

finden. Widersinnig wäre es nämlich insbesondere, wenn zur Abdeckung von Darlehensschulden aus Sozialhilfe

²⁹ Zu den Voraussetzungen der (ausnahmsweisen) Schuldentilgung vgl. *Gottschick/Giese* (Anm. 6), Rz. 4.1 zu § 5 m. weit. Nachw.

nach § 15 b BSHG der Träger gezwungen wäre, nunmehr vorbeugende Hilfe nach § 6 BSHG zwecks Schuldentilgung zu gewähren²⁹. Auch als Darlehen bleibt Sozialhilfe eine öffentlich-rechtliche Leistung, die – von besonders gelagerten Ausnahmefällen abgesehen – in öffentlich-rechtlicher Form nicht nur gewährt, sondern auch zurückgefordert, gestundet oder erlassen werden muß.

Baugebot nach § 176 BauGB

– Ein „stumpfes Schwert“? –

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stürer, Münster*

Die Umsetzung städtebaulicher Planung mit den Mitteln der Planvollzugsinstrumente hat in der Vergangenheit vielfach Schwierigkeiten bereitet. Dies gilt vor allem für die Planverwirklichungsgebote in §§ 39a bis i BBauG, die in der städtebaulichen Praxis gegen den Widerstand des Grundstückseigentümers nur recht selten angewandt worden sind. Das BauGB hat diese Gebote in der Grundkonzeption übernommen, in Einzelheiten jedoch gestrafft. Angesichts dieses Befundes stellt sich die Frage, ob die Planverwirklichungsgebote, die nunmehr in §§ 175 bis 179 BauGB¹ ihren neuen Platz im Regelwerk der städtebaulichen Planung gefunden haben, den an sie zu stellenden Anforderungen gerecht werden. Dies soll am Beispiel des Baugebotes nach §§ 175, 176 BauGB untersucht werden.

Nach § 176 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer angemessenen Frist (1) sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder (2) ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen. Das Baugebot kann nach § 176 Abs. 2 BauGB auch innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile angeordnet werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken. Bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit hat die Gemeinde von dem Erlaß des Baugebotes abzusehen (§ 176 Abs. 3 BauGB). Der Eigentümer hat nach § 176 Abs. 4 BauGB einen Übernahmeanspruch, wenn er glaubhaft macht,

daß ihm die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar ist. Der Eigentümer kann bei Erlaß des Baugebotes auch zum Abbruch aufstehender Bausubstanz verpflichtet werden (§ 176 Abs. 5 BauGB). Ist für ein Grundstück eine andere als bauliche Nutzung festgesetzt, so ist § 176 Abs. 1 und 3 bis 5 BauGB entsprechend anzuwenden (§ 176 Abs. 6 BauGB).

Bei Anwendung dieser Vorschriften stellen sich eine Reihe von Fragen, die mit der Umsetzung des Baugebotes zusammenhängen. Hier soll untersucht werden,

- ob nach § 176 BauGB auch die Verpflichtung zur Stellung eines Bauantrages aufgegeben werden kann,
- welche Anforderungen an die Bestimmtheit eines Baugebotes und des Gebotes, im Zusammenhang mit dem Erlaß eines Baugebotes einen Bauantrag einzureichen, zu stellen sind,
- in welchem Umfang bei Erlaß eines Baugebotes die architektonisch-gestalterischen Entscheidungsfreiräume des Bauherrn zu wahren sind.
- ob und unter welchen Voraussetzungen aus einem Baugebot und dem Gebot, einen Bauantrag zu stellen, vollstreckt werden kann.

1. § 176 BauGB als Ermächtigungsgrundlage für die Verpflichtung, einen Bauantrag zu stellen

§ 176 BauGB ermächtigt die Gemeinde, den Eigentümer bei Vorliegen der Voraussetzungen dieser Vorschrift zur Bebauung seines Grundstücks durch Erlaß eines Baugebotes zu verpflichten. Ob der Grundstückseigentümer damit auch verpflichtet ist, den dazu erforderlichen Bauantrag zu stellen, und die Gemeinde zugleich berechtigt ist, diese Verpflichtung durch Bescheid aufzugeben, ist in der Vorschrift nicht ausdrücklich angeordnet. Sieht man in § 176 BauGB keine Ermächtigung, dem Bauherrn im Zusammenhang mit dem Erlaß eines Baugebotes zur Stellung eines Bauantrages zu verpflichten, würde die Umsetzung des Baugebotes bereits in diesem Stadium scheitern. Eine Verpflichtung des Eigentümers, das Bau-

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, war mehrere Jahre Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Raumplanung und öffentliches Recht der Universität Münster.

