten. Trotz dieser Verbesserungen stehen von insgesamt 5000 Wohnungen immer noch 600 Wohnungen leer und insbesondere der Ortsteil Lehe-Goethestraße weist derzeit 35 verwahrloste Immobilien auf.

Ergebnis

Angesichts der seit Jahren bestehenden Probleme mit verwahrlosten Immobilien, die auch nach Instandsetzung oder Beseitigung etlicher Schrottimmobilien in den vergangenen Jahren weiter bestehen, ist das öffentliche Problembewusstsein für die negativen Auswirkungen der einzelnen Immobilien auf das gesamte Quartier deutlich gestiegen. Die Stadt Bremerhaven hat daher bewusst eine offensiv angelegte, mehrstufige und mehrgleisige Gesamtstrategie im Umgang mit verwahrlosten Immobilien erarbeitet, die insbesondere in der Konsequenz ihrer operativen Umsetzung Wirkung auch bei schwierigen Eigentümern zeigt und darüber hinaus eine wichtige öffentliche Signalwirkung hat.

Ausgangspunkt aller Lösungsstrategien ist die Arbeitsgruppe „Verwahrloste Immobilien“, in der unter Federführung des Stadtplanungsamtes mehrere Dezernate und Ämter der Seestadt fachübergreifend zusammenarbeiten. Für jede einzelne Immobilie werden die Maßnahmen abgestimmt und koordiniert.

Eine wesentliche Basis für den Einsatz verschiedener Maßnahmen ist das sogenannte „Schrottimmobilienkataster“, in dem über 50 verwahrloste Immobilien erfasst sind. Es hat den Rechtscharakter einer Satzung und begründet damit auch rechtliche Interventionsmöglichkeiten. Bremerhaven nutzt dabei die ganze Breite der in Frage kommenden Möglichkeiten des Städtebaurechts. Als effektivstes Instrument hat sich das Vorkaufsortsgesetz¹⁹⁸ (vgl. S. 40) in Verbindung mit der Einschaltung eines externen Moderators erwiesen.

198 Vorkaufsortssatzung nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB

Ein weiteres Instrument wurde auf Betreiben Bremerhavens zum Mai 2010 in der neuen Bremischen Landesbauordnung (BremLBO) eingerichtet. Die Ergänzung zum § 79 BremLBO lautet: „Soweit bauliche Anlagen nicht genutzt werden und im Verfall begriffen sind, kann die Bauaufsichtsbehörde den Abbruch oder die Beseitigung anordnen, es sei denn, dass ein öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse an ihrer Erhaltung besteht.“ Dieses Instrument wurde für ein Grundstück eingeleitet, das gemäß Bausachverständigengutachten die genannten Voraussetzungen erfüllt. Die Eigentümer wurden aufgefordert, die Ruine auf ihre Kosten zu beseitigen. Die Abrissverfügung ist mittlerweile rechtskräftig, da sich das Bauordnungsamt im Widerspruchs- und Gerichtsverfahren gegenüber den Eigentümern durchgesetzt hat. Zwangsgelder sind bereits verhängt worden.

Doch die in Bremerhaven gesammelten Erfahrungen zeigen auch deutlich die engen Grenzen der Rechtsmittel auf. So greift der § 79 BremLBO nur, wenn der Verfallsprozess einer Immobilie bereits die Statik des Gebäudes gefährdet. Vorher erlaubt er lediglich die Anordnung von Sicherungsmaßnahmen. Im Ergebnis stehen verwahrloste Immobilien einer Quartiersaufwertung möglicherweise noch Jahre oder Jahrzehnte im Weg, obwohl sie, bedingt durch das Verhalten der Eigentümer, wirtschaftlich nicht mehr zu sanieren sind.

Vor diesem Hintergrund sollen die neuen Möglichkeiten des § 179 BauGB bzgl. Erlass eines städtebaulichen Rückbaugeschäftes auch außerhalb von Bebauungsplangebiet unter evtl. Kostenbeteiligung der profitierenden Eigentümer systematisch ausgeschöpft werden. In einem ersten Schritt wurde ein sogenannter „Fahrplan für die Anwendung des § 179 BauGB“ mit folgenden einzelnen Arbeitsschritten erarbeitet:

1. Erstellung eines Gutachtens bzgl. Nachweis über die vorliegenden Missstände oder Mängel und die (Nicht) Wirtschaftlichkeit ihrer Beseitigung
2. Feststellung des aktuellen Verkehrswertes durch den Gutachterausschuss der Stadt Bremerhaven (ggf. auch des Verkehrswertes nach Abriss)
3. Einladung Grundstückseigentümer und ggf. weiterer Nutzungsberechtigter zur Anhörung mit Ankündigung einer möglichen Abrissmaßnahme nach § 179 BauGB
4. Erörterung der Gutachtenergebnisse mit den Geladenen und Entgegennahme einer Stellungnahme.
Beendigung des Verfahrens, wenn der Eigentümer glaubhaft macht, dass innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes ein Abriss oder eine nachhaltige Erhaltungsinvestition durch ihn erfolgt. Hierüber wird eine schriftliche/vertragliche Vereinbarung zwischen Stadt und Eigentümer abgeschlossen. Fortführung des Verfahrens, wenn keine entsprechende Stellungnahme/ Vereinbarung vorliegt.
5. Übersendung einer rechtsmittelfähigen/ widerspruchsfähigen Duldungsverfügung über den Abriss des Gebäudes an den Eigentümer
6. nach Rechtskraft der Duldungsverfügung Abriss durch die Stadt Bremerhaven
7. Feststellung des Verkehrswertes für das Grundstück nach Abriss durch den Gutachterausschuss / Ermittlung des Vermögensvorteils / des Kostenerstattungsbeitrags (entfällt, wenn im 2. Schritt mit erledigt wurde)

8. Bescheid an Eigentümer über die Zahlung des Kostenerstattungsbeitrags an die Stadt Bremerhaven
9. bei Zahlungsverweigerung: Ausschöpfung aller rechtlichen Möglichkeiten zur Realisierung der Forderung

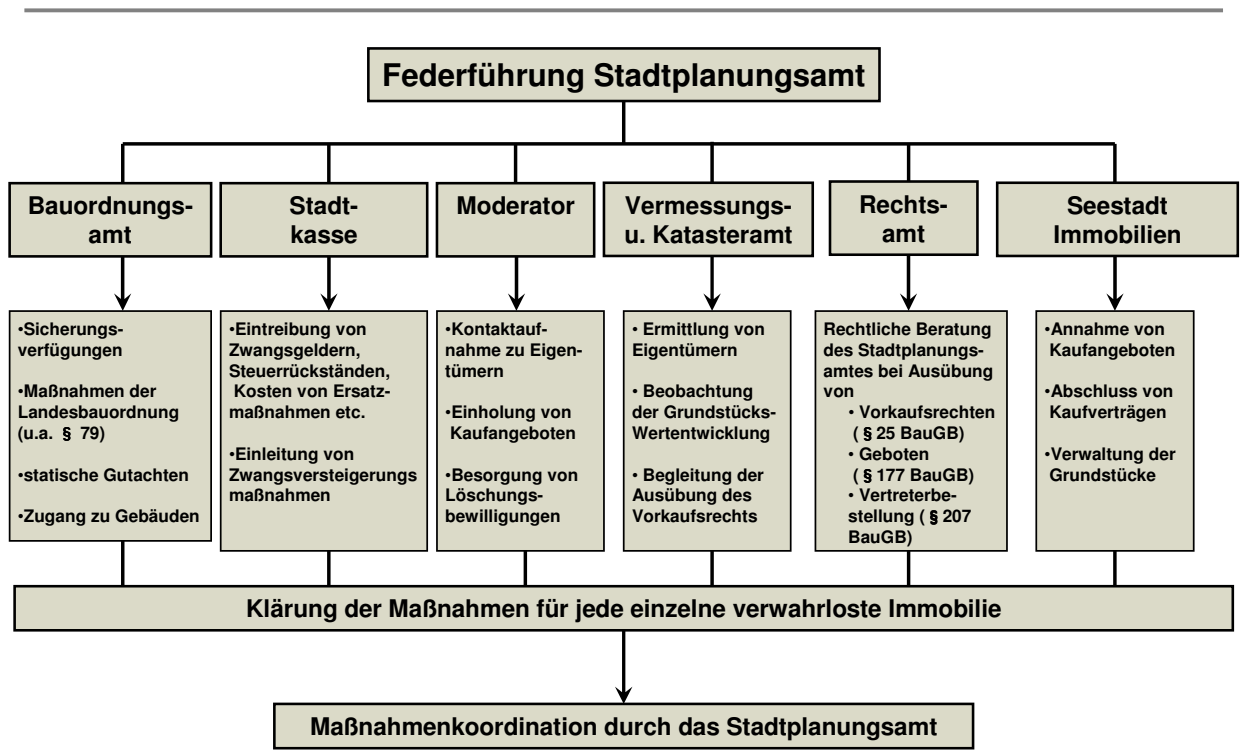
Die Stadt Bremerhaven hat im September 2013 ein erstes Verfahren einleitet. In Vorbereitung dazu wurde ein Auftrag für eine Sanierungswirtschaftlichkeitsuntersuchung erteilt. Der im Verfahrensplan vorgesehene Erörterungstermin mit den Eigentümern erlaubt ein letztes Mal zu prüfen, ob von dort eine Sanierungsbereitschaft und -fähigkeit vorliegt.

Wie bedeutsam diese Änderung sein kann, zeigt sich nicht nur an den negativen Folgen der Schrottimmobilien, sondern auch an den positiven Auswirkungen ihrer Beseitigung oder ihrer Instandsetzung. Zum Beispiel wurden in der Körnerstraße drei verwahrloste Häuser abgerissen. An ihrer Stelle entsteht ein neues, modernes Wohnhaus, der erste Neubau im Stadtteil Lehe seit mehr als 20 Jahren. Andere Gebäude wurden von neuen Eigentümern übernommen und wieder instandgesetzt und modernisiert, u.a. auch durch das kommunale Wohnungsunternehmen.

Objekt: Stadtteil Lehe
Kommune: Bremerhaven
Bundesland: Bremen

Ansprechpartner: Hr. Friedrich, Stadtverwaltung Bremerhaven, Stadtplanungsamt
Telefon: 0471/590-3225
E-Mail:
 norbert.friedrich@magistrat.bremerhaven.de

AG verwahrloste Immobilien



Organisationsstruktur der AG verwahrloste Immobilien
 Quelle: Stadtverwaltung Bremerhaven

Die verschiedenen Instrumente der Information, Beratung und Förderung beziehen sich im Einzelnen auf folgende Handlungsfelder und Anwendungsfälle:

- aktive Begleitung und Moderation der Auflösung einer großen WEG und Management des Freizugs von Problemimmobilien mit dem Ziel des Rückbaus (Beispiel: Bergheim/Erft),
- Einsatz von Städtebaufördermitteln zur gezielten Unterstützung der Instandsetzung und Modernisierung eines Gebäudes in Verbindung mit einem (angedrohten) Modernisierungsgebot (Beispiel: Lübeck),
- Vermittlung von Immobilien an neue Eigentümer auf Basis einer umfassenden Bestandsaufnahme und eines städtebaulichen Konzepts zur Aufwertung von ländlichen Ortslagen (Beispiel Schwalm-Eder Kreis); weitere gute Beispiele für die Aktivierung von Leerstandsimmobilien mit Schlüsselfunktion und negativer Ausstrahlungswirkung finden sich u. a. in der Bayerischen Initiative „Ort schafft Mitte“,¹⁹⁹
- ergänzende Förderung mit Mitteln der Denkmalpflege bei denkmalgeschützten Einzelobjekten oder Ensembles; gezielte Information über die steuerlichen Erleichterungen bei der Instandsetzung und Modernisierung sowie laufenden Aufwendungen für eingetragene Denkmäler, sowie
- gezielte Unterstützung von Eigentümern leer stehender Gebäude mit schlechter Bausubstanz; in Fördergebieten des Programms Stadtumbau Ost kann hier der Einsatz von Sicherungsmitteln aus dem Programmteil Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten hilfreich sein (siehe Fallbeispiel Halle auf S. 113).

Mit entscheidend für den Erfolg derartiger Anreizinstrumente ist die Verknüpfung der finanziellen Förderung mit einer intensiven Beratung durch neutrale und fachkundige Personen, die individuell auf die jeweilige Problemlage eingehen können. Hier ist vor allem eine aktive Auseinandersetzung mit der wirtschaftlichen und persönlichen Situation der Eigentümer von größter Bedeutung. Auf diese Weise lassen sich auch langjährige Stagnations- und Blockadesituationen schrittweise auflösen. Häufig kann auch erst der Verkauf der Immobilie an einen neuen Eigentümer zu einer Lösung führen. Wichtig ist jedoch in solchen Fällen, durch Modernisierungsvereinbarungen bzw. städtebauliche Verträge verbindliche Regularien zum Ablauf der Gebäudesanierung sowie zur anteiligen Übernahme durch

Fördermittel oder kommunale Haushaltsmittel (unter Einhaltung ggf. ausgehandelter Bedingungen) festzuschreiben.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass grundsätzlich auch außerhalb der Gebietskulissen der Städtebauförderung die Möglichkeit besteht, mit dem Instrumentarium des Sanierungsrechts eine Verbesserung der Situation und eine Neuordnung der Situation herbeizuführen. Nicht immer ist eine umfassende Maßnahme der Städtebauförderung erforderlich und finanzierbar, das Sanierungsrecht bietet aber wichtige Instrumente im Umgang mit verwahrlosten Immobilien, die auch ohne direkte Förderung in Kombination mit einer gezielten Beratung und einer guten Prozessmoderation Blockadesituationen auflösen helfen können.

5.5 Finanzielle Ressourcen für den Vollzug hoheitlicher Instrumente sowie für gezielte Interventionen am Immobilienmarkt

Ein konsequentes Verwaltungshandeln im Umgang mit verwahrlosten Immobilien erfordert über die Beteiligung der Kommune an den Maßnahmen der Städtebauförderung hinaus ein Mindestmaß an eigenen finanziellen und personellen Ressourcen.

Erforderlich ist auf jeden Fall die Bereitstellung von Haushaltsmitteln zur Finanzierung von Kosten, die im Zusammenhang mit dem Einsatz der hoheitlichen Instrumente stehen. Hier sind entsprechende Finanzierungsregelungen zu treffen, zum Beispiel:

- Erstattung der unrentierlichen Kosten bei Modernisierungs- und Instandsetzungsgeboten;
- ggf. Kostentragung und ggf. Entschädigungsleistungen bei Anwendung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots,
- Übernahmeanspruch im Fall der subjektiven wirtschaftlichen Unzumutbarkeit beim Anpassungsgebot sowie
- Entschädigungsansprüche im Rahmen der Enteignungsregelungen.

Es wird sich insgesamt nicht vermeiden lassen wird, im Rahmen des Einsatzes von hoheitlichen Instrumenten (insbesondere aus dem Bereich des Bauordnungsrechtes) auch Maßnahmen in Ersatzvornahme durchzuführen. Auch

¹⁹⁹ Vgl. www.ortschaftmitte.de

Fallbeispiel Bergheim / Erft

Möglichkeiten des Einsatzes von Städtebaufördermitteln beim Umgang mit einer verwahten WEG-Wohnanlage

Problem

Die WEG-Wohnanlage aus dem Jahre 1974 wurde zur Bauzeit als „Eigenheim des kleinen Mannes“ mit Schwimmbad, Kegelbahn, Partyraum und Tiefgarage ausgestattet. Allerdings stellte sich bereits frühzeitig nach Fertigstellung heraus, dass der Gebäudekomplex mit 275 Wohnungen in bis zu 12 Geschossen nicht gut angenommen wurde. Grund dafür war u. a., dass der Hochhausteil nur über zwei Eingänge verfügt und jeweils bis zu 10 Wohneinheiten durch einen Etagenflur erschlossen werden, was insgesamt neben der hohen Dichte zu einem anonymen, unübersichtlichen und dunklen Gesamtbild der Immobilie führt. Häufige Eigentümerwechsel, zunehmender Leerstand und erhebliche Instandsetzungsmängel gepaart mit einer zunehmend problematischen Belegungsstruktur (Vandalismus, Drogenkriminalität, Überbelegung) ließen den Komplex zum zentralen „Schandfleck“ verkommen, der die Erfolge durchaus spürbarer Erneuerungsinvestitionen der umliegenden Gebäudebestände gefährdete.

