



Neue Regelung erforderlich

Städtebauliche Situation und Lösungsansätze zum Umgang mit „Schrottimmobilien“

Von Professor Dr. Michael Krautzberger und Professor Dr. Bernhard Stür

In den letzten Jahrzehnten prägen zunehmend verwahrloste, nicht mehr wirtschaftlich nutzbare Gebäude das Bild der Städte, teilweise auch der Innenstädte. Solche „Schrottimmobilien“ stellen aufgrund ihrer negativen Ausstrahlung auf die Umgebung ein ernstes stadtentwicklungspolitisches Problem dar, das dem Ziel einer qualitativollen Innenentwicklung der Städte und Gemeinden widerspricht. Nicht selten werden solche Immobilien als Spekulationsobjekte gehalten, die nach und nach dem Verfall preisgegeben sind.

Strukturschwache Regionen kämpfen nicht nur mit wirtschaftlich bedingten Bevölkerungsverlusten, sondern als Folge des demografischen Wandels mit einem größer werdenden natürlichen Verlust. Als Ergebnis summieren sich Wohnungsleerstände in städtebaulich belasteten Gebieten, wie etwa an innerstädtischen Hauptverkehrsstraßen, die in einzelnen Fällen zum völligen Leerstand von Gebäuden führen. Die oft durch Vandalismus zusätzlich belasteten Leerstände betreffen auch innerstädtische Altbauquartiere mit einem hohen stadtbildlichen Identifikationswert.

Das rechtliche Handlungspotenzial der Gemeinde zur Beseitigung dieser Missstände beinhaltet zwar ein Rückbau- und Entsigelungsgebot (§ 179 BauGB), auf

dessen Grundlage ein Abriss verwahrloster Gebäudesubstanz, die wirtschaftlich nicht mehr zu sanieren ist, angeordnet werden kann. In der aktuellen Gesetzesfassung erlauben die Bestimmungen des § 179 BauGB jedoch nur einen Abriss auf Kosten der Gemeinde. Die „Sanierung“ erfolgt dabei nach traditionellem Muster auf Kosten der Allgemeinheit.¹

Ist ein Rückbau unvermeidbar, sollten wirtschaftlich leistungsfähige Eigentümer solcher verwahrloster „Schrottimmobilien“ nach Maßgabe der Werthaltigkeit des Grundstücks und im Rahmen der auch verfassungsrechtlich grundgelegten Zumutbarkeit hierfür selber aufkommen und nicht Gemeinden in Bereichen finanziell belasten, in denen die Eigentümer in der Tendenz finanzielle Vorteile ziehen.

Gesetzgebungsvorschlag

Das Rückbau- und Entsigelungsgebot in § 179 BauGB könnte etwa wie folgt gefasst werden:

§ 179 BauGB (Rückbau- und Entsigelungsgebot). (1) ¹Die Gemeinde kann den Eigentümer verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt

¹ Krautzberger in: Batts/Krautzberger/Löhr, 11. Aufl. 2009, §§ 175 – 179 BauGB; Stür, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdn. 2006; Krautzberger/Stür, BauR 2012, 874.

AUTOREN



Professor Dr. Michael Krautzberger ist Präsident der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Mitglied der Akademie für Raumforschung und Landesplanung und stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Stiftung Denkmalschutz



Professor Dr. Bernhard Stür, Rechtsanwalt und Notar, ist Mitglied des Verfassungsausschusses der Bundesrechtsanwaltskammer

KURZ GEFASST

In den letzten Jahren nimmt das Problem nicht mehr genutzter, teilweise verwahrloster, Gebäude in Städten und Gemeinden zu. Vielerorts beeinträchtigen diese sogenannten „Schrottimmobilien“ das Stadtbild. Die bisherige Rechtslage sieht vor, dass Kommunen für die Kosten der Beseitigung dieser Liegenschaften aufkommen müssen. Durch eine gesetzgeberische Neuregelung sollte nun das Rückbaugesamt so umgestaltet werden, dass die Kosten für diese Maßnahmen durch den Eigentümer zu tragen sind und die kommunalen Kassen nicht mehr belasten. Durch eine Zumutbarkeits- und Verhältnismäßigkeitsbeschränkung können die verfassungsrechtlichen Grenzen der Eigentumsgarantie gewahrt werden.