¹ Baugebot (§ 176 BauGB), Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB), Pflanzgebot (§ 178 BauGB), Abbruchgebot (§ 179 BauGB).

gebot durch die Stellung eines dazu notwendigen Bauantrages rechtlich umzusetzen, würde damit unmöglich gemacht. Im Ergebnis erweist sich damit das in § 176 BauGB geregelte Baugebot als stumpfe Waffe, die sanktionslos bleibt. Es stellt sich daher die Frage, in welcher Weise die in § 176 BauGB niedergelegten Verpflichtungen umgesetzt werden können². Wollte man auf eine Umsetzung der sich aus dem Baugebot des § 176 BauGB ergebenden Pflichten ganz verzichten, so würde diese Vorschrift letztlich leerlaufen, so daß es dem einzelnen Grundstückseigentümer freigestellt wäre, den sich aus dem Gesetz und den dazu ergangenen Verfügungen ergebenden Verpflichtungen nachzukommen oder davon abzusehen. Vollstreckt werden könnte bei mangelnder Pflichtentreue des betroffenen Grundstückseigentümers jedenfalls nicht.

§ 176 BauGB muß daher eine Rechtsgrundlage dafür enthalten, den Eigentümer zur Stellung des Bauantrags zu verpflichten. Die Vorschrift selbst ermächtigt unter den dort genannten Voraussetzungen die Gemeinde, dem Eigentümer ein Baugebot aufzugeben. Er kann dabei verpflichtet werden, innerhalb einer näher zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen (§ 176 Abs. 1 BauGB). Da das Baugebot einerseits nicht zugleich die Baugenehmigung umfaßt, andererseits aber die Stellung des Bauantrages erforderlich ist, um das Baugebot rechtlich umzusetzen, muß die gemeindliche Kompetenz zum Erlaß des Baugebotes, wie sie in § 176 BauGB niedergelegt ist, zugleich auch die Ermächtigungsgrundlage für die Gemeinde darstellen, den betroffenen Eigentümer zur Stellung eines Bauantrags zu verpflichten. Anderenfalls

2 Vgl. dazu *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, Kommentar, 2. Aufl. 1987, § 176 RdNr. 1ff.; *Walter Bielenberg/Michael Krautzberger/Wilhelm Söfker*, BauGB, 1987, § 176; *Gundolf Bork*, Bewertung der Situation auf den regionalen Wohnungs- und Bodenmärkten, StuGB 1981, S. 168; *Hartmut Dietrich*, Mobilisierung von Baulücken, StuGR 1980, S. 426; *ders.*, Baugebot – ein Weg zur Bebauung erschlossener Grundstücke?, StuGB 1983, S. 43; *Richard Geimer*, Das Baugebot nach dem Bundesbaugesetz, VR 1981, S. 430; *Dieter Haack*, Schwerpunkte der Wohnungs- und Städtebaupolitik, BBauBl. 1981, S. 16; *ders.*, Bauland ausweisen – Nutzung sicherstellen?, Demokratische Gemeinde 1981, S. 185; *Wolfgang Klapdor*, Planungsprobleme einer Großstadt als Aufgabe der Rechtsstaatsforschung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/1982, S. 69; *Horst Köhler*, Die Planverwirklichungsgebote als Instrument des Städtebaurechts, 1985, S. 51; *Krautzberger*, Das Gesetz zur Erleichterung der Bereitstellung von Bauland, BBauBl. 1981, S. 514; *Bernhard Loddenkemper*, Zur wirtschaftlichen Zumutbarkeit beim Baugebot, BauR 1985, S. 489; *Rolf-Peter Löhr*, Rechtsfragen bei der Durchsetzung von Baupflichten, ZfBR 1981, S. 258; *Horst Lücke*, Das Baugebot – Ein wirksames Instrument des Bodenrechts?, München 1980; *Karl-Heinz Neuhausen*, Die Planverwirklichungsgebote nach der Neufassung des BBauG, NJW 1977, S. 784; *Karl-Heinz Rothe*, Verwirklichung von Bebauungsplänen mit und ohne Gebotsanordnung und die Erhaltung baulicher Anlagen, 1986, RdNr. 134ff.; *Schlichter/Stich/Titel*, BBauG, Kommentar, RdNr. 1ff. zu § 39b; *Schmaltz*, in: *Schrödter*, BBauG, Kommentar, 4. Aufl. 1980, RdNr. 1 zu § 39b; *G. Wegener*, Analyse des Instrumentariums zur Nutzung des Baulandpotentials, BIGBW 1981, S. 61; *Felix Weyreuther*, Baugebot und Baupflicht, BauR 1974, S. 7; *Jürgen Wolf*, Baugebote und Stadtentwicklungsplanung, BIGW 1982, S. 61. Auch das BVerwG geht davon aus, daß der Vollzug von Baupflichten durch Ersatzvornahme grundsätzlich möglich und verfassungsrechtlich zulässig ist, vgl. BVerwGE 7, 297 = DöV 1957, S. 185.