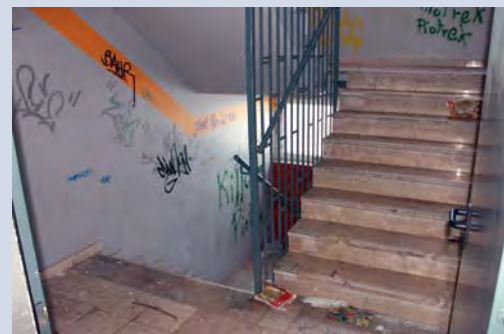
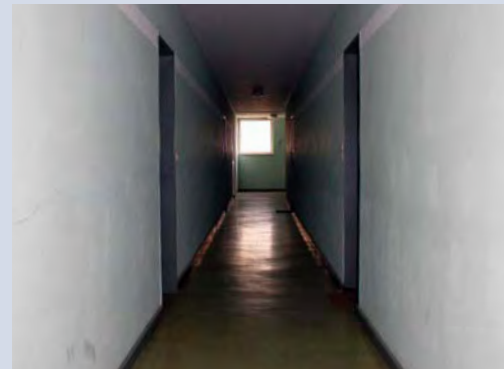
Ergebnis

Auf der Grundlage umfangreicher Voruntersuchungen (z. B. wohnungswirtschaftliche Gutachten, architektonische Untersuchungen und Machbarkeitsstudien) sowie nach langjährigen Recherchen und Vertragsverhandlungen mit den ca. 200 Eigentümern und ca. 70 Gläubigerbanken wurde ein städtischer Beschluss bzgl. Ankauf, Umzugsmanagement und Abriss für den Hochhausteil der Wohnanlage gefasst. Die 4-5 geschossigen Häuser Dresdner Str. 4-8 bleiben erhalten. Hier konnten zum Teil Ersatzwohnungen für die Eigennutzer, die am Standort bleiben wollen, gekauft werden. Der Ankauf der 226 Wohnungen und 99 Tiefgaragenstellplätze sowie die Entmietung wurde im Dezember 2013 abgeschlossen. Der Rückbau ist öffentlich ausgeschrieben und wird von Januar bis August 2014 einschließlich einer Grüneinsaat vollzogen. Eine evtl. spätere Nutzung für eine soziale Infrastruktureinrichtung wird grundsätzlich in den Blick genommen.

Die Maßnahme wird im Stadterneuerungsprogramm „Soziale Stadt“ gefördert. Fördergegenstände sind: vorbereitende Untersuchungen, Gemeinwesenarbeit im Komplex von 2007 bis 2010, externe Beauftragte (Verhandlungen mit Eigentümern, Banken, Mietern; architektonische Studien und Rückbauplanung; Fachgutachten – z. B. bzgl. Schadstoffe), Grunderwerb, Umzugsmanagement, Abriss und einfache Herrichtung der freigeräumten Fläche.

Objekt: Berliner Ring 41, 43 und 45
Kommune: Kreisstadt Bergheim/Erft
Bundesland: Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner: Antje Eickhoff, Entwicklungsgesellschaft Bergheim (EG-BM), Quartiersmanagement, Telefon: 02271 / 983778, E-Mail: antje.eickhoff@eg-bm.de; Horst-Günter Lankers, EG-BM, Geschäftsführer
Telefon: 02271/89370
E-Mail: horst-guenter.lankers@bergheim.de



Wohnanlage vor dem Abriss
Foto: EG-BM

der Notabriss von Gebäuden ist in einigen Fällen erforderlich. Die hierfür erforderlichen Kosten sind in jedem Falle von der Kommune (zunächst) zu übernehmen. In diesem Zusammenhang kann es darüber hinaus sinnvoll sein, anstelle von umfangreichen Aktivitäten z. B. im Bereich der bauordnungsrechtlichen Sicherungsanordnungen, die letztlich die Situation der Immobilie nicht wesentlich verbessern, den Eigentümer durch Gewährung von Zuschüssen bei der Sicherung zu unterstützen oder bei Bedarf auch ohne Einwilligung des Eigentümers oder im Wege einer Vereinbarung mit einem zwar kooperativen, aber nicht handlungsfähigen Eigentümer die Sicherung des Gebäudes einzuleiten. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen und Kosten fallen dann zwar nicht unter den Katalog der Pflichtaufgaben, sondern in den Bereich der freiwilligen Leistungen, dennoch sollte hier geprüft werden, welche Möglichkeiten der aktiven Gebäudesicherung bestehen. Letztlich wird ein Teil der Kosten für Notabrisse usw. hierdurch eingespart.

Die aktive Gebäudesicherung kann sowohl aus eigenen kommunalen Haushaltsmitteln (wichtig auch für den einzelfallbezogenen Einsatz außerhalb der Gebietskulissen), als auch im Rahmen der Städtebauförderung erfolgen und mit weiteren Unterstützungsleistungen für die Eigentümer verknüpft werden.

Falls die Voraussetzungen der jeweils gültigen Landesförderrichtlinie zur Städtebauförderung zutreffen, kann ein Teil der genannten Kosten, sofern sie nicht im Zuge von erforderlichen Gefahrenabwehr- und Sicherungsmaßnahmen (z. B. Ersatzvornahmen nach Bauordnungsrecht, Denkmalrecht, allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, Abfallrecht) entstanden waren und unrentierbar sind, aus Mitteln der Städtebauförderung finanziert werden. Dies wird bspw. in Bremerhaven-Lehe praktiziert (vgl. S. 107).

In Einzelfällen und wenn sich keine andere Lösung anbietet kann es auch hilfreich sein, als Kommune bei entsprechenden Gelegenheiten selbst am Immobilienmarkt aktiv zu werden und gezielt Gebäude zu erwerben bzw. mit den entsprechenden Lasten zu übernehmen. Ziel ist dann die Vermittlung an neue handlungsbereite Eigentümer (zum Beispiel an die kommunale Wohnungsgesellschaft oder an andere private Interessenten) oder – sofern städtebaulich geboten – auch der Abriss der Immobilie. Möglichkeiten für

einen Erwerb ergeben sich unter anderem im Rahmen von Zwangsversteigerungsverfahren (ohne Vorkaufsrecht der Gemeinde), die z. T. auch gezielt durch die Gemeinde eingeleitet werden können (vgl. S. 83). Die Stadt Gelsenkirchen hat hierzu eine eigene Stadtentwicklungsgesellschaft gegründet, um in entsprechenden Quartieren selbst aktiv den Immobilienmarkt beeinflussen sowie sich gezielt wichtige Schlüsselgrundstücke und -gebäude sichern zu können.²⁰⁰

5.6 Checkliste für eine kommunale Gesamtstrategie im Umgang mit verwahrlosten Immobilien

Eine Möglichkeit, gezielt wichtige Komponenten für eine kommunale Gesamtstrategie im Umgang mit verwahrlosten Immobilien vorzubereiten bzw. deren Bedarf zu prüfen, ist das Aufstellen einer relativ grob angelegten Checkliste. Diese sollte unter anderem folgende Punkte beinhalten:

- Wie viele verwahrloste (nicht kommunale) Immobilien gibt es?
- Wie sieht deren räumliche Streuung aus?
- Nimmt die Verbreitung verwahrloster Immobilien zu und verändert sich deren Charakteristik und räumliche Verteilung?
- Worin bestehen die konkreten Probleme für die Kommune und die größten negativen Ausstrahlungseffekte in den Quartieren?
- Gibt es eine kommunale Zielsetzung bzgl. der verwahrlosten Immobilien?
- Erfolgt(e) eine Machbarkeits- und Potenzialuntersuchung?
- Welche informellen und formellen Instrumente zur „Mobilisierung“ der verwahrlosten Immobilie kommen grundsätzlich in Frage oder wurden schon (erfolglos) eingesetzt?
- Gibt es kommunale Festlegungen einerseits bzgl. Schwerpunktgebieten / Vorranggebieten und andererseits bzgl. Mindeststandards?
- Wie sehen die verwaltungsinternen Abläufe und Kooperationsbeziehungen aus? Existiert eine handlungsfähige Arbeitsgruppe mit entsprechenden Befugnissen? Sind die Abläufe eingespielt und der Vollzug von hoheitlichen Instrumenten erfolgreich umgesetzt?

²⁰⁰ Die Stadterneuerungsgesellschaft Gelsenkirchen mbH & Co. KG (SEG KG) wurde im Dezember 2011 gegründet.

Fallbeispiel Halle/Saale

Koordiniertes Verwaltungshandeln bei Problemimmobilien und integriertes quartiersbezogenes Altbaumanagement mit Zuschüssen zur Gebäudesicherung

Hintergrund und Problemlage

Halle/Saale verfügt als Großstadt ohne wesentliche Kriegszerstörungen über einen besonders umfangreichen Bestand an Altbauten in weitgehend geschlossen erhaltenen Gründerzeitensembles sowie über zahlreiche Altbauten verschiedener Epochen in der historischen Innenstadt. Zusammen stellen sie ein bundesweit bedeutendes baukulturelles Erbe dar.

Durch die Vernachlässigung der Altbausubstanz zu DDR-Zeiten waren 1990 ca. 10.000 Wohnungen in der Gesamtstadt unbewohnbar. Hinzu kam in der ersten Hälfte der 1990er Jahre ein weiterer Nachfrageschwund durch den massiven Bevölkerungsverlust der Stadt, der zu einem weiteren Anwachsen des Leerstandes führte. Seitdem ist es zwar zu einer erfreulichen Wiederbelebung der Innenstadt in ihrer gesamten Funktionsfülle und zu einer positiven Bevölkerungsentwicklung mit vielen jungen Haushalten und Familien gekommen. Diese sehr positive Entwicklung hat jedoch nicht alle innerstädtischen Quartiere in gleichem Maße erreicht. Das Leerstandsniveau ist, obwohl es ausgehend von einem Spitzenwert von ca. 30 % im Jahr 2001 merklich gesunken ist, mit einer Quote von ca. 15 % noch sehr hoch. Ein Viertel aller leer stehenden Wohnungen Halles und der Kern des Altbau-leerstandes befinden sich in den beiden Stadtumbaugebieten der nördlichen und südlichen Innenstadt. Neben der problematischen Situation in Abschnitten der Hauptverkehrsstraßen gibt es hier noch flächenhafte Leerstände in einigen Wohnquartieren bzw. Baublöcken.

Insgesamt bestehen in Halle trotz der sehr positiven Gesamtentwicklung im Altbau-bestand nach wie vor partiell hohe Leerstände und es gibt einen sehr umfangreichen Bestand an seit langem völlig leer stehenden Gebäuden sowie an vom Verfall bedrohten und von Verwahrlosung betroffenen Gebäude in der Gründerzeitkulisse wie auch in der historischen Altstadt.

Strategien und Lösungen

Die Stadt Halle bietet hier gute Beispiele sowohl für ein gesamtstädtisch ausgerichtetes, koordiniertes Verwaltungshandeln in Bezug auf verwahrloste Immobilien, als auch für ein erfolgreiches quartiersbezogenes Altbaumanagement.

Leerstandsmonitoring

Auf der Grundlage von Daten der elf größeren Wohnungsunternehmen und von Begehungen (Inaugenscheinnahme im Auftrag des Bauordnungsamtes) wurde ein stadtweites Leerstandsmonitoring aufgebaut, welches u. a. die zentrale Entscheidungsgrundlage für die Identifizierung von Schwerpunktbereichen für die Förderung der Gebäudesicherung bildet.

„Rote Liste“ bedrohter Gebäude

Durch das Bauordnungsamt der Stadtverwaltung werden von den ca. 3.000 Altbauten der Stadt ca. 100 regelmäßig wegen ihres sich verschlechternden Bauzustandes beob-

Objekt: Quartier Glaucha
Kommune: Stadt Halle (Saale)
Bundesland: Sachsen-Anhalt

Ansprechpartner: Steffen Fliegner, Institution: Stadtverwaltung Halle/Saale, Stadtumbaumanager im Stadtplanungsamt
Telefon: 0345/221-4741
E-Mail: Steffen.fliegner@halle.de

Quellen:

- Beschlussvorlage „Stadtumbaugebiete nördliche und südliche Innenstadt: kommunale Richtlinie und Abgrenzung von Fördergebieten zur Gebäudesicherung im Rahmen der Stadtumbau-Ost-Abriss- und Aufwertungsrichtlinie des Landes Sachsen-Anhalt“ vom 26.01.2011 (Vorlagen-Nummer: V/2011/09497)
- Beschlussvorlage „Erweiterung des Fördergebietes zur Gebäudesicherung ‚Am Steintor/Medizinerviertel‘ sowie Verlängerung des Förderzeitraumes für die räumlichen Schwerpunkte für die Gewährung von Sicherungsmitteln“ vom 27.02.2012 (Vorlagen-Nummer: V/2012/10399)
- Beschlussvorlage „Anpassung und Neuausweisung der räumlichen Schwerpunkte (Fördergebiete) zur Gebäudesicherung in Auswertung des Programmfortschritts sowie Verlängerung des Förderzeitraumes für diese Schwerpunktbereiche“ vom 15.10.2013 (Vorlagen-Nummer: V/2013/11898)

achtet. Bei rund 50 Gebäuden steht das Bauordnungsamt im intensiven Kontakt mit den Eigentümern oder ist auf der Suche nach ihnen. Die Liste wird ständig aktualisiert, etwa bei erfolgreicher Instandsetzung und Sanierung oder unvermeidbarem Rückbau von Gebäuden oder wenn sich zu neuen bedrohten Gebäude aufgrund der zunehmenden Leerstandsdauer entsprechende Hinweise ergeben.

In wenigen Fällen war es aus Gründen der Gefahrenabwehr und der Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich, Abbruchverfügungen zu erlassen und teilweise im Wege der Ersatzvornahme durch die Kommune eigenständig umzusetzen.

Eine von der unteren Denkmalschutzbehörde geführte Rote Liste „Besonders gefährdeter Baudenkmale von herausragender kulturhistorischer und städtebaulicher Bedeutung“ enthält ca. 20 bedrohte Gebäude, die gleichzeitig Baudenkmale darstellen und u. a. im Rahmen des Kommunalen Gebäudesicherungsprogramms (s. u.) förderfähig sind.

Kommunale Gebäudesicherungsrichtlinie, Einsatz von Sicherungsmitteln aus dem Stadtumbau und quartiersbezogenes Altbaumanagement

Über die gesamtstädtisch angelegte Beobachtung von gefährdeten Gebäuden hinaus setzt die Stadt Halle in besonders von Leerstand betroffenen Quartieren eine integrierte Aufwertungsstrategie ein, die auch verschiedene Aktivitäten zur Verbesserung des Image der Quartiere umfasst. In diesem Zusammenhang spielen zur Sicherung und Aufwertung leer stehender und gefährdeter Immobilien die individuelle Ansprache und Beratung von einzelnen Eigentümern und die gezielte Unterstützung von Sicherungs- und Instandsetzungsmaßnahmen mit direkten Zuschüssen aus dem Programmteil Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten ohne kommunalen Eigenanteil aus dem Programm Stadtumbau Ost eine zentrale Rolle.