wird, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann. ²Weist eine bauliche Anlage Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 S. 1 auf, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können, kann die Gemeinde die Beseitigung der Missstände durch Rückbau auf Kosten des Eigentümers anordnen und ihn im Rahmen der Zumutbarkeit zu einer Entschädigung der nach Abs. 3 Berechtigten verpflichten. ³Dies gilt auch, soweit die Kosten einer Modernisierung oder Instandsetzung von dem Eigentümer nach § 177 Abs. 4 S. 1 nicht zu tragen wären. ⁴§ 177 Abs. 2 bis 4 sind anzuwenden. ⁵Die Sätze 1

bis 3 gelten entsprechend für die sonstige Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen, bei denen der durch Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden soll; die sonstige Wiedernutzbarmachung steht der Beseitigung nach Satz 1 gleich.⁶ Diejenigen, für die ein Recht an dem Grundstück oder an einem das Grundstück belastenden Recht im Grundbuch eingetragen oder durch Eintragung gesichert ist, das nicht zur Nutzung berechtigt, sollen von dem Bescheid benachrichtigt werden, wenn sie von der Beseitigung betroffen werden.⁷ Unberührt bleibt das Recht des Eigentümers, die Beseitigung selbst vorzunehmen.

(2) ¹Der Bescheid darf bei Wohnraum nur vollzogen werden, wenn im Zeitpunkt der Beseitigung angemessener Ersatzwohnraum für die Bewohner unter zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht. ²Strebt der Inhaber von Raum, der überwiegend gewerblichen oder beruflichen Zwecken dient (Geschäftsraum), eine anderweitige Unterbringung an, soll der Bescheid nur vollzogen werden, wenn im Zeitpunkt der Beseitigung anderer geeigneter Geschäftsraum unter zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht.

(3) ¹Entstehen dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten durch die Anordnung nach Abs. 1 oder die Beseitigung Vermögensnachteile, hat die Gemeinde nach Maßgabe des § 177 Abs. 4 eine angemessene Entschädigung in Geld insoweit zu leisten, wie nachgewiesen wird, dass die Vornahme der angeordneten Maßnahmen oder die damit verbundenen Auswirkungen wirtschaftlich nicht zumutbar sind. ²Der Eigentümer kann anstelle der Entschädigung nach Satz 1 von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn es ihm mit Rückbau- oder Entsiegelungsgebot wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten. § 43 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 3 und 4 sind entsprechend anzuwenden.²

Fortentwicklung des Rückbaugesbots vom Duldungs- zu einem Handlungsgebot

Es empfiehlt sich daher eine Umgestaltung der gesetzlichen Regelungen mit dem Ziel, durch eine Ergänzung des § 179 BauGB

das derzeitige Rückbaugesbot von einem Duldungs- zu einem Handlungsgebot mit Beseitigungspflicht umzugestalten. Eine angemessene Entschädigung ist vorzunehmen, wenn das angeordnete Rückbau- oder Entsiegelungsgebot für den betroffenen Eigentümer unzumutbar ist. Die gesetzliche Regelung ist daher im Interesse eines ausgewogenen Verhältnisses von Privatnützigkeit und Sozialpflichtigkeit des Eigentums fortzuentwickeln.

a Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Gehen von einer baulichen Anlage oder einem Grundstück Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung aus, so besteht (schon heute) eine grundsätzliche Verpflichtung des Eigentümers, diese Gefahrenlage auf eigene Kosten zu beseitigen. Dies kann auch durch besondere ordnungsbehördliche oder polizeiliche Verfügungen umgesetzt werden. So enthalten auch die Landesbauordnungen regelmäßig entsprechende Klauseln, nach denen die zuständigen Bauordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr einschreiten können. Die Gefahrenbeseitigung erfolgt zu Lasten des Verursachers oder für den Zustand Verantwortlichen und nicht auf Kosten der Allgemeinheit.

b Abweichungen vom Bebauungsplan

Liegen keine städtebaulichen Missstände oder Mängel vor, kann das Rückbau- und Entsiegelungsgebot wie bisher erlassen werden, wenn die bauliche Anlage den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht. Das Gebot besteht in einer Duldungspflicht und erfolgt auf Kosten der Gemeinde. Zugleich werden wie bisher Entschädigungsansprüche gewährt.

c Beseitigungspflicht bei städtebaulichen Missständen

Im Falle städtebaulicher Missstände kann die Gemeinde demgegenüber nach der vorgeschlagenen Neuregelung die Beseitigung der Missstände durch Rückbau auf Kosten des Eigentümers anordnen. Die Lage der baulichen Anlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ist dazu nicht erforderlich. Entsprechendes gilt für die sonstige Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen. Bezieht sich das Rückbau- und Entsiegelungsgebot auf Wohn- oder Geschäftsraum, so müssen wie bis-

her die in § 179 Abs. 2 BauGB enthaltenen Voraussetzungen gegeben sein. Durch den vorgeschlagenen § 179 Abs. 1 S. 3 BauGB wird klargestellt, dass ein Rückbaugesbot auch dann erlassen werden kann, wenn die Kosten einer Modernisierung oder Instandsetzung von dem Eigentümer nach § 177 Abs. 4 S. 1 BauGB nicht zu tragen wären.