liefere § 176 BauGB bereits zu einem recht frühen Zeitpunkt des Verwaltungsverfahrens leer. Das Baugebot könnte in Ermangelung einer Baugenehmigung nicht verwirklicht werden. Eine auf Vollzug angelegte Vollstreckung des Baugebotes würde bereits im Anfangsstadium scheitern. § 176 BauGB würde sich bereits hier als sanktionslose Norm erweisen, die der Pflichtige beachten könnte, deren Nichtbeachtung jedoch ohne weitere Folgen für ihn bliebe. Das städtebauliche Instrumentarium des Baugebotes wäre ein „stumpfes Schwert“. § 176 BauGB muß also zugleich die Ermächtigungsgrundlage dafür enthalten, den betroffenen Grundstückseigentümer zur Stellung eines Bauantrags zu verpflichten³.

Dem kann auch nicht mit dem Einwand begegnet werden, die Durchsetzung des Baugebotes sei allein mit den Mitteln der Enteignung möglich⁴. Ein derartiges Vorrang- und Ausschließlichkeitsverhältnis zugunsten der Enteignung besteht hinsichtlich des Vollzuges des Baugebotes nicht. Bereits § 39 Abs. 4 BBauG gab zwar die Möglichkeit einer Enteignung, wenn der Grundstückseigentümer seine Verpflichtungen aus dem Erlaß eines Baugebotes nicht erfüllte. Die Vorschrift war dabei als Grundverweisung in dem Sinne ausgestaltet, daß eine Enteignung dann zulässig war, wenn die Voraussetzungen der §§ 87 ff. BBauG vorlagen. Schon diese Rechtskonstruktion legte nahe, daß Baugebot und Enteignung unabhängig voneinander angewendet werden können und in ihren Voraussetzungen und Rechtsfolgen nebeneinander stehen. Dieses eigenständige Nebeneinander von Baugebot und Enteignung wird im BauGB dadurch unterstrichen, daß in § 176 BauGB die in § 39b Abs. 4 BBauG enthaltene Verweisung entfallen ist und eine Enteignung in derartigen Fällen unmittelbar nach §§ 85 Abs. 1 Nr. 5, 87 BauGB erfolgen kann. Das Gesetz sieht also zwischen Baugebot und Enteignung kein abgestuftes Verfahren in dem Sinne, daß zunächst ein Baugebot zu erlassen ist und sodann ausschließlich die Enteignung als Vollzug eines Baugebotes in Betracht kommt. Baugebot und Enteignung stehen vielmehr mit eigenständigen Voraussetzungen und selbständigen Möglichkeiten des Verwaltungsvollzuges nebeneinander^{5,6}.