Diese Aktivitäten richten sich im Ergebnis hauptsächlich an Eigentümer von mehr oder weniger stark geschädigten, von ihrem Zustand her durchaus als verwahrlost einzustufenden Gebäuden, bei denen die Eigentümer aber in der Regel kooperativ sind. Die Sicherung von leer stehenden und gefährdeten Gebäuden kann aber auch eingeleitet werden, wenn der Eigentümer nicht handlungsbereit oder –fähig ist. Für diese Immobilien wird ein Eigentümerwechsel zu einem kooperierenden Eigentümer angestrebt, was mehrere Jahre dauern kann. Dieser Falltyp überwiegt deutlich. Die Gewährung der Sicherungsmittel aus dem Programm Stadtumbau Ost erfolgt auf der Grundlage einer hierfür beschlossenen kommunalen Richtlinie.

Die Beratung der Eigentümer und die Vorbereitung der Auswahl als Sicherungsobjekt erfolgt durch einen als Eigentümermoderator tätigen Bauingenieur, der als neutrale Person nicht nur die bautechnische Inaugenscheinnahme und Einstufung des Gebäudes übernimmt, sondern Kontakt zu den Eigentümern aufnimmt und auf ihre individuelle Situation abgestellt berät und Unterstützung vermittelt. Die Tätigkeit des

Eigentümermoderators wird von der Stadt finanziert und aus Mitteln der Städtebauförderung unterstützt.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten lag bisher in Halle-Glauchau, einem Teilbereich der südlichen Innenstadt. Da insbesondere an den Hauptverkehrsstraßen eine weitere Häufung von Problemimmobilien besteht, wurde der Handlungsraum und der Einsatz von Sicherungsmitteln mittlerweile um auf einen Hauptstraßenzug in der nördlichen Innenstadt erweitert. Durch die Maßnahmen konnten große Erfolge in der Sicherung von einzelnen Gebäuden wie auch in der Sicherung und Aufwertung der Gesamtquartiere erzielt werden.²⁰¹

Verwaltungsinterne Abstimmungsrunde zwischen Stadtplanungsamt und Bauordnungsamt

Die Abstimmung der „Roten Liste“ gefährdeter Gebäude, die Sicherung von Gebäuden durch Zuwendungen im Rahmen der kommunalen Richtlinie sowie die evtl. erforderlichen Abbruchverfügungen und Ersatzvornahmen werden im Rahmen verwaltungsinterner Abstimmungsrunden (z. B. „Jour fixe Gebäudesicherung“) zwischen dem Fachbereich Planen einerseits und dem Fachbereich Bauen als untere Bauordnungsbehörde andererseits regelmäßig diskutiert und abgestimmt.

- Bestehen Instrumente und finanzielle Ressourcen, um im Bedarfsfall und bei entsprechenden Gelegenheiten gezielt am Immobilienmarkt intervenieren zu können?
- Wurde geprüft, ob neben den Haushaltsmitteln für bauordnungsrechtliche Maßnahmen (Pflichtaufgabe) auch Mittel für die Sicherung von Gebäuden zur Verfügung stehen (freiwillige Aufgabe)? Wurde geprüft, ob zumindest für einen Teil der Anwendung von hoheitlichen Instrumenten und damit verbundenen Kosten auch der alternative Einsatz von Zuschüssen zur Gebäudesicherung in Frage kommt?
- Bestehen bürgerschaftliche Potenziale und Trägerstrukturen mit Relevanz für Problemimmobilien und verwahrloste Immobilien (z. B. Verein HausHalten e. V. in Leipzig, Quartiersvereine)?

Für die einzelnen Elemente dieser Gesamtstrategie werden im vorliegenden Leitfaden zahlreiche Beispiele aus der kommunalen Praxis dargestellt. Nicht selten werden dabei mehrere der in diesem Kapitel dargestellten Elemente miteinander verknüpft, zumindest geschieht dies gebietsbezogen. Soweit ersichtlich sind derzeit bereits einzelne Städte²⁰² dabei, in sehr unterschiedlicher Form derartige

Gesamtkonzepte zu entwickeln. Als Vorbilder können die insbesondere in den 1980er Jahren verbreiteten kommunalen Baulückenprogramme dienen, soweit sie nicht nur Bestandsaufnahmen enthielten, sondern sich auch mit dem Einsatz des Bau- und Anpassungsgebots befassten.²⁰³ Besonders hinzuweisen ist auf die Strategie der Stadt Frankfurt/Main, die mit Magistratsbeschluss vom 5.6.1981 ein Konzept zur Bearbeitung von ca. 200 „Problemhäusern“²⁰⁴ installierte, das in der Folge konsequent umgesetzt wurde.²⁰⁵

Ein gutes Beispiel aus der Praxis für ein aktives Handeln in einem räumlichen Teilbereich und die Einbettung in ein koordiniertes Verwaltungshandeln insgesamt stellt auch das Vorgehen in Halle/Saale dar.

201 Vgl. z. B. BMVBS (Hrsg.): 10 Jahre Stadtumbau Ost – Berichte aus der Praxis. Fünfter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin 2012, S. 94ff. Entsprechende Informationen liegen aus u. a. Bremerhaven und Dresden vor.

202 Vgl. dazu Schäfer: Planverwirklichungsgebote in der kommunalen Praxis, S. 55 ff. und die Beispielsnachweise aus Kassel, Nürnberg und Köln S. 80 ff.

203 Abgedruckt in Schäfer, Rudolf, a.a.O., S. 138.

204 Erfahrungsberichte zur Umsetzung bei Schäfer: a.a.O., S. 141 sowie bei Altenburger, Peter/Schirmer, Karsten, Zur Anwendung des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots. In: Stadtbauwelt 76 (1982), S. 428-432.

Kapitel 6

Abkürzungsverzeichnis

Landesbauordnungen

BauO Bln	Bauordnung für Berlin	LBauO MV	Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern
BauO LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt	LBauO RP	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Landesbauordnung	LBO BW	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
BayBO	Bayerische Bauordnung	LBO SH	Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung	LBO SL	Landesbauordnung des Saarlandes
BremLBO	Bremische Landesbauordnung	NBauO	Niedersächsische Bauordnung
HBauO	Hamburgische Bauordnung	SächsBO	Sächsische Bauordnung
HBO	Hessische Bauordnung	ThürBO	Thüringer Bauordnung

Landesdenkmalschutzgesetze

BbgDSchG	Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz (Gesetz über den Schutz und die Pflege der Denkmale im Land Brandenburg)	DSchG RP	Denkmalschutzgesetz Rheinland-Pfalz (Landesgesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler in Rheinland-Pfalz)
BremDSchG	Bremisches Denkmalschutzgesetz (Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler in Bremen)	DSchG SH	Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein (Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmale in Schleswig-Holstein)
DSchG Bay	Denkmalschutzgesetz Bayern (Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler in Bayern)	HbgDSchG	Hamburgisches Denkmalschutzgesetz
DSchG Bln	Denkmalschutzgesetz Berlin (Gesetz zum Schutz von Denkmalen in Berlin)	HessDSchG	Hessisches Denkmalschutzgesetz (Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmäler in Hessen)
DSchG BW	Denkmalschutzgesetz Baden-Württemberg (Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale in Baden-Württemberg)	NDSchG	Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz
DSchG LSA	Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt	SächsDSchG	Sächsisches Denkmalschutzgesetz (Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmale im Freistaat Sachsen)
DSchG MV	Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern	SDschG	Saarländisches Denkmalschutzgesetz
DSchG NW	Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen)	ThürDSchG	Thüringer Denkmalschutzgesetz (Thüringer Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmale)

Landespolizei- und Ordnungsrechtsgesetze

ASOG Bln	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin (Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin)	SächsPolG	Sächsisches Polizeigesetz (Polizeigesetz des Freistaates Sachsen)
BayPAG	Bayrisches Polizeiaufgabengesetz (Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei)	SOG LSA	Sicherheits- und Ordnungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA))
HbgSOG	Hamburger Sicherheits- und Ordnungsgesetz (Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung)	SOG MV	Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern)
Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung	ThürOBG	Thüringer Ordnungsbehördengesetz (Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden)
OBG NRW	Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen (Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden)	ThürPAG	Thüringer Polizeiaufgabengesetz (Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei)
POG RP	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz	LVwG SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein (Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein)
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg		

Verwaltungsrecht der Länder (Auswahl)

BayVwZVG	Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG)	LVwVfG RP	Landesverwaltungsverfahrensgesetz Rheinland-Pfalz
BremGVG	Bremisches Gesetz über die Vollstreckung von Geldforderungen im Verwaltungsweg	NVwVG	Niedersächsisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz
BremVwVG	Bremisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz	SächsVwVG	Sächsisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz (Verwaltungsvollstreckungsgesetz für den Freistaat Sachsen)
HmbVwVG	Hamburgisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz	SVwVG	Saarländisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz
HessVwVG	Hessisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz	VwVfGBln	Verwaltungsverfahrensgesetz Berlin
LVwG SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein (Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein)	VwVfG MV	Landesverwaltungsverfahrensgesetz Mecklenburg-Vorpommern (Verwaltungsverfahren-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes)
LVwVG RP	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz Rheinland-Pfalz	VwVGBbg	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Brandenburg

VwVG BW	Verwaltungsvollstreckungsgesetz für Baden-Württemberg (Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz – LVwVG)	VwVG NRW	Verwaltungsvollstreckungsgesetz NRW (Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen)
VwVG LSA	Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt	ThürVwZVG	Thüringer Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz

Landeswohnungsaufsichtsgesetze

HWoAufG	Hessisches Wohnungsaufsichtsgesetz	WAG NRW	Wohnungsaufsichtsgesetz Nordrhein-Westfalen
HmbWoSchG	Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz (Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum)	WoAufG Bln	Wohnungsaufsichtsgesetz Berlin (Gesetz zur Beseitigung von Wohnungsmisständen)

Bundesgesetze

AO	Abgabenordnung	VermG	Vermögensgesetz (Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen, nur neue Bundesländer)
BauGB	Baugesetzbuch	VZOG	Vermögenszuordnungsgesetz (Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen, nur neue Bundesländer)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (nur neue Bundesländer)	VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
IfSG	Infektionsschutzgesetz	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetzes		
SachenRBerG	Sachenrechtsbereinigungsgesetz (nur neue Bundesländer)		

Kapitel 7

Mitglieder der projektbegleitenden Arbeitsgruppe

Karsten Birkholz, Amtsdirektor Amt Barnim-Oderbruch

Janos Brenner, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Norbert Friedrich, Leiter Stadtplanungsamt Bremerhaven

Ulf Gerlach, Plan und Praxis

Christoph Haller, Plan und Praxis

Carsten Herlitz, GdW – Bundesverband deutscher Wohn- und Immobilienunternehmen e.V.

Thomas Horn, Kreisverwaltung des Schwalm-Eder-Kreises, Fachbereichsleiter Bauaufsicht und Naturschutz

Markus Horstmann, Stadtverwaltung Gelsenkirchen, Referat Stadtplanung, Abt. 61/4 Wohnungswesen/Stadtregionale Kooperation

Werner Klinge, Plan und Praxis

Michael Köppl, Sächsisches Staatsministerium des Innern

Anne Körner, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Mathias Metzmacher, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

Sabine Nakelski, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen

Eva Maria Niemeyer, Deutscher Städtetag

Alexander Peter, Gemeinde- und Städtebund Thüringen

Holger Pietschmann, Plan und Praxis

Thomas Pirrong, Sächsisches Staatsministerium des Innern

Gina Siegel, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Johannes Stemmler, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Frauke Straatman, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein

Stephan Teller, Stadtverwaltung Dresden, Umweltamt, Abt. untere Immissionsschutz- und Abfallbehörde

Torsten Weidemann, Haus & Grund Deutschland, Geschäftsführer – Volkswirtschaft und Wohnungswesen

Anna Zavelberg, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein Westfalen

Kapitel 8

Literaturverzeichnis

Abschlussbericht der Enquetekommission „Wohnungswirtschaftlicher Wandel und neue Finanzinvestoren auf den Wohnungsmärkten in NRW“ LT-Drucksache 16/229

Altenburger, Peter; Schirmer, Karsten: Zur Anwendung des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots. In: Stadtbauwelt 76 (1982), S. 428-432

Bärmann, Johannes; Pick, Eckard: Wohnungseigentumsgesetz. Kommentar. – München 2008

Basty, Gregor; Beck, Hans-Joachim; Haaß, Bernhard: Rechtshandbuch Denkmalschutz und Sanierung. – Berlin 2004

Battis, Ulrich: Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. – Stuttgart 2006

Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch. – München 2007

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.): Die Zukunft der Dörfer – Zwischen Stabilität und

demografischem Niedergang, Berlin November 2011

Bielenberg/ Stock: BauGB

Brohm, Winfried: Öffentliches Baurecht. – München 2006

Büchner, Hans; Schlotterbeck, Karl-Heinz: Baurecht. – Stuttgart 1999

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Stadtbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtbau West. – Berlin, Oldenburg 2006

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Stadtbau West. Stadtbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtbau West. – Berlin, Oldenburg 2008

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

(Hrsg.): Private Eigentümer im Stadtbau. In: Schriftenreihe Werkstatt: Praxis Heft 47. – Bonn 2007

Bleicher/Bunzel u. a., Baurecht – Bauplanungsrecht: BauGB-Raumordnung-Baunutzungsverordnung; Ergänzbare Vorschriftensammlung mit Kommentar

Erbguth, Wilfried; Wagner, Jörg: Grundzüge des öffentlichen Baurechts. – München 2009

Ernst, Werner et al.: Loseblatt-Kommentar. – München

Finkelnburg, Klaus; Ortloff, Karsten-Michael: Öffentliches Baurecht. Band I. – München 2006

Finkelnburg, Klaus; Ortloff, Karsten-Michael: Öffentliches Baurecht. Band II. – München 2005

Fröhler, Oliver: Rechtliche Grundlagen und praktische Probleme bei der Führung von Nachlasspflegschaften, in BWNotZ 1/2011

Gelzer, Konrad; Bracher, Christian-Dietrich; Reidt, Olaf: Öffentliches Baurecht. – Köln 2004

Götz, Volkmar: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. – München 2008

Große-Suchsdorf, Ulrich et al: Niedersächsische Bauordnung. Kommentar. – München 2006

Groth: Die wohnungsaufsichtliche Praxis in Berlin aus der Sicht der Rechtsprechung. In: Wohnungsbestandssicherung, Teil 1: Erneuerungsbedarf – Instandsetzungsförderung – Instandhaltungskontrolle. Hrsg.: Autzen, Rainer; Becker, Heidede. – Berlin 1982; (Difu)

Gusy, Christoph: Polizei- und Ordnungsrecht. – Tübingen 2009

Hoppe, Werner; Bönker, Christian; Grotefels, Susann: Öffentliches Baurecht. – München 2004

Jäde, Henning et al.: Bauordnungsrecht Brandenburg. Kommentar mit ergänzenden Vorschriften. Loseblattsammlung. – Heidelberg

