

Risiko Baugebot?

Voraussetzungen und Grenzen des § 176 BauGB

Executive Summary

- > Das Baugebot wurde im Jahr 1971 eingeführt, ist in der Praxis bislang aber unbedeutend geblieben.
- > Baugebote dienen der Nachverdichtung und der Schließung von Baulücken.
- > An den Erlass von Baugeboten bestehen hohe Anforderungen: es muss ein „städtebauliches Erfordernis“ vorliegen und die Bebauung des Grundstücks muss zumutbar sein.
- > Bei der Durchsetzung von Baugeboten sind als letztes Mittel auch Enteignungen möglich.
- > Die Durchsetzung von Baugeboten wird häufig schon aus rechtspraktischen Gründen scheitern.
- > Aus Sicht der Gemeinden stellen sogenannte „Innenentwicklungsmaßnahmegebiete“ wegen ihres flächenhaften Ansatzes ein tauglicheres Instrument dar, Bebauungen zu erzwingen.

1. Das Bebauungs- und Anpassungsbaugebot

Die städtebaulichen Gebote (Baugebot, § 176 BauGB; Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, § 177 BauGB; Pflanzgebot, § 178 BauGB; Rückbau- und Entsiegelungsgebot, § 179 BauGB) wurden bereits 1971 mit dem „Städtebauförderungsgesetz“ in das heutige BauGB aufgenommen.

In der rechtspraktischen Umsetzung sind die städtebaulichen Gebote gleichwohl unbedeutend geblieben. Selbst in einer Großstadt wie Berlin wurden Baugebote noch nie angeordnet – was so allerdings nicht bleiben muss.

Auch die Kommunen, die an dem „Planspiel zur Einführung einer ‚Innenentwicklungsmaßnahme‘ (Innenentwicklungsmaßnahmegebiet)“ in das

Baugesetzbuch“ teilgenommen haben, haben die Anwendung von Baugeboten wegen deren grundstücksbezogenem Ansatz und dem enormen Verwaltungsaufwand abgelehnt.

Die grundlegenden Anforderungen an und die Voraussetzungen für Baugebote hat das Bundesverwaltungsgericht in zwei Grundsatzentscheidungen aus dem Jahr 1990 bereits vorgezeichnet (BVerwG, Urteil vom 15.02.1990 – 4 C 41/87 = BVerwGE 84, 335 = NVwZ 1990, 658 sowie BVerwG, Urteil vom 15.02.1990 – 4 C 45/87 = NVwZ 1990, 663).

Gemäß § 176 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes den Eigentümer durch Bescheid verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes zu bebauen (Bebauungsgebot, § 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplanes anzupassen (Anpassungsbaugebot, § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB). Diese Baugebote können aber nicht nur im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes verfügt werden, sondern auch im „unbeplanten Innenbereich“ (§ 34 BauGB). Diese Errichtungs- oder Anpassungsanordnung kann zudem eine Beseitigungspflicht beinhalten. Ist die Durchführung eines Baugebotes nur möglich, wenn zuvor eine bauliche Anlage oder Teile davon beseitigt werden, ist der Eigentümer mit dem Baugebot zugleich (ohne weitere Anordnung) zur Beseitigung verpflichtet (§ 176 Abs. 5 S. 1 BauGB).

2. Die rechtlichen Grenzen

Städtebauliches Erfordernis einer alsbaldigen Durchführung

Wie alle anderen städtebaulichen Gebote auch, setzt das Baugebot voraus, dass seine alsbaldige Durchführung aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist (§ 175 Abs. 2 Hs. 1 BauGB).

Ein Bebauungsplan begründet nicht aus sich heraus eine generelle Pflicht zur Bebauung. Es müssen vielmehr besondere und dringlichere städtebauliche Gründe vorliegen, die in ihrem Gewicht über die für die Aufstellung eines Bebauungsplanes notwendigen hinausgehen. Ausdrücklich bestimmt das Gesetz, dass die Anordnung eines Baugebotes mit einem „dringenden Wohnbedarf der Bevölkerung“ als städtebaulicher Grund gerechtfertigt werden kann (§ 175 Abs. 2 Hs. 2 BauGB, die allgemeinen „Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ gemäß § 1 Abs. 5, Abs. 6 Nr. 2 BauGB genügen also für sich genommen gerade nicht).

Ein Baugebot muss aus städtebaulichen Gründen „erforderlich“ sein. Erforderlich ist die Maßnahme, wenn die jeweilige städtebauliche Leitentscheidung eine alsbaldige Veränderung der städtebaulichen Situation gebietet. Dies ist dann der Fall, wenn es nicht genügt, die Entscheidung über die Bebauung eines Grundstücks oder die Umsetzung der sonstigen Maßnahme dem Eigentümer zu überlassen. Die Gemeinde muss zudem planmäßig aufgrund einer Gesamtkonzeption vorgehen, wenn sich die städtebaulichen Ziele und Zwecke auf ein ganzes Gebiet oder Teile davon beziehen. Ein einzelnes Baugebot wäre in einer solchen Situation nicht „erforderlich“ im Sinn von § 175 Abs. 2 Hs. 1 BauGB, da die verfolgten Ziele hiermit nicht erreicht werden könnten.