2. Bestimmtheitsgebot

Weitere Schwierigkeiten bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelung des § 176 BauGB ergeben sich im Hinblick auf die Bestimmtheit des Baugebotes und die An-

3 So auch *Battis/Krautzberger/Löhr* (Anm. 2), RdNr. 5 zu § 176: „Das Baugebot schließt die Baugenehmigung nicht ein. Die Verpflichtung des Eigentümers zur Bebauung des Grundstücks oder zur Anpassung eines vorhandenen Gebäudes schließt seine Verpflichtung ein, den erforderlichen Bauantrag zu stellen.“ *Schmaltz* (Anm. 2), RdNr. 12 zu § 39b; *Schlichter/Stich/Titel* (Anm. 2), RdNr. 6 zu § 39b; *Vogel*, in: *Brügelmann*, BauGB, RdNr. 4 zu § 39b.

4 So OVG NW, Urt. v. 12. 5. 1987 – 7 A 1978/86 – A. U. 8.

5 So ausdrücklich *Battis/Krautzberger/Löhr* (Anm. 2), RdNr. 14 zu § 175; vgl. auch *Löhr*, ZfBR 1981, S. 258; *Bielenberg/Krautzberger/Söfker* (Anm. 2), RdNr. 57.

6 Enteignung und zugrundeliegende städtebauliche Maßnahme können dabei durchaus unterschiedlichen Voraussetzungen unterliegen, vgl. BGH, Urt. v. 14. 3. 1968 – III ZR 105/67 – *Thiel/Gelzer*, Baurechtssammlung, Bd. 19, Nr. 55 (S. 92); BVerfG, DÖV 1987, S. 488 (Boxberg).

ordnung, den dazu erforderlichen Bauantrag zu stellen. Insbesondere im nichtbeplanten Innenbereich sind vielfach mehrere Nutzungsmöglichkeiten nach Art und Maß innerhalb des aus der Umgebung hervorgehenden Rahmens zulässig. Ist die Gemeinde in diesen Fällen berechtigt, eine der verschiedenen Varianten auszuwählen und dem Eigentümer bei Erlaß des Baugebotes verbindlich vorzuschreiben oder ist die Gemeinde durch § 176 BauGB dahingehend beschränkt, diesen im Bauplanungs- oder Bauordnungsrecht bestehenden Gestaltungsspielraum zu wahren? Genügt es, daß die Gemeinde den mit dem Baugebot belegten Eigentümer dazu verpflichtet, den „notwendigen“ Bauantrag zu stellen, oder bedarf es hier etwa einer konkreteren Festlegung, wie der Bauantrag im einzelnen auszusehen hat?

Nach § 176 BauGB kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (Absatz 1) und im nichtbeplanten Innenbereich (Absatz 2) den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer näher zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes oder den planungsrechtlichen Vorgaben im nichtbeplanten Innenbereich zu bebauen. Die Gemeinde steht dabei allerdings vor der Schwierigkeit, einerseits eine ausreichend konkrete Verpflichtung anzuordnen, andererseits aber den planerischen Gestaltungsraum zu wahren, der mit der Stellung eines solchen Baugenehmigungsantrags notwendigerweise verknüpft ist. Und darin liegt das eigentliche Problem: Durch das Baugebot nach § 176 BauGB soll eine bauliche Grundstücksnutzung entsprechend den planungsrechtlichen Vorgaben sichergestellt werden. Der Grundstückseigentümer kann daher nach § 176 BauGB verpflichtet werden, sein Grundstück innerhalb angemessener Frist entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans bzw. den Vorgaben nach den Grundsätzen zu § 34 BauGB zu bebauen. In dieser Zielrichtung der städtebaulichen Konzeptionsgerechtigkeit, wie sie sich aus den planungsrechtlichen Vorgaben ergibt, findet das Baugebot einerseits seine auch verfassungsrechtliche Legitimierung, zugleich aber auch seine Begrenzung: Im Rahmen der Vorgaben des Bebauungsplans bzw. des nach § 34 BauGB Zulässigen ist der Grundstückseigentümer frei darin, nach eigenen Vorstellungen die Bebauung seines Grundstücks zu verwirklichen. Insbesondere die architektonische Gestaltung darf dabei – soweit die planungsrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Vorgaben beachtet sind – nicht eingeschränkt werden. Ein Baugebot, das den Grundstückseigentümer in diesem eigenverantwortlichen (autonomen) Entscheidungsraum Vorgaben macht, die über die Festsetzungen des Bebauungsplans bzw. das nach § 34 BauGB Zulässige hinausgehen, kann in § 176 BauGB keine Rechtsgrundlage mehr finden. Der danach erforderliche Gestaltungsspielraum verbietet es daher, dem Grundstückseigentümer einen bestimmten Bauantrag vorzuschreiben. Es muß vielmehr gerade in der architektonischen Umsetzung der planungsrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Vorgaben dem Grundstückseigentümer vollständiger Handlungsspielraum verbleiben⁷.