- Klumpp, Christian: Die Pflegschaft für unbekannte Beteiligte (§ 1913 BGB) unter Berücksichtigung des Genehmigungsverfahrens nach FamFG, in: BWNotZ 5/2012
- Kohlhammer-Kommentar: Baugesetzbuch. Loseblatt-Kommentar. – Stuttgart
- Kopp, Ferdinand; Ramsauer, Ulrich: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. – München 2008
- Krautzberger, Michael: Städtebauförderungsrecht. Kommentar und Handbuch. Loseblattausgabe. – München
- Krautzberger / Stürer: BauGB-Novelle 2013 – Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weitere Fortentwicklung des Städtebaurechts, DVBl, Heft 13/2013, 128. Jahrgang
- Krautzberger, Michael; Söfker, Wilhelm: Baugesetzbuch mit BauNVO. Leitfaden mit Synopse. – 2004
- Kube: Wohnungsaufsicht aus bezirklicher Sicht, Bezirk Schöneberg. In: Wohnungsbestandssicherung, Teil 1: Erneuerungsbedarf – Instandsetzungsförderung – Instandhaltungskontrolle. Hrsg.: Autzen, Rainer; Becker, Heidede. – Berlin 1982
- Liegenschaftsfonds Niedersachsen, Zugriff am 25.01.2009 unter: www.immobilienniedersachsen.de/master/C38366712_N38366571_L20_D0_I2153751.html
- Martin, Dieter; Krautzberger, Michael: Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege. – München 2004
- Martin, Dieter et al: Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz. Kommentar. – Wiesbaden 2008
- Oberthür, Peter: Bauordnungsrecht in Hamburg. Kompaktcommentar zur Hamburgischen Bauordnung. – Stuttgart 2007
- Ortloff, Karsten-Michael: Die Entwicklung des Bauordnungsrechts. In: NVwZ 2005, S. 1381
- Pieper, Hans-Gerd: Öffentliches Baurecht. – Münster 2007
- Pieroth, Bodo; Schlink, Bernhard; Kniesel, Michael: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht. – München 2008
- Reichel, Gerhard Hans; Schulte, Bernd H. (Hrsg.): Handbuch Bauordnungsrecht. – München 2004
- Reimus, Volker: Brandenburgische Bauordnung. – Heidelberg 2009
- Sachs: Geschichte des Hamburger Wohnungspflegegesetzes: Die Umsetzung der Wohnungspflege in gesetzliche Bestimmungen. In: Wohnungsbestandssicherung, Teil 1: Erneuerungsbedarf – Instandsetzungsförderung – Instandhaltungskontrolle, Hrsg.: Autzen, Rainer; Becker, Heidede. – Berlin 1982
- Schäfer, Rudolf: Untersuchungen zur Praxis der Wohnungsaufsicht – Zwischenbericht. Wohnungsbestandssicherung, Teil 1: Erneuerungsbedarf – Instandsetzungsförderung – Instandhaltungskontrolle. Hrsg.: Autzen, Rainer; Becker, Heidede. – Berlin 1982
- Schäfer, Rudolf: Planverwirklichungsgebote in der kommunalen Praxis. – Berlin 1983
- Schlichter, Otto; Stich, Rudolf (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch. Loseblattsammlung. – Köln
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Einführung in das neue Städtebaurecht – ein Handbuch. – Stuttgart 2005
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd: ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Städtebauliche Instrumente im Stadtumbau, Zusammenfassende Dokumentation der 9. Projektwerkstatt im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West am 15./16.03.07 in Wildflecken. www.stadtumbauwest.de
- Schmitz, Holger; Stammeler, Philipp: Gemeindliches Vorkaufsrecht im Zwangsversteigerungsverfahren und Darstellung der Rechtslage und Erörterung von Novelierungsansätzen zu einer effektiveren städtebaulichen Steuerung. Unveröffentlichter Endbericht, 2009
- Schoch, Friedrich: Eingriffsbefugnisse der Bauaufsichtsbehörden. In: Jura 2005, S. 178 ff.

Simon, Alfons; Busse, Jürgen (Hrsg.): Bayerische Bauordnung. Kommentar. Loseblattsammlung. – München

Staudinger, Julius v.: Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen. Band 3. – Berlin 2005

Stollmann, Öffentliches Baurecht

Stür, Bernhard: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. – München 2005

Schrödter, Hans (Hrsg.): Baugesetzbuch. Kommentar. – München 2006

Stiftung Schloss Ettersburg (Hrsg.): Forum »Schrottimmobilien« (Tagungsband), Ettersburg, Februar 2010

Stiftung Schloss Ettersburg (Hrsg.): Die Zukunft der Dörfer – Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang (Tagungsband), Ettersburg, Juni 2012

Westermann, Harm Peter (Hrsg.): Erman. BGB. – Köln 2008

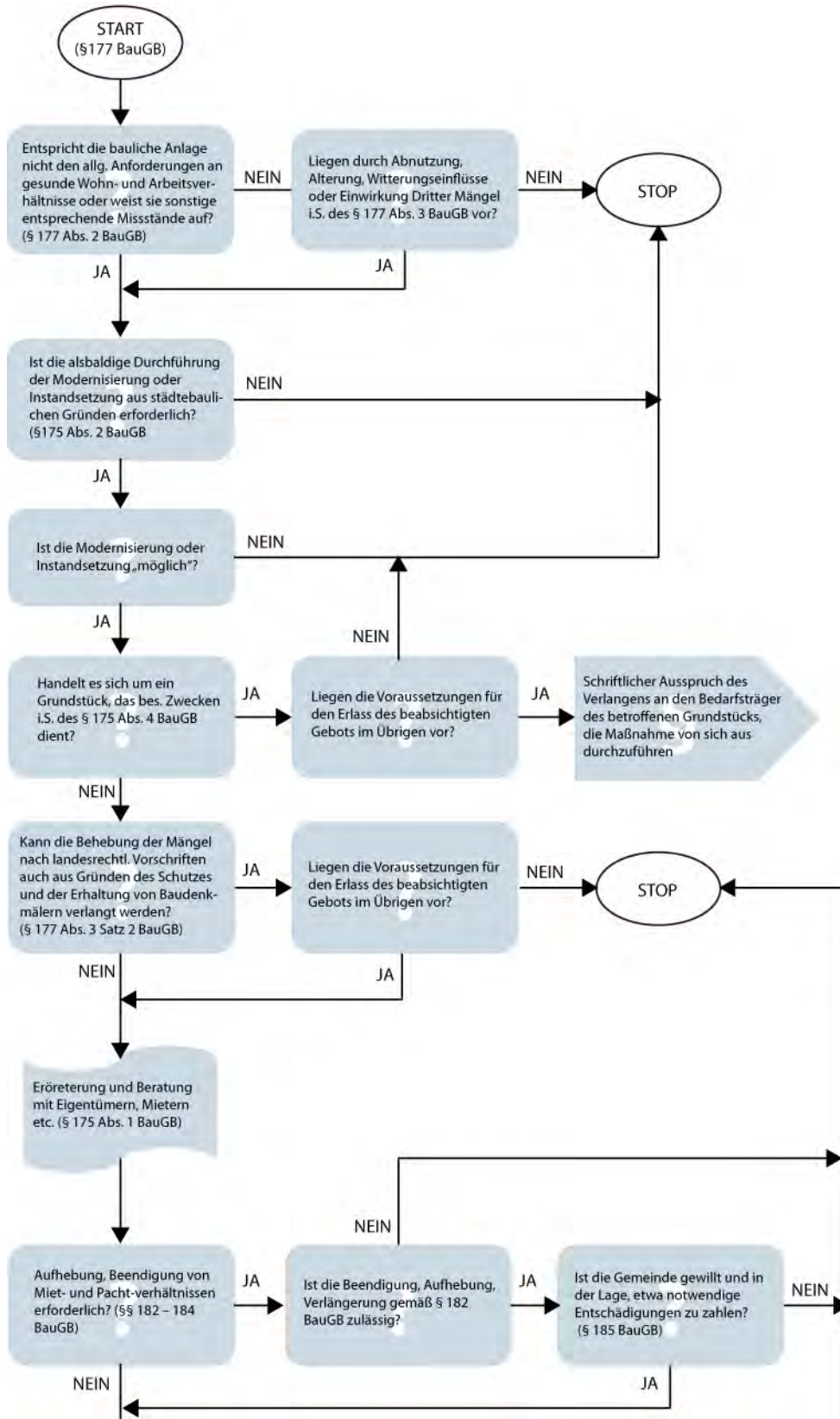
Wüstenbecker, Horst: Verwaltungsrecht Allgemeiner Teil 2. – Münster 2008

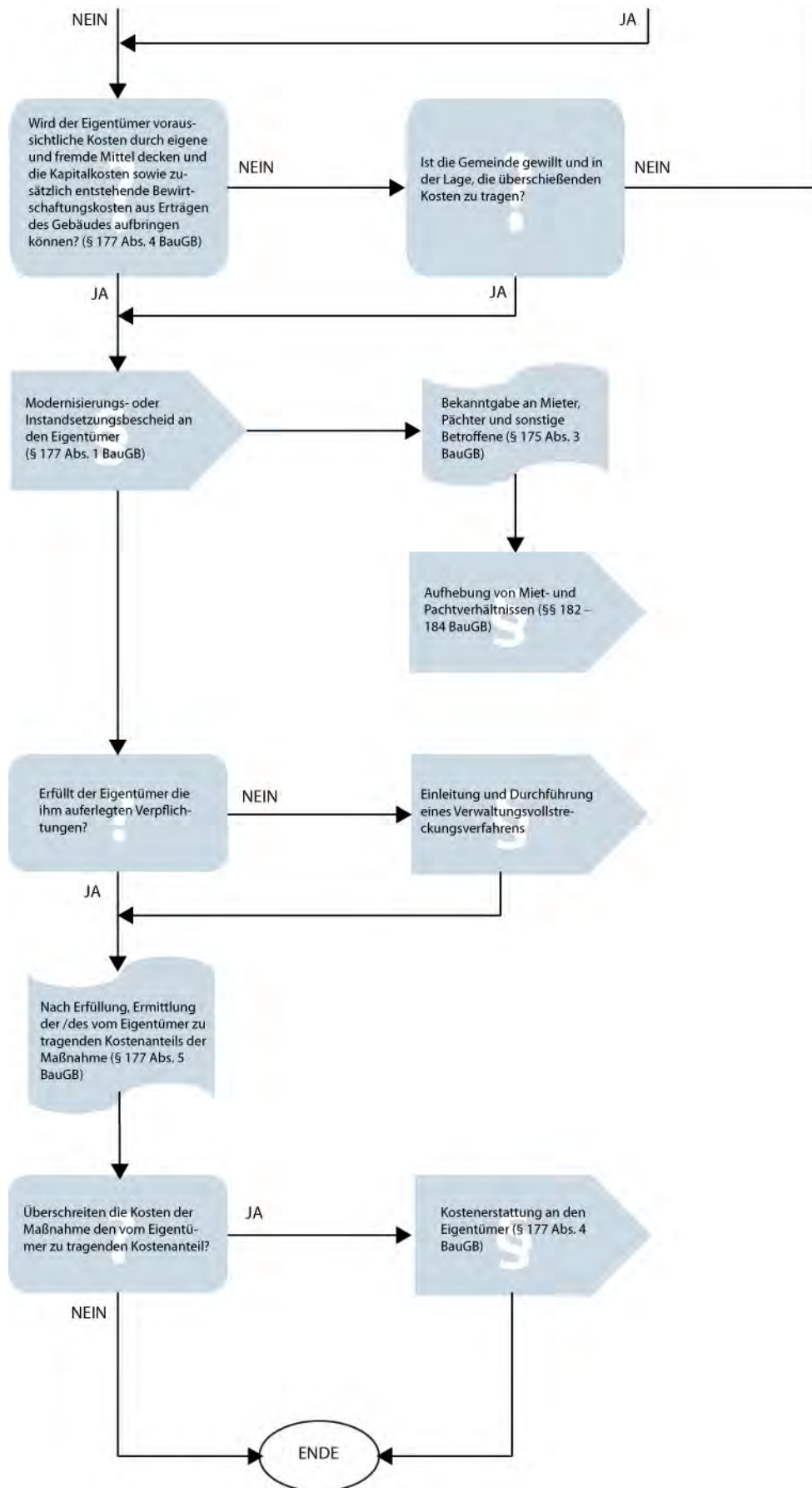
Kapitel 9

Anhang

Anhang 1

Entscheidungsbäume zur Anwendung der städtebaulichen Gebote – Verfahrensablauf Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot

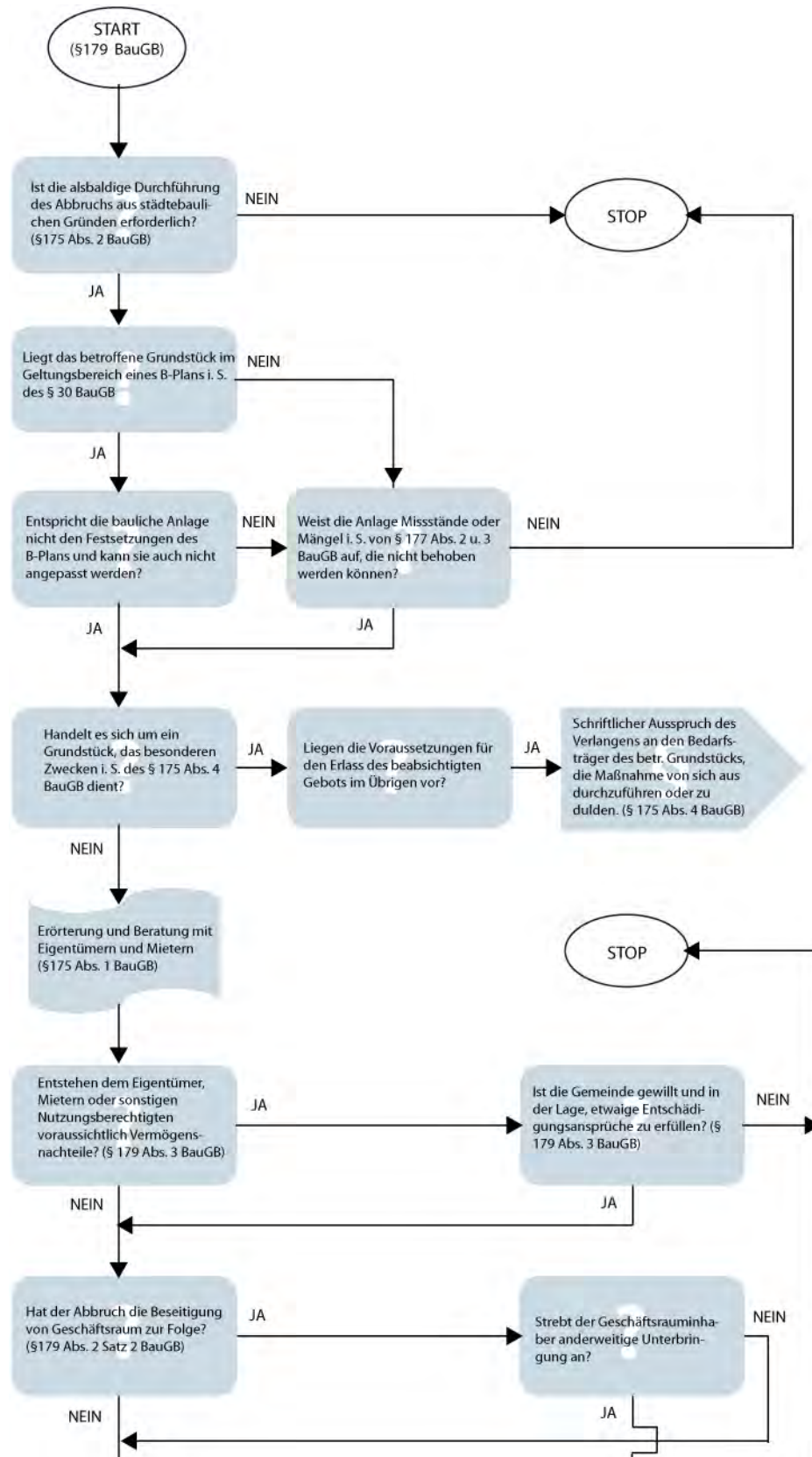


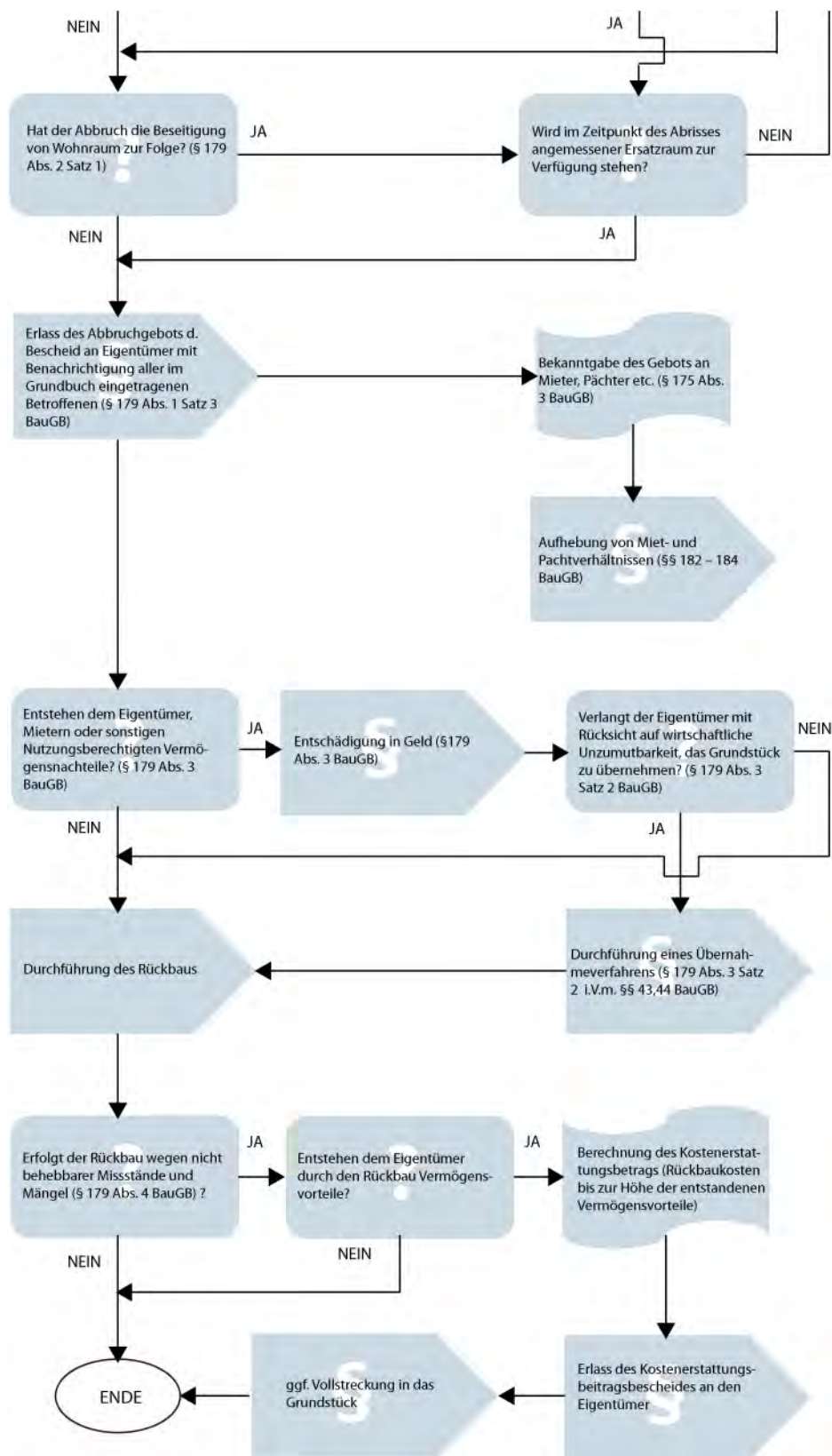


Quelle: eigene Zusammenstellung nach Difu, Arbeitsblätter zum novellierten Bundesbaugesetz

Anhang 1

Entscheidungsbäume zur Anwendung der städtebaulichen Gebote – Verfahrensablauf Rückbau- und Entsiegelungsgebot

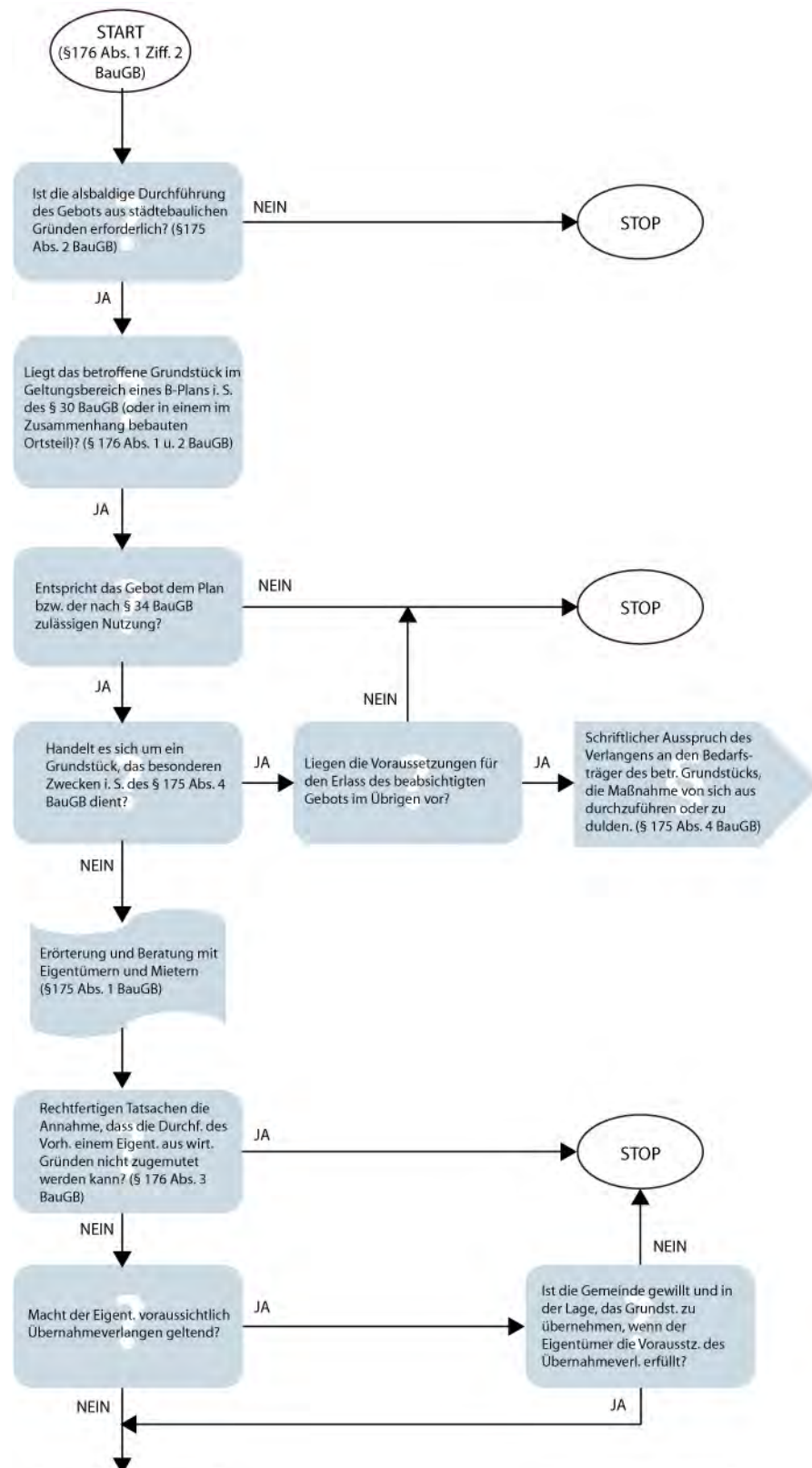


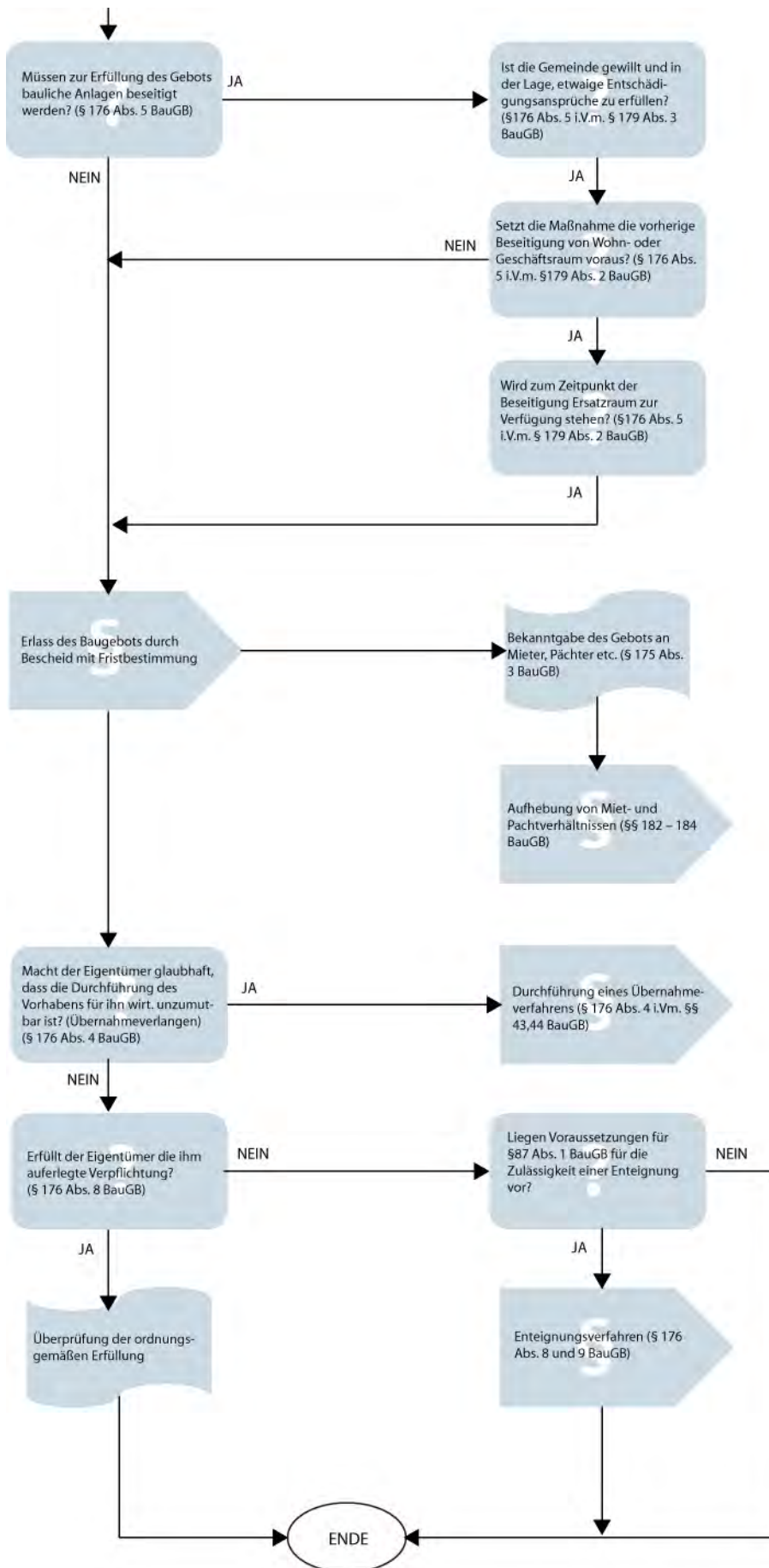


Quelle: eigene Zusammenstellung nach Difu, Arbeitsblätter zum novellierten Bundesbaugesetz

Anhang 1

Entscheidungsbäume zur Anwendung der städtebaulichen Gebote – Verfahrensablauf Anpassungsgebot





Quelle: eigene Zusammenstellung nach Difu, Arbeitsblätter zum novellierten Bundesbaugesetz

Hansestadt LÜBECK 



Hansestadt Lübeck · Bereich 5.612 · 23539 Lübeck

**Der Bürgermeister
Fachbereich Stadtplanung**

Herrn
XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Bereich: Stadtsanierung
Gebäude: Mühlendamm 12
Auskunft:
Zimmer:
Tel. (0451)
Fax (0451)
I hr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:
Mein Zeichen:
Datum: 11.03.2003

**Grundstück Lübeck, xxxxxxxx, eingetragen im Grundbuch von Lübeck Blatt xxxxxx
(Gemarkung Innere Stadt, Flur 13, Flurstück xxx)
hier: Modernisierungs- u. Instandsetzungsgebot gem. § 177 Baugesetzbuch (BauGB)**

Sehr geehrter Herr xxxxxx,

Ihr o.a. Grundstück liegt im Sanierungsgebiet „Block 13 - Tünkenhagen“, das mit Satzung der Hansestadt Lübeck vom 14.10.85 förmlich festgelegt worden ist.
Die Sanierungsmaßnahmen in diesem Gebiet sind weitestgehend abgeschlossen.

Für Ihr Anwesen sind jedoch noch erhebliche Mängel und Mißstände festzustellen.
Gemäß dem Gutachten des Gutachterausschusses vom 20.06.2002 entspricht die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse. Die Sanitätsausstattung wird als unterdurchschnittlich bezeichnet, die Belichtung im Erd- und Obergeschoss ist teilweise ungenügend.
Die vorliegenden Mängel schränken die bestimmungsgemäße Nutzung nicht nur unerheblich ein. Es wurden Putzschäden, fehlender Verstrich der Dacheindeckung, abgängige Fenster und ausgetretene Treppen im Ober- und Dachgeschoß festgestellt.
Aufgrund der äußeren Beschaffenheit des Gebäudes ist eine erhebliche Beeinträchtigung des Straßen- und Ortsbildes gegeben. Die qualitativ als abgängig eingestuften Fenster entsprechen nicht der Gestaltungssatzung. Gleiches gilt für die Haustür. Auf dem Zwerchgiebel befindet sich ein ungenehmigt errichteter Balkon.

Die Beseitigung dieser städtebaulichen/baulichen Missstände ist in Anbetracht der Zeitdauer der Gebietsfestlegung sowie des Umfangs der abgeschlossenen Sanierungsmassnahmen alsbald erforderlich.

Die Anordnung eines Modernisierungs- u. Instandsetzungsgebotes gem. § 177 BauGB wird erwogen, da Sie bislang nicht bereit waren, die vg. Sanierungsmaßnahmen durchzuführen.
Bevor ein förmliches Verfahren zum Erlass eines Modernisierungs-/Instandsetzungsgebots eingeleitet wird, ist eine Erörterung und Beratung der Beteiligten gesetzlich vorgeschrieben (§ 175 BauGB) mit dem Ziel, eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen.
Zu einem ersten Erörterungsgespräch laden wir sie hiermit ein.

**Terminvorschlag: Donnerstag, den 03.04.2003 um 11.00 Uhr
Ort: Mühlendamm 10 in Lübeck, Besprechungszimmer Nr. 160 im 2.OG**

Wir bitten Sie, den Termin schriftlich oder telefonisch zu bestätigen.

Um die erforderliche Erörterung und Beratung mit den betroffenen MieterInnen durchführen zu können, bitten wir Sie, uns die gültigen Mietverträge in Kopie zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Telefonzentrale: (0451) 122-0
Unsere Sprechzeiten:
Mo. u. Die. 8.00 – 14.00 Uhr
Do. 8.00 – 18.00 Uhr
Fr. 8.00 – 12.00 Uhr
und nach Vereinbarung
Internet: www.luebeck.de

Konten der Stadtkasse:
Deutsche Bank BLZ 230 707 00 Kto. 9 000 050
Landesbank BLZ 230 500 00 Kto. 7 052 000 475
LZB Lübeck BLZ 230 000 00 Kto. 23 001 700
Sparkasse z. L. BLZ 230 501 01 Kto. 1 011 329
Postbank Hbg. BLZ 200 100 20 Kto. 104 00-201
Volksbank BLZ 230 901 42 Kto. 5 008 310

Scheck: nur an Stadtkasse Lübeck, 23539 Lübeck

Busanbindung:
Buslinie(n): 2; 4; 6; 9; 19; 24; 32
Haltestelle(n): Fegefeuer

Bitte benutzen Sie öffentliche Verkehrsmittel.