Mit der Umwandlung des Duldungsgebotes in eine Beseitigungspflicht geht zugleich die hierdurch entstehende Kostenlast von der Gemeinde auf den verpflichteten Eigentümer über. Die Gemeinde wird daher von den Kosten der Beseitigung freigestellt. Hierin liegt der eigentliche Kern der Neuregelung, der es ermöglicht, bei Vorliegen städtebaulicher Missstände die Kostenlast auf den Eigentümer abzuwälzen. Allerdings soll durch eine etwas modifizierte Regelung in § 179 Abs. 3 BauGB eine Entschädigung in den Fällen gewährt werden, in denen sich die Beseitigungspflicht für den Eigentümer als unzumutbar erweist. Dies hat der Eigentümer allerdings darzulegen. Eine entsprechende Entschädigungspflicht besteht auch für Vermögensnachteile, die dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten als Folge der Beseitigung entstehen.

Eigentumsgarantie gewährt

Der Neuregelungsvorschlag sieht dabei keine Vollentschädigung in voller Höhe des durch die Beseitigungsanordnung gegebenenfalls eintretenden Vermögensverlustes vor. Vielmehr wird die Entschädigung auf diejenigen Vermögensverluste begrenzt, die dem Eigentümer auch angesichts der in diesen Fällen bestehenden besonderen Sozialpflichtigkeit nicht mehr zumutbar sind. Bereits die geltende Regelung in § 179 Abs. 3 BauGB begrenzt Entschädigungsansprüche für weitere Vermögensnachteile auf den im Blick auf die Eigentumsgarantie erforderlichen Umfang. Diese Regelung wird in § 179 Abs. 3 BauGB-E lediglich präzisiert und zugleich auch auf die Beseitigungspflicht bezogen, die bisher lediglich eine Duldungspflicht des Eigentümers ist und ihn bisher kostenmäßig nicht belastet.

Die vorgeschlagene Neuregelung bezieht die Beseitigung der Anlage in die grundsätzliche Kostentragungspflicht des Eigentümers ein und gewährt nach Maßgabe des § 179 Abs. 3 BauGB-E nur insoweit eine Entschädigung, als die durch

² Krautzberger/Stüer, BauR 2012, 874.



FOTO: GFKAL/KIPPELO, DE

die Beseitigung entstehenden Kosten den Eigentümer unzumutbar belasten. Das wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die Beseitigungskosten über den Wert des Grundstücks hinausgehen.

Nach Art.14 Abs. 1 S. 11 GG sind Eigentum und Erbrecht gewährleistet. **Inhalt und Schranken** werden nach Art.14 Abs. 1 S. 2 GG durch die Gesetze bestimmt. Eine Enteignung ist nach Art.14 III 1 GG nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nach Art.14 III 2 GG nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt (**Junktimklausel**). Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen (Art.14 III 3 GG). Das Eigentum ist dabei durch **Privatnützigkeit** und **Gemeinwohlbezogenheit** gekennzeichnet. Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen, beschreibt Art.14 Abs. 2 GG die **Sozialpflichtigkeit** des Eigentums. Das BVerfG, unterscheidet die **Inhalts- und Schrankenbestimmung** des Gesetzgebers nach Art.14 Abs. 1 S. 2 GG von der **Enteignung** in Art.14 III GG, die am Bilde der Güterbeschaffung in Sinne der klassischen Enteignung auf den vollständigen oder teilweisen Entzug des Eigentums gerichtet ist.³ Bei der Wahrnehmung des ihm in Art.14 Abs. 1 S. 2 GG erteilten Regelungsauftrages, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, hat der Gesetzgeber sowohl die grundgesetzliche Anerkennung der Privatnützigkeit in Art.14 Abs. 1 S. 1 GG als auch die Sozialpflichtigkeit in Art.14 Abs. 2 GG

zu beachten.⁴ Der Gesetzgeber muss dabei festlegen, wann eine Enteignung vorliegt, die eine Entschädigungspflicht im Sinne des Art.14 III 2 und 3 GG auslöst. Er darf dies nicht unentschieden lassen.⁵ Auch darf der Normgeber nicht unter dem Etikett einer an sich zulässigen Inhaltsbestimmung des Eigentums in Wahrheit eine Enteignung vornehmen.⁶