Diese Besonderheiten, die mit der autonomen Umsetzung der planungsrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Vorgaben im Zusammenhang stehen, unterscheiden die rechtlichen Möglichkeiten der Gemeinde, im Rahmen des Erlasses eines Baugebotes den Grundstückseigentümer zur Stellung eines Bauantrages zu verpflichten, wesentlich von den ordnungs- und polizeirechtlichen Eingriffsmöglichkeiten, die wesentlich stärker konditional vorprogrammiert und auch hinsichtlich der in Betracht kommenden Verpflichtungen von Natur aus eindeutiger bestimmt sind. So ist es etwa bei ordnungsrechtlichen oder polizeirechtlichen Verfügungen regelmäßig möglich, dem Pflichten eine bestimmte Maßnahme zur Beseitigung der Gefahr aufzugeben und ihm sodann unter Berücksichtigung der Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit den Austausch der Mittel zu ermöglichen. Die Umsetzung des Baugebotes durch Stellung eines Bauantrages ist demgegenüber weitgehend final programmiert in dem Sinne, daß zwar ein bestimmter Erfolg im Sinne der Verwirklichung einer Zielkonzeption anzustreben ist, der Weg und die in Betracht kommenden Handlungsalternativen jedoch einer rechtlichen Normierung weitgehend entzogen sind, sondern im Bereich der autonomen, planerischen Entscheidungsverantwortung liegen. Wegen dieser völlig andersartigen Struktur des Entscheidungsprozesses und der Entscheidungsgewinnung kann die aus dem Polizei- und Ordnungsrecht bekannte Inanspruchnahme des Störers durch eine konkret aufgegebene geeignete, erforderliche und verhältnismäßige Maßnahme nicht in das weitgehend autonom determinierte Planungsrecht übertragen werden. Hier wäre es wegen Überschreitung der Ermächtigungsgrundlage des § 176 BauGB und wegen Verstoßes gegen die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG unzulässig, den bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben notwendigerweise verbleibenden Planungs- und Gestaltungsraum dadurch einzugrenzen, daß dem Grundstückseigentümer eine bestimmte Ausführung des Gebäudes vorgeschrieben würde. Die Wahrung dieser eigenverantwortlichen Gestaltungsbefugnisse kann daher nur gelingen, wenn die Gemeinde bei dem Erlaß des Baugebotes darauf verzichtet, dem Eigentümer eine bestimmte Bebauung vorzuschreiben, sondern (lediglich) die Ver-

nungsrecht vorgezeichneten Spielraum wahren muß, vgl. OVG NW, Urt. v. 12. 5. 1987 – 7 A 1978/86 – A. U. 11 sowie Urt. v. 12. 5. 1987 – 7 A 1979/86 – „Nur soweit es der vom Gesetz verfolgte Zweck erfordert, darf in die Freiheit des Eigentümers, sein Grundstück im Rahmen des nach § 34 BBauG Zulässigen nach seiner eigenen Entscheidung zu nutzen oder nicht zu nutzen, eingegriffen werden. Soweit das Baugebot deshalb Festlegungen zu Art und Maß der zu erstellenden Bebauung enthält, die durch diesen Zweck nicht gefordert werden, ist es nicht nur durch die gesetzliche Ermächtigung des § 39 b VII BBauG nicht mehr gedeckt, sondern verstößt zugleich gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Aus diesen Erwägungen ist dem Verwaltungsgericht darin zuzustimmen, daß dann, wenn nach § 34 BBauG hinsichtlich der Art und des Maßes der Bebauung verschiedene Möglichkeiten bestehen, das unbebaute oder minderbebaute Grundstück entsprechend der Umgebungsbebauung baulich zu nutzen, die Gemeinde nicht befugt ist, von sich aus eine der in Betracht kommenden Alternativen auszuwählen und sie zum Gegenstand des Baugebotes zu machen. Sie muß sich vielmehr darauf beschränken, in dem Baugebot das Mindestmaß der geforderten baulichen Nutzung festzulegen.“