Hansestadt LÜBECK 



Hansestadt Lübeck · Bereich 5.612 · 23539 Lübeck

**Der Bürgermeister
Fachbereich Stadtplanung**

Herrn
XXXXXXXXXX

Bereich: **Stadtsanierung**
Gebäude: **Mühlendamm 12**
Auskunft:
Zimmer:
Tel. (0451)
Fax (0451)
Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:
Mein Zeichen:
Datum: **13.05.2003**

**Grundstück Lübeck, xxxxxxxx, eingetragen im Grundbuch von Lübeck Blatt xxxxxxxx
(Gemarkung Innere Stadt, Flur 13, Flurstück xxx)
hier: Modernisierungs- u. Instandsetzungsgebot gem. § 177 Baugesetzbuch (BauGB)**

Sehr geehrter Herr xxxxxxxx

mit Schreiben vom 11.03.2003 wurde Ihnen mitgeteilt, daß für Ihr o.g. Grundstück, das im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet „Block 13 – Tünkenhagen“ liegt, erhebliche Mängel und Mißstände festzustellen sind.

Die Beseitigung dieser städtebaulichen/baulichen Missstände ist in Anbetracht der Zeitdauer der Gebietsfestlegung sowie des Umfangs der abgeschlossenen Sanierungsmaßnahmen in dem Gebiet alsbald erforderlich.

Die Anordnung eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes gem. § 177 BauGB wird erwogen, da Sie bislang nicht bereit waren, die erforderlichen Sanierungsmaßnahmen durchzuführen. Bevor ein förmliches Verfahren zum Erlass eines Modernisierungs-/Instandsetzungsgebots eingeleitet wird, ist eine Erörterung und Beratung der Beteiligten gesetzlich vorgeschrieben (§175 BauGB) mit dem Ziel, eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen.

Der vorgeschlagene Termin für das erste Erörterungsgespräch wurde von Ihnen abgesagt mit der Begründung, dass Sie sich entschieden haben, das Haus zu verkaufen und bereits mit einen ernsthaften Interessenten in Verhandlung stehen.

Inzwischen wurde Ihnen auch vom Sanierungsträger ein Kaufangebot auf der Basis des vom Gutachterausschuss ermittelten Verkehrswertes unterbreitet.

Es ist festzustellen, dass uns bisher kein Kaufvertrag zu Genehmigung vorgelegt wurde.

Um größere zeitliche Verzögerungen im Verfahren der Anordnung des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes zu vermeiden, laden wir sie hiermit erneut zu einem ersten Erörterungsgespräch ein.

**Terminvorschlag: Mittwoch, den 04.06.2003 um 10.00 Uhr
Ort: Mühlendamm 12 in Lübeck, Besprechungszimmer Nr. 160 im 2.OG**

Wir bitten Sie, den Termin schriftlich oder telefonisch zu bestätigen.

Um die erforderliche Erörterung und Beratung mit den betroffenen MieterInnen durchführen zu können, bitten wir Sie, uns die gültigen Mietverträge in Kopie zur Verfügung zu stellen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

Telefonzentrale: (0451) 122-0
Unsere Sprechzeiten:
Mo. u. Di. 8.00 – 14.00 Uhr
Do. 8.00 – 18.00 Uhr
Fr. 8.00 – 12.00 Uhr
und nach Vereinbarung
Internet: www.luebeck.de

Konten der Stadtkasse:
Deutsche Bank BLZ 230 707 00 Kto. 9 000 050
Landesbank BLZ 230 500 00 Kto. 7 052 000 475
LZB Lübeck BLZ 230 000 00 Kto. 23 001 700
Sparkasse z. L. BLZ 230 501 01 Kto. 1 011 329
Postbank Hbg. BLZ 200 100 20 Kto. 104 00-201
Volksbank BLZ 230 901 42 Kto. 5 008 310

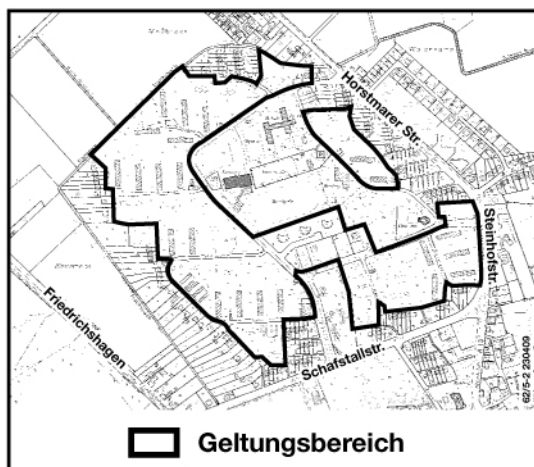
Scheck: nur an Stadtkasse Lübeck, 23539 Lübeck

Busanbindung:
Buslinie(n): 2; 4; 6; 9; 19; 24; 32
Haltestelle(n): Fegefeuer

Bitte benutzen Sie öffentliche Verkehrsmittel.

Öffentliche Bekanntmachung

Satzung der Stadt Dortmund über die Begründung eines besonderen Vorkaufsrechtes für die Großsiedlung Lanstrop vom 02.07.2009



Der Rat der Stadt hat in seiner Sitzung am 25.06.2009 die nachstehende Satzung beschlossen.

Rechtsgrundlage:

§ 25 Abs. 1 Nr. 2 des Baugesetzbuches (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414, BGBl. III FNA 213-1) in Verbindung mit den §§ 7 und 41 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV NRW S. 666, SGV NRW 2023).

Satzung der Stadt Dortmund über die Begründung eines besonderen Vorkaufsrechtes für die Großsiedlung Lanstrop vom 02.07.2009

Aufgrund der §§ 7 und 41 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe f der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV NRW S. 666/SGV NRW 2023) und des § 25 Absatz 1 Ziffer 2 des Baugesetzbuches (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414, BGBl. III/FNA 213-1) hat der Rat der Stadt Dortmund in seiner Sitzung am 25.06.2009 folgende Satzung zur Begründung eines besonderen Vorkaufsrechtes für die Großsiedlung Lanstrop beschlossen:

§ 1

Besonderes Vorkaufsrecht

Im Stadtbezirk Dortmund - Scharnhorst werden im Ortsteil Lanstrop in der dortigen Großsiedlung städtebauliche Maßnahmen nach dem Baugesetzbuch in Betracht gezogen. Zur Durchführung dieser Maßnahmen und zur Sicherstellung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung steht der Stadt Dortmund ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zu, die im nachfolgend beschriebenen Gebiet liegen.

§ 2

Festlegung des Satzungsgebietes

Das Satzungsgebiet umfasst im wesentlichen die Flächen der Großsiedlung Lanstrop und wird, wie nachfolgend beschrieben, begrenzt:

im Osten:

Die vier Geschossbauzeilen einschließlich ihres Grundstücks östlich der Gürtlerstraße von Hausnummer 2 bis 16 (gerade) in der Gemarkung Lanstrop, Flur 5, auf dem Flurstück 705 als eigenständig umschlossenes Teilgebiet der Satzung.

im Norden:

Alle Geschossbauzeilen nördlich und nordwestlich der Büttnerstraße einschließlich ihrer Grundstücke bis zum Flachsbach. Im einzelnen sind das die Häuser 1 und 3 nördlich des Nadlerwegs und die Nummern 2, 4 und 6 südlich des Nadlerwegs in der Gemarkung Lanstrop, Flur 5, auf den Flurstücken 107, 554, 555, 674 und 675. Die Gebäudezeile Büttnerstraße 44, 46 und 48 und die Gebäudezeilen am Kürschnerweg von Nr. 1 bis 11 jeweils mit Grundstück in der Gemarkung Lanstrop, Flur 5, auf dem Flurstück 124.

im Westen:

Westlich der Büttnerstraße die Grundstücke und Gebäude 38, 40 und 42 sowie die Geschossbauzeilen mit jeweiligem Grundstück beiderseits des Hutererwegs von Nummer 1 bis 15 und Nr. 17 in der Gemarkung Lanstrop, Flur 5, auf den Flurstücken 126, 127, 144, und 692. Weiterhin die Gebäude und Grundstücke Büttnerstraße 26, 32, 34 und 36, die Geschossbauzeilen mit Grundstück an der Hafnerstraße mit den Hausnummern 1 bis 18, 20 bis 36 (gerade), 47 und 49 sowie die Grundstücke und Gebäudezeile Glockengießerweg 2 und 4 in der Gemarkung Lanstrop, Flur 5, auf den Flurstücken 146, 197, 249, 653, 656, 661 und 662.

in der Mitte:

Die Grundstücke und Gebäude der Hausnummern 43, 45 und 47 östlich der Büttnerstraße sowie die Ladenzeile nördlich der Färberstraße von Nr. 15 bis 25 (ungerade) in der Gemarkung Lanstrop, Flur 5, auf den Flurstücken 229, 230, 236, 251, 252, 254, 295, 545, 546, 547, 726 und 727.

im Süden:

Die Geschossbauzeilen und ihre Grundstücke südlich der Färberstraße von Nr. 2 bis 8 (gerade) sowie die Gebäude beiderseits des Drechslerwegs und am Spornerweg, jeweils von Nr. 1 bis 9 und die Nr. 11 in der Gemarkung Lanstrop, Flur 5, auf den Flurstücken 170, 248, und 612, und der Garagenhof nördlich der Färberstraße auf den Flurstücken 196, 586, 587, 588 und 590.

Ausgenommen sind öffentliche Verkehrsflächen und sonstige Infrastrukturgrundstücke.

Zur Orientierung sind die räumlichen Abgrenzungen des Satzungsgebietes im beigefügten Plan dargestellt.

§ 3

In-Kraft-Treten

Diese Satzung tritt mit dem Tage Ihrer Veröffentlichung in den Dortmunder Bekanntmachungen, Amtsblatt der Stadt Dortmund, in Kraft.

Die vorstehende Satzung wird hiermit öffentlich bekannt gemacht.

Die Satzung liegt ab sofort beim Stadtplanungs- und Bauordnungsamt der Stadt Dortmund, Burgwall 14, derzeit im Zimmer 134, dauernd während der Dienststunden zur Einsichtnahme bereit.

Hingewiesen wird:

1. auf die Rechtsfolgen des § 214 Abs. 1 Nr. 4 BauGB.

Danach ist eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften des BauGB für die Rechtswirksamkeit der Satzung nach dem BauGB nur beachtlich, wenn ein Beschluss der Gemeinde über die Satzung nicht gefasst oder der mit der Bekanntmachung der Satzung verfolgte Hinweiszweck nicht erreicht worden ist.

2. auf die Vorschriften des § 7 Abs. 6 Satz 1 GO NRW.

Danach kann eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften der GO NRW beim Zustandekommen dieser Satzung nach Ablauf eines Jahres seit dieser Bekanntmachung nicht mehr geltend gemacht werden, es sei denn,

- a) diese Satzung wäre nicht ordnungsgemäß öffentlich bekannt gemacht worden,
- b) der Oberbürgermeister hätte den Satzungsbeschluss vorher beanstandet oder der Form- und Verfahrensmangel wäre gegenüber der Gemeinde vorher gerügt und dabei die verletzte Rechtsvorschrift und die Tatsache bezeichnet worden, die den Mangel ergäbe.

Mit dieser Bekanntmachung tritt die „Satzung der Stadt Dortmund über die Begründung eines besonderen Vorkaufsrechtes für die Großsiedlung Lanstrop“ in Kraft.

Dortmund, den 02.07.2009

Dr. Langemeyer
Oberbürgermeister

Öffentliche Ausschreibungen

• Stadt Dortmund, Sondervermögen Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfonds

Nationale Ausschreibung nach VOB

Öffentliche Ausschreibung (VOB/A § 17)

- a) Name, Anschrift, Telefon-, Telegraf-, Fernschreib- und Fernkopiernummer des Auftraggebers (Vergabestelle):
Assmann Beraten+Planen GmbH i.A. der Stadt Dortmund - Sondervermögen Grundstücks- und Vermögensverwaltungsfonds, Tel.: (0231) 7 54 45-0
Baroper Str. 237, 44227 Dortmund, Telefax (0231) 7 54 45-51 27
- b) Gewähltes Vergabeverfahren: Öffentliche Ausschreibung
- c) Art des Auftrags, der Gegenstand der Ausschreibung ist:
Umnutzung eines Kellereihochhauses (U-Turm) zum Zentrum für Kunst und Kreativität,
BGF ca. 17.230 m², BRI ca. 110.930 m³
VE 37 - Innenbeleuchtung
- d) Ort der Ausführung:
Dortmund-Stadtmitte, Rheinische Straße/Ecke Brinkhoffstr.
- e) Art und Umfang der Leistung, allgemeine Merkmale der baulichen Anlage:
VE 37 - Innenbeleuchtung
958 m³ - Phasen-Stromschienen
838 St. Strahler/Wandfluter für 3-Phasen Stromschienen
735 St. Einbaudownlights
400 St. Deckenfluter
- f) Falls die bauliche Anlage oder der Auftrag in mehrere Lose aufgeteilt ist, Art und Umfang der einzelnen Lose und Möglichkeit, Angebote für eines, mehrere oder alle Lose einzureichen:
keine losweise Vergabe
- g) Angaben über den Zweck der baulichen Anlage oder des Auftrags, wenn auch Planungsleistungen gefordert werden:
entfällt
- h) Etwaige Frist für die Ausführung:
Beginn: 02.09.2009
Ende: 02.03.2010
- i) Name und Anschrift der Stelle, bei der die Verdingungsunterlagen und zusätzlichen Unterlagen angefordert und eingesehen werden können, falls die Unterlagen auch digital eingesehen und angefordert werden können, ist dies anzugeben:
Assmann Beraten+Planen, Baroper Str. 237, 44227 Dortmund (sh. oben)
Anforderung der Vergabeunterlagen bis 24. Juli 2009
- j) Gegebenenfalls Höhe und Einzelheiten der Zahlung des Entgelts für die Übersendung dieser Unterlagen: Preis: 30,00 €
Zahlungsbedingungen und -weise:
Assmann Beraten+Planen GmbH, BLZ: 44080050, Dresdner Bank Dortmund, Kto. Nr.: 203047000,
IBAN: DE 440800500203047000, Verwendungszweck: U-Turm, LV VE 37 - Innenbeleuchtung
- k) Ablauf der Frist für die Einreichung der Angebote:
18. August 2009, 14.00 Uhr
- l) Anschrift, an die die Angebote schriftlich auf direktem Weg oder per Post zu richten sind, gegebenenfalls auch Anschrift, an die Angebote digital zu richten sind:
Assmann Beraten+Planen GmbH i.A. der Stadt Dortmund - Son-

Postanschrift:
Stadt Bad Berka - Postfach 61 - 99434 Bad Berka

Stadt Bad Berka



Stadtverwaltung

Kreis Weimarer Land
Freistaat Thüringen

Am Markt 10
99438 Bad Berka
Vorwahl: 03 64 58
Zentrale: 55110
Telefax: 55155

Ihr Zeichen/ Ihre Nachricht:

Unser Zeichen/ Unseren Nachschick von
der Sicherungsverfügung 02/06

Durchwahl:
036458/55126

Datum:
04.01.2007

Anordnung zur Sicherung des Grundstückes 1801/2 und der sich darauf befindlichen Gebäude, Gemarkung Bad Berka

Sehr geehrter Herr [REDACTED]

aufgrund unserer Feststellungen am 20.12.2006 gegen 14.30 Uhr ergeht gemäß § 5 des Thüringer Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden folgende

Anordnung

1. Die Gebäude auf dem Flurstück 1801/2 in der Gemarkung Bad Berka sind vor unbefugtem Zutritt durch Vermauern der sich in der unteren Etage befindlichen Eingänge, Fenster und andere Einlässe, die ein Betreten des Gebäudes ermöglichen, zu sichern.
2. Die sich auf dem Grundstück, Flurstück 1801/2 in der Gemarkung Bad Berka, befindlichen Schächte und Gruben sind durch begehbare Abdeckungen sicher zu verschließen, die eine Gefährdung für Personen ausschließen.
3. Der Abschluss der eingeleiteten Maßnahmen ist bis zum 19.01.2007 gegenüber der Stadtverwaltung Bad Berka schriftlich anzuzeigen.
4. Die sofortige Vollziehung der Anordnung gemäß Nr. 1 und Nr. 2 wird angeordnet.
5. Sollten Sie dieser Anordnung nicht oder nicht fristgerecht nachkommen, werden wir diese in Form einer Ersatzvornahme auf Ihre Kosten durchsetzen. Die voraussichtlichen Kosten der Ersatzvornahme belaufen sich auf ca. 10.000,00 €.
6. Für diese Amtshandlung wird eine Verwaltungsgebühr von 50,00 € nebst Zustellungskosten in Höhe von 11,20 € erhoben. Die Forderung erfolgt doppelt, da beim ersten Zustellungsverfahren der Brief als nicht zustellbar zurückgekommen ist.