Der Erlass eines Rückbau- und Entsiegelungsgebotes nach § 179 BauGB ist im Sinne der Eigentumsgarantie eine Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG, weil die Gemeinde unmittelbar in den Bestand des Eigentums eingreift. Es handelt sich auch nicht lediglich um Nutzungsbeschränkungen, die eine Inhalts- und Schrankenbestimmung darstellen würden. Die in dem Rückbau- und Entsiegelungsgebot liegende Enteignung bedarf einer Rechtfertigung nach Art. 14 Abs. 3 GG. Die muss sich durch Gründe des Allgemeinwohls legitimieren. Die Enteignung darf nach Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt (**Junktimklausel**). Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen (Art.14 Abs. 3 S. 3 GG).

Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Das städtebauliche Gebot in § 179 BauGB wird

auch in der vorgeschlagenen erweiterten Fassung durch Gründe des Gemeinwohls legitimiert. Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot mit einer entsprechenden Beseitigungspflicht dient den dargestellten wichtigen Belangen des Städtebaus und trägt den Anforderungen Rechnung, die sich in einer gewandelten städtebaulichen Landschaft stellen.

Die Entschädigung wird in dem Gesetzgebungsvorschlag auch unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten bestimmt (Art.14 Abs. 3 S. 3 GG). Die Entschädigungsregelung gewährt sowohl für die Beseitigung selbst als auch für die in ihrer Folge eintretenden Vermögensverluste einen Entschädigungsanspruch. Dabei wird durch den Nachweis der Unzumutbarkeit an ein Abgrenzungskriterium angeknüpft, das der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG bereits innewohnt und sich in der Praxis bewährt hat.

Die **Zumutbarkeit** ist aus der jeweiligen Sicht des Eigentümers zu beurteilen und bemisst sich daher nach den jeweiligen Einzelfallumständen. Dabei sind die finanziellen Auswirkungen der Festsetzungen und die wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigentümers zu berücksichtigen. Dem wird die vorgeschlagene Regelung gerecht. Insbesondere kann bei der Frage einer Entschädigungspflicht berücksichtigt werden, ob die bauliche Anlage bei objektiver Betrachtung noch einen wirtschaftlichen Wert darstellt und wie die Wertverhältnisse des Grundstücks nach Abriss der baulichen Anlagen zu beurteilen sind. Bei der Einzelfallbewertung kann auch berücksichtigt werden, ob und in welchem Umfang der Eigentümer zu dem Entstehen der „Schrottimobilie“ beigetragen hat.

Die vorgeschlagene Neuregelung hat den Vorteil, dass sie durch den Erlass von Beseitigungsverfügungen bei Vorliegen städtebaulicher Missstände einem wichtigen städtebaulichen Anliegen Rechnung trägt und den dadurch Verpflichteten nach Maßgabe einer Interessenabwägung zwischen den Eigentümerinteressen und den städtebaulichen Erfordernissen im Rahmen der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit an den Kosten angemessen beteiligt. Zugleich wird die erforderliche Balance zwischen den Privat- und Gemeinwohlinteressen auch im Bereich des Vorliegens städtebaulicher Missstände wiederhergestellt. ■

3 BVerfG, B. v. 12.6.1979 – 1 BvL 19/76 – BVerfGE 52, 1 – Kleingarten; B. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 – BVerfGE 58, 300 = NJW 1982, 745 = DVBl 1982, 340 – Nassauskiesung.

4 BVerfG, B. v. 23.4.1974 – 1 BvR 6/74 – BVerfGE 37, 132 – Kündigungsschutz; B. v. 12.6.1979 – 1 BvL 19/76 – BVerfGE 52, 1 – Kleingarten; B. v. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 – BVerfGE 58, 300 = NJW 1982, 745 = DVBl 1982, 340 – Nassauskiesung, *Leisner*, Baugesetzbuch und Baufreiheit, Diss. iur. 2009

5 BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 47.89 – BVerwGE 84, 361 = DVBl 1990, 585 – Serriesteich.

6 BVerfG, B. v. 8.7.1976 – 1 BvL 19/75 – BVerfGE 42, 263 – Hilfswerk Behinderte Kinder; B. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532/77 – BVerfGE 50, 290 – Mitbestimmung; BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 47.89 – BVerwGE 84, 361 – Serriesteich.