⁷ Auch das OVG NW geht in zwei Entscheidungen davon aus, daß die Gemeinde bei Erlaß eines Baugebotes den im Pla-

pflichtung ausspricht, im Rahmen der rechtlichen Vorgaben, wie sie planungsrechtlich in den Festsetzungen des Bebauungsplans bzw. – für den nichtbeplanten Innenbereich – in § 34 BauGB niedergelegt sind und sich bauordnungsrechtlich aus den landesrechtlichen Vorschriften ergeben, die Bebauung vorzunehmen. Daraus folgt zugleich, daß ein Baugebot, das diesen Rahmen respektiert, nicht wegen mangelnder Bestimmtheit rechtswidrig ist.

3. Teilnichtigkeit/Gesamtnichtigkeit

Geht das Baugebot über den in § 176 BauGB vorgezeichneten Rahmen hinaus und schreibt es dem Eigentümer mehr vor, als den planungs- und ordnungsrechtlichen Vorgaben entspricht, so erweist es sich als teilunwirksam mit der Folge, daß sich die Frage einer Gesamtnichtigkeit des Baugebotes stellt. Geringfügige Überschreitungen des Rahmens, den § 176 BauGB setzt, führen dabei nicht zur Gesamtnichtigkeit, sondern lediglich dazu, daß diese zusätzlichen Vorgaben für den Eigentümer nicht verbindlich werden.

Diese Grundsätze müssen auch für die Begründung des Baugebotes gelten. Ordnet die Gemeinde das Baugebot etwa aus Gründen der Lückenschließung und mit dem Ziel der besseren Auslastung der infrastrukturellen Einrichtungen an und erwähnt sie daneben als Grund die Schaffung von weiterem Wohnraum, obwohl nach den planerischen Vorgaben auch eine andere Nutzungsart in Betracht käme, so führt dieser Begründungsüberschuß nicht zur Unwirksamkeit des Baugebotes. Dies gilt insbesondere dann, wenn jeder der von der Gemeinde dargelegten Gesichtspunkte für sich allein den Erlaß eines Baugebotes rechtfertigt. Selbst wenn daher in dem vorgeannten Beispiel das Ziel, Wohnraum zu schaffen, ausfällt, weil der in § 34 BauGB vorgezeichnete Rahmen weiter ist und § 176 BauGB die Festlegung auf diese Nutzungsart nicht gestattet, führt dies nicht dazu, daß das Baugebot wegen eines Begründungsüberschusses rechtswidrig wird. Außerdem liegt auf der Hand, daß durch die Schaffung weiterer baulicher Nutzfläche potentiell auch neuer Wohnraum geschaffen werden kann – jedenfalls in dem Sinne, daß die insgesamt nutzbare Fläche vergrößert wird und ggf. durch Umverteilung der Nutzungen an anderer Stelle Wohnfläche frei wird.

Außerdem ist die Gemeinde bei der Prüfung der Zumutbarkeit des Baugebotes berechtigt, die Wirtschaftlichkeit des Baugebotes an einer von ihr ausgewählten Variante darzustellen. Da das Baugebot nicht ergehen darf, wenn die Verwirklichung der angeordneten Maßnahme unzumutbar ist (§ 176 Abs. 1 BauGB), stellt sich die Frage der wirtschaftlichen Zumutbarkeit des Baugebotes. Um die Wirtschaftlichkeit der angeordneten Maßnahme darzustellen, ist die Gemeinde befugt, aus der Vielzahl der Gestaltungs- und Verwirklichungsmodelle eine kostengünstige Bebauung des Grundstücks auszuwählen und an dieser Variante die Wirtschaftlichkeit der angeordneten Maßnahme darzustellen. Die Zulässigkeit einer derartigen Konkretisierung unterschiedlicher Bebauungsmöglichkeiten im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung liegt auf der Hand. Anderenfalls wäre die Gemeinde verpflichtet, für alle denkbaren Bebauungsvarianten, die im Rahmen der planungsrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Vorgaben möglich sind, jeweils gesondert die