Sprechstunde:
Dienstag 9:00-12:00 und 14:00-18:00 Uhr
Freitag 9:00-12:00 Uhr

Sparkasse Mittelhörsingen
Kto.-Nr.: 410 000 116
BLZ: 820 510 00

Internetadresse:
<http://www.bad-berka.de>
E-Mail: stadtverwaltung@bad-berka.de

Der Gesamtbetrag in Höhe von 61,20 € ist mit der Bekanntgabe dieser Anordnung fällig und innerhalb von zwei Wochen der Stadtkasse Bad Berka unter Angabe des Aktenzeichens auf das unten angegebene Konto zu überweisen.

Begründung

Der Anordnung liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Es wurde festgestellt, dass sich das Grundstück und die sich darauf befindlichen Gebäude in einem Zustand befinden, dass davon eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit ausgeht.

Die Gebäude auf dem Grundstück, Flurstück 1801/2, in denen es ungesicherte Treppenaufgänge und Kellergänge gibt, sind nicht gegen den Zutritt unbefugter Personen (vor allem auch Kindern) gesichert.

Auf dem Grundstück, Flurstück 1801/2 sind Gefahrenquellen wie nicht gesicherte Schächte und Gruben. Die Absturzhöhen sind insbesondere für Kinder gefährlich und nicht unmittelbar erkennbar.

Das Betreten des Grundstückes und der sich darauf befindlichen Gebäude ist für jedermann möglich. Das gilt besonders, da es sich im Umfeld um frei betretbare Waldstücke handelt, die von Spaziergängern und spielenden Kindern aus der Umgebung frequentiert werden. Eine Einfriedung des Grundstückes ist nicht vorhanden.

Die Stadt Bad Berka ist für die Anordnung der Sicherung gemäß § 4 Abs.1 des Thüringer Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehörden-gesetz –ThürOBG- vom 18.Juni 1993, GVBl. S.323) als Ordnungsbehörde sachlich und örtlich zuständig.

Nach in Augenscheinnahme des Grundstückes am 20.12.2006 sind die erteilten Anordnungen im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit geeignet und zwingend geboten, um Gefahren für Passanten, insbesondere für spielende Kinder abzuwenden. Diese Umstände konnte eine Ermessensentscheidung nicht zulassen.

Die erlassene Behörde war daher gezwungen, die oben genannte Anordnung zu treffen.

Die Anordnung ist verhältnismäßig, weil andere, weniger belastende Maßnahmen nicht möglich sind (§ 6 Abs.1 ThürOBG). Die Maßnahme führt auch nicht zu einem Nachteil, der zu dem erstrebten Erfolg der Sicherungspflicht erkennbar außer Verhältnis steht (§ 6 Abs.2 ThürOBG).

Der Schutz der Allgemeinheit vor Gefahren, die von Ihrem Grundstück ausgehen steht im öffentlichen Interesse.

Als Eigentümer dieses Grundstückes sind Sie gemäß § 11 Abs.1 des ThürOBG vom verantwortlich, da nur Sie für die Erfüllung der angeordneten Maßnahmen sorgen können.

Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung:

Rechtsgrundlage für die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

Die Anordnung ist erforderlich, da eine sofortige Durchsetzbarkeit der erteilten Auflagen im öffentlichen Interesse notwendig ist. Der Ausgang eines etwaigen Rechtsstreites kann deshalb nicht abgewartet werden. Im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung müssen Ihre Belange vor dem öffentlichen Interesse zurückstehen. Die Notwendigkeit, dass im Falle

eines Widerspruches aufgrund dieser Anordnung die aufschiebende Wirkung entfällt, ergibt sich aus der Gefahr, die von Ihrem Grundstück ausgeht.

Die Wahrscheinlichkeit, dass in der Zeit bis zum Abschluss eines möglicherweise langwierigen Verwaltungsgerichtsverfahrens Personen zu Schaden kommen, ist aufgrund des uns vorliegenden Sachverhalts groß. Es ist davon auszugehen, dass der momentane Zustand Ihres Grundstückes und der sich darauf befindlichen Gebäude eine erhebliche Gefahr für die Gesundheit und das Leben anderer darstellt.

Begründung der Androhung der Ersatzvornahme:

Die Androhung der Ersatzvornahme beruht auf den § 46 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 2, § 50 Thüringer Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz. Zur Durchsetzung dieser Anordnung ist die Androhung einer Ersatzvornahme die erforderliche und geeignete Maßnahme.

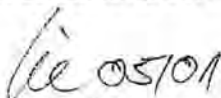
Begründung der Kostenentscheidung:

Rechtsgrundlage der Verwaltungsgebühr ist §§ 1 und 6 Abs. 1 des Thüringer Verwaltungskostengesetzes in Verbindung mit der Verwaltungskostensatzung der Stadt Bad Berka.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Anordnung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe bei der Stadtverwaltung Bad Berka, Am Markt 10 in 99438 Bad Berka schriftlich oder zur Niederschrift Widerspruch erhoben werden.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Liebetrau
Bürgermeister

(nur für die Akte)

Verteiler:

Kopie Landratsamt - untere Bauaufsicht
Kopie Landratsamt - Kommunalaufsicht
Kopie Landratsamt - Denkmalbehörde
Kopie Bauamt der Stadt Bad Berka

Hinweis: Das Schreiben vom 21.12.2006 kam am 04.01.2007 mit dem Zustellvermerk „Adressat unter angegebener Anschrift nicht zu ermitteln“ zurück.

Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 17.12.2007 – 14 K1819/07 – zum Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs gegen eine polizeirechtliche Anordnung

Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 17. Dezember 2007 - 14 K 1819/07 – zur Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs gegen eines polizeirechtliche Verfügung

BESCHLUSS:

1. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 26.08.2007 hinsichtlich der Ziffer 1.2 des Ordnungsbescheides der Antragsgegnerin vom 1.209.2007 wird angeordnet.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

2. Die Antragstellerin und die Antragsgegnerin tragen die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte.
3. Der Streitwert wird auf 3.800,-€ festgesetzt.

GRÜNDE:

Die Antragstellerin wendet sich gegen die sofortige Vollziehung einer polizeirechtlichen Anordnung der Antragsgegnerin, mit der sie zur Herstellung von Ordnung und Sicherheit auf dem Grundstück ... in 01099 Dresden, eingetragen im Grundbuch von Dresden-Neustadt, ... Flurstücks-Nr. ... aufgefordert wurde.

Die Antragstellerin ist Eigentümerin des vorstehend genannten bebauten und 1785 qm großen Grundstücks. Nachdem die Antragsgegnerin die Antragstellerin im Sommer 1999 aufgefordert hatte, den sich zu diesem Zeitpunkt auf dem streitbefangenen Grundstück unter Verstoß gegen das öffentliche Baurecht errichteten Verkaufsstand zu beseitigen, wurde das Grundstück nach dem sich aus der von der Antragsgegnerin vorgelegten Behördenakte ergebenden Sachverhalt nicht mehr von Mietern oder Pächtern genutzt. Auf Grund dessen verfielen die auf dem Grundstück befindlichen Gebäude in den letzten Jahren und die nicht bebaute Grundstücksfläche verwilderte. Dies führte dazu, dass sich die Eigentümer bzw. der Verwalter des benachbarten, mit einem sanierten und bewohnten Mietshaus bebauten Grundstücks in der Folge mehrfach sowohl an die Antragstellerin wie auch an die Antragsgegnerin als zuständige Ortspolizeibehörde mit der Bitte gewandt haben, Ordnung und Sicherheit auf dem streitbefangenen Grundstück herzustellen. In der Folge forderte die Antragsgegnerin mit Anordnung vom 08.12.2003 die Antragstellerin auf, die auf dem streitgegenständlichen Grundstück widerrechtlich abgelagerten Abfälle (ca. 4-5 m² Klein- und Siedlungsmüll sowie Sperrmüll im Freiflächenbereich und in den beiden Garagen) zu bäumen und ordnungsgemäß zu entsorgen. Weiterhin wurde die Antragstellerin mit Anhörungsschreiben der Antragsgegnerin vom 06.11.2006 aufgefordert, bis zum 24.11.2006 u.a. die auf dem streitbefangenen Grundstück befindlichen Gebäude gegen Zutritt durch Unbefugte zu sichern, Haus- und Bioabfälle zu entfernen und den das Grundstück umschließenden Bauzaun zu sichern.

Mit der hier angefochtenen Anordnung der Antragsgegnerin vom 12.09.2007, der Antragstellerin am 13.08.2007 zugestellt, wurde diese aufgefordert, jeweils bis zum 05.10.2007 durch Erstellung eines geschlossenen Zaunes und Schließung sämtlicher Fenster und Zugänge im Keller- und Erdgeschoss der Gebäude zu gewährleisten, dass Unbefugte keinen Zutritt in die Gebäude und auf das Grundstück erlangen (Ziff.1.1.) sowie lose Gebäudeteile zu entfernen (Ziff.1.2.). Weiterhin wurde die Antragstellerin aufgefordert, die Abfälle von dem Grundstück und aus dem Gebäude ordnungsgemäß zu entfernen und zu entsorgen (Ziff. 1.3.) und die uneingeschränkte Begehrbarkeit des öffentlichen Gehweges durch Verkehrssicherungsschnitt an den betroffenen Gehölzen herzustellen (Ziff. 1.4.). Der sofortige Vollzug der Ziffern 1.1. und 1.2. wurde angeordnet (Ziff. 2). Für den Fall der Nicht-, nicht fristgerechten oder ungenügenden Erfüllung der Ziff. 1.1. bis 1.4. des Bescheides wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000,- € angedroht (Ziff. 3) und es wurde eine Gebühr in Höhe von 20,30 € festgesetzt (Ziff. 4). Zur Begründung wurde im Wesentlichen angeführt, dass die Anordnung gemäß §§ 1 Abs. 1 und 4 Abs. 1 und 5 SächsPolG zur Abwehr von Gefahren für das Gemeinwesen, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht wurde, erforderlich sei. Durch die Zugangsmöglichkeiten in die Gebäude bestehe die Gefahr, dass sich zu diesen Unbefugte Zutritt verschaffen und sich dort aufhalten könnten. Dadurch bestehe auch die Gefahr einer illegalen Inbetriebnahme von Feuerungsanlagen in den Gebäuden, die zu einer erhöhten Brandgefahr führen würden. Kinder und Jugendliche könnten das Grundstück als „Abenteuerspielplatz“ nutzen und dadurch gefährdet werden. Durch den ungesicherten Zaun würden auf die Grundstück Abfälle abgelagert und Pkws illegal abgeparkt. Herabfallende Gebäudeteile würden die Nutzung der benachbarten Grundstücke erheblich beeinträchtigen. Der Sofortvollzug sei zum Schutz der Gesundheit von Personen besonders anzuordnen und überwiege das private Interesse der Antragstellerin. Die Antragsgegnerin sei durch Bürgerbeschwerden fortlaufend seit Juni 2006 auf den Zustand des Grundstück aufmerksam gemacht worden. Der rasant fortschreitende Verfall des Grundstückes stelle eine akute Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, der durch die sofortige Sicherung von Grundstück und Gebäude zu begegnen sei.

Mit Schreiben vom 26.09.2007 erhob die Antragstellerin gegen den Ordnungsbescheid vom 12.09.2007 Widerspruch, über den bisher noch nicht entschieden worden ist.

Mit Schreiben vom 01.10.2007, am gleichen Tag beim Verwaltungsgericht Dresden eingegangen, hat die Antragstellerin die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen den Ordnungsbescheid vom 12.09.2007 geltend gemacht. Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor, dass es an der für die Anordnung der sofortigen Vollziehung gebotenen Dringlichkeit fehle. Der Antragsgegnerin sei bereits seit dem Jahre 2002 bekannt, dass Dritte das streitbefangene Grundstück unbefugt nutzen würden. Der Antragstellerin sei eine Nutzung des streitbefangenen Grundstück seit Jahren nicht möglich. Hinzu komme die Ortsferne der Antragstellerin. Sie sei jedoch in der Vergangenheit mit Hilfe von vor Ort ansässigen Firmen den

Aufforderungen und Anordnungen der Antragsgegnerin nachgekommen und habe das Grundstück beispielsweise von Abfällen beräumen lassen, ein auf dem Grundstück unberechtigt abgestelltes Kraftfahrzeug entsorgen lassen, die Fenster und Türen im Erdgeschossbereich verschließen und einen Bauzaun um das Grundstück aufstellen lassen. Hierfür seien der Antragstellerin erhebliche Kosten entstanden. Es sei auf Aufgabe der Antragsgegnerin, gegen die Handlungsstörer vor Ort vorzugehen und das Grundstück der Antragstellerin vor rechtswidrigem Betreten unbefugter Dritter zu schützen. Dies habe sie in der Vergangenheit nicht getan.

Die Antragstellerin beantragt, sachdienlich ausgelegt,

die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs vom 26.09.2007 gegen die sofortige Vollziehung der Ziffern 1.1. und 1.2. des Anordnungsbescheides der Antragsgegnerin vom 12.09.2007 wiederherzustellen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie trägt zur Begründung vor, dass die von der Antragsgegnerin im besonderen öffentlichen Interesse angeordnete sofortige Vollziehung der Ziffern 1.1. und 1.2. sowohl formell wie auch materiell rechtmäßig sei. Der verwahrloste Zustand des Grundstücks der Antragstellerin habe nunmehr die sofortige Vollziehung der Anordnung vom 12.09.2007 erforderlich gemacht. Seit Juni 2006 seien die Beschwerden der Anwohner massiv geworden. Trotz Sicherungsbemühungen der Antragstellerin würden weiterhin Türen und Fenster der Gebäude auf dem Grundstück offen stehen, es gebe einen offenen Schacht auf dem Grundstück und auch der das Grundstück umschließende Bauzaun lasse ein Betreten des Grundstücks zu und drohe teilweise einzustürzen. Die angeordneten Maßnahmen seien verhältnismäßig und erforderlich, um die von dem streitbefangenen Grundstück ausgehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu beseitigen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die von der Antragsgegnerin dem Gericht vorgelegte Behördenakte und die Gerichtsakte verwiesen.

Der zulässige Antrag hat nur teilweise Erfolg.

Der von der Antragstellerin gestellte Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO ist in analoger Anwendung des § 68 VwGO dahingehend sachdienlich auszulegen, dass sie die aufschiebende Wirkung ihres Widerspruchs nur insoweit begehrt, als die Antragsgegnerin in dem angefochtenen Anordnungsbescheid die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse besonders angeordnet hat (betreffend die Ziffern 1.1. und 1.2. des Anordnungsbescheides vom 12.09.2007). Hinsichtlich der anderen Ziffern kommt dem Widerspruch der Antragstellerin bereits nach § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufschiebende Wirkung zu.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 26.09.2007 ist nur hinsichtlich der für sofort vollziehbar erklärten Ziffer 1.2. des Anordnungsbescheides der Antragsgegnerin vom 12.09.2007 gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 2. Altern. VwGO wiederherzustellen, da hier in der Sache das individuelle Interesse der Antragstellerin an der vorläufigen Suspendierung des Verwaltungsaktes gegenüber dem öffentlichen Interesse an dessen Sofortvollzug überwiegt (2.1). Hingegen ist die von der Antragstellerin begehrte aufschiebende Wirkung ihres eingelegten Rechtsbehelfs hinsichtlich der ebenfalls für sofort vollziehbar erklärten Ziffern 1.1. des angefochtenen Anordnungsbescheides nicht wiederherzustellen, da hier das öffentliche Sofortvollzugsinteresse überwiegt (2.2).

Nach § 80 Abs. 1 VwGO haben Widerspruch und Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung. Dies gilt nicht, soweit die Behörde gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die sofortige Vollziehung des den Antragsteller belastenden Verwaltungsaktes unter Berufung auf das öffentliche Interesse besonders anordnet. In diesen Fällen kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs ganz oder teilweise wiederherstellen. Hierbei hat das Gericht im Rahmen der gebotenen Interessenabwägung den voraussichtlichen Erfolg oder Misserfolg des jeweiligen Rechtsbehelfs – hier des Widerspruchs – zu berücksichtigen, wobei nur eine dem Aussetzungsverfahren entsprechende summarische Prüfung anzustellen ist. Nach der ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte liegt die sofortige Vollziehung eines Verwaltungsaktes regelmäßig im öffentlichen Interesse, wenn bereits in dem Verfahren auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zu erkennen ist, dass der gegen den belastenden Verwaltungsakt erhobene Rechtsbehelf keine Aussicht auf Erfolg haben kann, weil dieser offensichtlich rechtmäßig ist und seine sofortige Vollziehung daher auch regelmäßig im öffentlichen Interesse liegt. Erscheint der Rechtsbehelf dagegen offensichtlich begründet, verdient das Interesse an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung den Vorrang, denn ein öffentliches Interesse an der Vollziehung eines offensichtlich rechtswidrigen Verwaltungsaktes besteht regelmäßig nicht (vgl. BVerwG, Beschl. V. 29.04.1974, NJW 1974, 1294 f.).

1) Die Anordnung des Sofortvollzuges erfüllt zunächst in formeller Hinsicht die Anforderungen des § 80 Abs. 1 VwGO. Danach ist die Anordnung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO schriftlich zu begründen. Die Begründung muss einzelfallbezogen erkennen lassen, aufgrund welcher Umstände die Behörde in Ausnahme zum gesetzlichen Regelfall des § 80 Abs. 1 VwGO von einem Vorrang des öffentlichen Interesses am Vollzug des Verwaltungsaktes ausgeht. Die Schriftform der Begründung ist dabei auch gewahrt, wenn sie nicht sämtliche, für die Anordnung der sofortigen Vollziehung relevanten Gesichtspunkte aufführt (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 27.10.1983 – 10 S 1102/83 –). Diesen Anforderungen wird die von der Antragsgegnerin im vorliegenden Fall konkret gegebene Begründung gerecht.

2.1) In materieller Hinsicht ergibt die gebotene summarische Prüfung von Ziffer 1. 2. des angefochtenen Anordnungsbescheides der Antragsgegnerin dessen offensichtliche Rechtswidrigkeit, so dass insoweit das private Suspensivinteresse der Antragstellerin gegenüber dem Sofortvollzugsinteresse überwiegt.

Die Anordnung in Ziffer 1.2. des Bescheides vom 12.09.2007 verstößt gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, an den die Antragsgegnerin nach § 1 SächsVwVfG i.V.m. § 37 Abs. 1 VwVfG gebunden ist. Danach muss ein Verwaltungsakt hinreichend bestimmt sein. Damit der Adressat des Verwaltungsaktes sein Verhalten entsprechen ausrichten kann, muss die inhaltliche Regelung einerseits vollständig, klar und unzweideutig sein. Der Verwaltungsakt muss also aus sich heraus verständlich sein (OVG Lüneburg, Beschl. v. 05.02.2004, - 11 ME 271/03 -, m. w. Nachw. aus der Rspr.: VG Dresden, Urt. v. 29.11.2006 – 14 K 1971/04 –Kopp/Ramsauer,, VwVfG, 8. Aufl., § 37, RdNr. 12 m.w.N aus der Rspr.) Darüber hinaus muss der Verwaltungsakt auch eine geeignete Grundlage für seine zwangsweise Durchsetzung sein können. Seine Regelungen müssen also einen vollstreckbaren Inhalt haben. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit eines Verwaltungsaktes nach dem jeweiligen Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes und den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts (vgl. BVerwG, Urt. v. 15.02.1990 – 4 C 41/87 – in NVwZ 1990, S. 55; Kopp/Ramsauer, aaO, RdNr. 6). Die notwendige Bestimmtheit des Verwaltungsaktes kann sich auch aus der von der Behörde gegebenen Begründung des Verwaltungsaktes ergeben.

Gemessen an diesen Maßstäben ist der von der Antragstellerin angefochtene Anordnungsbescheid der Antragsgegnerin vom 12.09.2007 hinsichtlich der Ziffer 1.2., mit der die Antragstellerin aufgefordert wird, lose Gebäudeteile zu entfernen, nach summarischer Prüfung nicht hinreichend bestimmt im Sinne von § 37 Abs. 1 VwVfG. Zwar könnte die Maßnahme grundsätzlich auf die Generalemächtigung nach § 3 Abs. 1 SächsPolG gestützt werden, wonach die Polizei innerhalb der durch das Recht gesetzten Schranken die erforderlichen Maßnahmen treffen kann, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Eine der Grundlage des § 3 Abs. 1 SächsPolG vorgehende Spezialermächtigung, insbesondere eine vorrangig anzuwendende Bestimmung der Polizeiverordnung der Landeshauptstadt Dresden vom 28.10.2004 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 15.12.2005 kommt nicht in Betracht.

Nach der Formulierung des Bescheides ist es jedoch nicht hinreichend erkennbar, welche Maßnahmen mit der Anordnung unter Ziffer 1.2. von der Antragstellerin erwartet werden. § 37 Abs. 1 VwVfG gebietet es jedoch, die einzelnen Maßnahmen so konkret wie möglich zu beschreiben, um sie für den Betroffenen nachvollzieh- und ausführbar zu machen. Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Gegenüber der Antragstellerin wird nicht eindeutig geregelt, welche Gebäudeteile zu entfernen sind. Es ist nicht erkennbar, ob sich die Verfügung auf Gebäudeteile bezieht, die herabzufallen drohen, oder auch auf Teile, die lose auf dem Grundstück liegen. Die losen Gebäudeteile werden nicht bezeichnet. Auch aus der Begründung des Anordnungsbescheides kann keine hinreichende Sicherheit gewonnen werden, welche Maßnahmen von der Antragstellerin erwartet werden, hinsichtlich derer sie bei Nichtbefolgung der Verfügung mit der Festsetzung von Zwangsgeld rechnen muss. Zwar wird in den Gründen ausgeführt, dass herabfallende Gebäudeteile die Nutzung der benachbarten Grundstücke und Gebäude erheblich beeinträchtigen. Die Bezeichnung „lose Gebäudeteile“ geht jedoch über Teile, die Nachbargrundstücke bedrohen, weit hinaus. Dies sowohl hinsichtlich der Lage dieser Teile im Grundstück als auch hinsichtlich Art der Gegenstände, die als lose angesehen werden können. Auch der Umstand, dass im Verwaltungsvorgang – soweit ersichtlich – lediglich lose Ziegel erwähnt werden, ist im Anbetracht der deutlich weiteren Fassung der Anordnung nicht ausreichend, um die Verfügung auf diese Gegenstände zu konkretisieren. Dies ergibt sich bereits daraus, dass in der Begründung des Sofortvollzugs von eingeschlagenen Fenstern mit losen Scheiben und herumliegenden Scherben die Rede ist. Der Rüge der Unbestimmtheit kann auch nicht mit einem Hinweis auf die Schwierigkeit der Maßnahmenbenennung begegnet werden. Da die Anordnung des Sofortvollzuges nur bei einem Überwiegen des öffentlichen Interesses geboten ist, muss die Antragsgegnerin sich ohnehin ein eindeutiges Bild darüber verschaffen, welche konkrete Gefährdung von dem Grundstück ausgeht. Es stellt daher keine nicht zu bewältigende Erschwernis dar, die festgestellten Umstände, die eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen, zu benennen.

Aus den genannten Gründen war die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen Ziffer 1.2. der Anordnung wieder herzustellen.

2.2.) Hingegen ergibt die gebotene summarische Prüfung der ebenfalls von der Antragstellerin gerügten Ziffer 1.1. des Anordnungsbescheides der Antragsgegnerin daran offensichtliche Rechtmäßigkeit, so dass insoweit das private Suspensivinteresse der Antragstellerin hinter dem Sofortvollzugsinteresse zurückzustehen hat.

Die in Ziffer 1.1. des Anordnungsbescheides von der Antragsgegnerin als gemäß §§ 64 Abs. 1 Nr. 3, 68 Abs. 2 und 70 Abs. 2 SächsPolG als sachlich zuständige Ortspolizeibehörde getroffene Anordnung kann auf die polizeiliche Generalklausel des § 3 Abs. 1 SächsPolG gestützt werden. Die danach erforderliche konkrete Gefahr für die Anordnung dieser Einzelmaßnahme ergibt sich für das Gericht ohne Weiteres aus den Gründen des Anordnungsbescheides vom 12.08.2007 und den in der vorgelegten Behördenakte befindlichen Unterlagen (inklusive Fotos des Grundstücks). Das seit Jahren ungenutzte Grundstück und die auf diesem noch befindlichen Gebäude befinden sich in einem Zustand fortschreitender Verwahrlosung und begründen durch ihren Zustand eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben von Passanten und Personen, die sich in Verknennung der Gefahrensituation oder trotz dieser Gefahr ungehindert Zugang zu dem Grundstück und den Gebäuden

verschaffen können. Aufgrund der konkreten Lage in einem auch mit Wohngebäuden bebauten innerstädtischen Gebiet besteht aufgrund der mangelhaften Absicherung des Grundstücks die konkrete Gefahr, dass dort Kinder oder aber aus anderen Gründen in der Gefahrenerkennung eingeschränkte Personen in ungesicherten Boden- und Gebäudeöffnungen oder durch dort abgelagerte Abfälle zu Schaden kommen oder mit den dort vorgefundenen Gegenständen Anderen Schaden zufügen. Auch die Verursachung einer erhöhten Brandgefahr durch die mögliche illegale Nutzung der in den Gebäuden befindlichen Feuerungsanlagen folgt aus der mangelhaften Sicherung des Grundstücks und der Gebäude.

Hinsichtlich der Bestimmtheit der von der Antragsgegnerin zur Beseitigung dieser Gefahr getroffenen Anordnung, einen geschlossenen Zaun zu erstellen und sämtliche Fenster und Zugänge im Keller- und Erdgeschoss zu verschließen, bestehen keine Zweifel. Es wird hinreichend klar dargelegt, welche Maßnahmen von der Antragstellerin zu veranlassen sind, wobei die konkrete Ausführung der Antragstellerin zutreffend überlassen bleibt.

Die angeordneten Maßnahmen sind sowohl notwendig als auch geeignet, um die Gefahr zu beseitigen. Es kann auch nicht mit Erfolg eingewandt werden, die Maßnahmen seien unverhältnismäßig. Zwar hat die Antragstellerin in der Vergangenheit auf Anordnung der Antragsgegnerin bereits verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Sicherheit und Ordnung auf ihrem Grundstück zu gewährleisten, und somit bereits einen finanziellen Aufwand betrieben. Dies hindert jedoch nicht die Anforderung weiter objektiv gebotener Maßnahmen, zumal nicht dargetan ist, dass diese Maßnahmen die finanzielle Leistungskraft der Antragstellerin übersteigen und sie nicht in der Lage wäre, ihrer Verantwortlichkeit als Eigentümerin gerecht zu werden. Im Übrigen hindert die mit einer Maßnahme verbundene Kostenlast es ohnehin nicht, die gebotene Maßnahme festzusetzen. Fehlende finanzielle Mittel hindern die grundsätzliche Inanspruchnahme als Störer nicht (vgl. hierzu auch Belz, Polizeigesetz des Freistaates Sachsen, 3. Aufl., § 5, RdNr. 9).

Auch die Auswahl der Antragstellerin als Störerin nach § 5 SächsPolG ist nicht zu beanstanden. Die Antragsgegnerin ist nicht gehalten, vorrangig gegen Handlungsstörer vorzugehen, die sich illegal auf dem Grundstück aufhalten und sich oder andere gefährden. Vielmehr bietet die Auswahl der Eigentümerin als Störerin die effektivste und nachhaltigste Möglichkeit, die Gefahr zu beseitigen. Dabei muss das von der Antragstellerin vorgebrachte Argument, dass ihr die Sicherheit des streitbefangenen Grundstücks in Dresden durch ihren Sitz und der damit bestehenden Ortsferne erschwert werde, zurückstehen. Denn die Antragstellerin wird durch diese Ortsferne nicht von ihren Pflichten als Grundstückseigentümerin entbunden, sondern muss sich gegebenenfalls der Hilfe Dritter vor Ort bedienen, wie sie das im Übrigen in der Vergangenheit auch bereits getan hat. Die Antragstellerin kann sich ihrer Verantwortung für ihr privates Eigentum auch nicht durch einen Verweis auf von der Antragsgegnerin zu erwartende polizeiliche Sicherungsmaßnahmen entledigen. Jede polizeiliche Maßnahme ist im Verhältnis zu der Wahrnehmung der mit der Eigentümerstellung verbundenen Pflichten nachrangig.

Die Antragsgegnerin hat das ihr nach § 3 Abs. 1 SächsPolG zustehende Ermessen auch erkannt und ausgeübt. Sie hat in dem angefochtenen Anordnungsbescheid mit der Erforderlichkeit der Maßnahmen auseinander gesetzt und in zulässiger Weise in der Antragsrüge vom 17.10.2007 ihre Ermessenserwägungen gemäß § 114 Satz 2 VwGO zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der Anordnung ergänzt.

Schließlich steht der Rechtmäßigkeit der Anordnung auch nicht entgegen, dass die Antragsgegnerin den Bescheid vom 12.09.2007 ohne ausdrückliche Erwägung der zutreffenden Eingriffsgrundlage des § 3 Abs. 1 SächsPolG erlassen hat. Durch die Benennung des die Aufgaben der Polizei beschreibenden § 1 Abs. 1 SächsPolG, der die Tätigkeit der Polizei zur Gefahrenabwehr auführt, hat die Antragstellerin die Grundlagen ihres Tätigwerdens umrissen. Den Verwaltungsgerichten ist es nicht verwehrt, anstelle der im angefochtenen Verwaltungsakt angegebenen Rechtsgrundlage eine andere heranzuziehen, soweit der Verwaltungsakt hierdurch nicht in seinem Wesen verändert wird (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.09.2004 – 4 C 5/03 – in BVerwGE 122, 1-13, m.w.N. aus der Rspr. des BVerwG). Dies ist hier jedoch nicht der Fall.

Die in Ziffer 3. des Bescheides auch für die Ziffer 1.1. verfügte Androhung unmittelbaren Zwanges beruht auf §§ 19, 20 und 22 SächsVwVG.

Dieser Leitfaden ist eine Fortschreibung auf der Grundlage der Erstfassung des Leitfadens, erschienen als Werkstatt: Praxis Heft 65, Bonn 2009, erarbeitet durch Technische Universität Berlin (Auftragnehmer), Fachgebiet Baurecht und Bauverwaltungslehre, Prof. Dr. Rudolf Schäfer, sowie Brandenburgische Technische Universität Cottbus (Auftragnehmer), Lehrstuhl Bau- und Planungsrecht, Gastprof. Ass. jur. Petra Lau und Dipl.-Ing. Städtebauass. Ulf Gerlach