Wirtschaftlichkeit des angeordneten Baugebotes nachzuweisen. Bei einer solchen Forderung wäre der Erlaß eines Baugebotes von vornherein zum Scheitern verurteilt, da insbesondere auch im Bereich der Bauausführung bei wohl jedem Bauvorhaben Realisierungsformen möglich sind, die sich unter keinem denkbaren Blickwinkel als wirtschaftlich erweisen.

4. Umsetzung des Baugebotes nach § 176 BauGB

Wollte man dem Baugebot in § 176 BauGB lediglich die Verpflichtung des Eigentümers, nicht jedoch entsprechende Befugnisse der Gemeinden entnehmen, so sind Erlaß und rechtliche Umsetzung des Baugebotes, wie es in § 176 BauGB angelegt ist, praktisch nicht möglich. Eine (allgemeine) Verpflichtung, durch die der betroffene Grundstückseigentümer mit einem Baugebot belegt und verpflichtet wird, den notwendigen Bauantrag zu stellen, würde dann wegen fehlender Rechtsgrundlage und mangelnder Bestimmtheit ausscheiden. Eine darüber hinausgehende konkretere Verpflichtung würde jedoch unzulässig in den autonomen Gestaltungsraum des Planverfassers und Grundstückseigentümers eingreifen und sozusagen der planungsrechtlichen Ebene, wie sie in den Festsetzungen des Bebauungsplanes zum Ausdruck kommt, eine zweite Ebene hinzufügen, die in der konkreten Einzelanweisung ihren Niederschlag findet. Dies würde aber die Ermächtigungsgrundlage in § 176 BauGB überschreiten und wäre auch verfassungsrechtlich aus der Sicht der Eigentumsgarantie nicht hinnehmbar. In der Konsequenz folgt aus einer solchen Ansicht, daß das Baugebot in § 176 BauGB – und Vergleichbares dürfte für die anderen planungsrechtlichen Gebote in §§ 175 bis 179 BauGB gelten – nicht umsetzbar wäre und sozusagen leerliefe. Dies aber kann weder dem Anliegen des Gesetzgebers entsprochen haben, noch wäre es mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren, da sich der Erlaß eines solchen planungsrechtlichen Gebotes im Vergleich zum Vollzug des Eigentums durchaus als das mildere Mittel darstellen kann. Den planungsrechtlichen Geboten in §§ 175 ff. BauGB wäre damit der Kern ihrer Wirkkraft genommen⁸. Sie wären zu bloßen Ordnungsvorschriften reduziert, deren Nichtbeachtung jedoch für den betroffenen Eigentümer sanktionslos bliebe. Die planungsrechtlichen Gebote verlangen daher nach einer Umsetzung durch flankierende Vollstreckungsmaßnahmen. So gesehen erweisen sich die städtebaulichen Planvollzugsinstrumente des BauGB nicht als „stumpfe Waffe“, wenn ihnen nicht durch eine skelettierte Gesetzesauslegung künstlich die Durchschlagskraft genommen wird. Ein Städtebaurecht, das nicht nur in theoretischen Planungen auf dem Papier steht, sondern in der Praxis Gestalt gewinnen will, kann auf die Umsetzung der planerischen Konzeptionen und damit auf den Vollzug der Planverwirklichungsgebote nicht verzichten.

⁸ Wegen dieser Zusammenhänge wird in der Literatur auch die Vollstreckung des Baugebotes durch Verwaltungszwang neben den Enteignungsmöglichkeiten für zulässig gehalten, so Vogel (Anm. 3), RdNr. 24 zu § 39 b; Schmaltz (Anm. 2), RdNr. 13 zu § 39 b; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, RdNr. 83 zu § 39 b.