Die Anordnung eines Baugebotes setzt voraus, dass die Durchführung der Maßnahmen „alsbald“ erforderlich ist. Mit diesem Tatbestandsmerkmal will der Gesetzgeber vorzeitige, d.h. zeitlich noch nicht erforderliche, Gebotsanordnungen unterbinden. Baugebote „auf Vorrat“ sind unzulässig.

Die Anordnung eines Baugebotes ist eine Ermessensentscheidung. Die Gemeinde hat nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob sie von ihrer Befugnis Gebrauch machen will. So kann und muss die Gemeinde sonstige – insbesondere persönliche – Umstände berücksichtigen, die eine Unzumutbarkeit aus anderen als wirtschaftlichen Gründen begründen könnten, etwa Alter, Krankheit oder Lebensplanung.

Objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit

Ist die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen *einem* (nicht *dem*) Eigentümer nicht zuzumuten, hat die Gemeinde von einem Baugebot abzusehen (§ 176 Abs. 3 BauGB). Die Maßnahme muss also objektiv wirtschaftlich zumutbar sein. Sie

ist von den persönlichen und finanziellen Verhältnissen des Grundstückseigentümers unabhängig und allein an dem Bauvorhaben orientiert, daher maßnahmen- oder objektbezogen. Das Bundesverwaltungsgericht hält diese Regelung für verfassungsrechtlich unbedenklich. Aufgrund des Objektbezuges ist auch ein vermögender Eigentümer daher nicht verpflichtet, ein unrentables Objekt zu errichten und durch ständige Zuschüsse zu bewirtschaften. Ein Vorhaben ist objektiv unwirtschaftlich, wenn die voraussichtlich nachhaltig erzielbaren Erträge nicht wenigstens die aus der Maßnahme erwachsenden finanziellen Belastungen decken und einen angemessenen Ertrag abwerfen, der über die schlichte Erhaltung der Vermögenssubstanz hinausgeht.

Übernahmeanspruch: Subjektive wirtschaftliche Unzumutbarkeit

Macht der betroffene Grundstückseigentümer glaubhaft, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist, kann er von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks gegen Entschädigung verlangen (§ 176 Abs. 4 S. 1 BauGB).

Die – in diesem Regelungszusammenhang nun personenbezogen zu bewertende – wirtschaftliche Unzumutbarkeit beurteilt sich nach den gesamten persönlichen finanziellen Verhältnissen des Eigentümers. Hierbei können auch Umstände entscheidend sein, die die subjektive wirtschaftliche Unzumutbarkeit mittelbar beeinflussen, wie Beruf, Alter, andere für die Durchführung des Vorhabens sowie seine Nutzung und Bewirtschaftung relevanten individuellen Verhältnisse wie Fähigkeiten, Kenntnisse, Erfahrungen und Lebensdispositionen.

Verwaltungsverfahren

Beabsichtigt die Gemeinde, ein städtebauliches Gebot, insbesondere ein Baugebot, zu erlassen, „soll“ sie die Maßnahme vorher mit den Betroffenen erörtern (§ 175 Abs. 1 S. 1 BauGB). Diese *Erörterung*, an die hohe Anforderungen gestellt werden, dient auch der Gewährung rechtlichen Gehörs. Die Gemeinden sind damit einem hohen Risiko ausgesetzt, Verfahrensfehler zu begehen, die einen etwaigen Baugebotbescheid anfechtbar machen können.

Vor der Erörterung, die Betroffene in jedem Fall einfordern sollten, müssen die Gemeinden bereits eine erste Prüfung der Voraussetzungen eines Baugebotes vorgenommen haben (bis hin zur Benen-

nung von „Austauschland“ und Vorschlägen für Abwendungsvereinbarungen).

3. Die hoheitlichen Druckmittel

Mit dem Baugebot kann die Verpflichtung verbunden werden, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist den für eine bauliche Nutzung des Grundstücks erforderlichen Antrag auf Erteilung einer bauaufsichtlichen Genehmigung zu stellen (§ 176 Abs. 7 BauGB). Welche Frist „angemessen“ und deshalb ermessensfehlerfrei ist, bestimmt sich nach dem jeweiligen Vorhaben im Einzelfall.

Ein Bauantragsgebot zu verfügen, liegt im pflichtgemäß auszuübenden Ermessen der Gemeinde. Ein Bauantragsgebot ist nicht erforderlich, wenn der betroffene Grundstückseigentümer bereits Inhaber einer (nicht oder nicht vollständig ausgeschöpften) Baugenehmigung ist. Wurde bereits Bauantrag gestellt, ist ein Bauantragsgebot ebenfalls überflüssig.

Ein bestandskräftiges Bau- und Bauantragsgebot kann mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden. Die Verwaltungsvollstreckung ist im Verhältnis zur (nachfolgend möglichen) Enteignung das mildere Mittel. Als Zwangsmittel zur Erzwingung der Bebauung kommt in aller Regel das Zwangsgeld in Betracht. Ein solches Zwangsgeld kann – beispielhaft für Berlin – bis zu 25.000 Euro betragen (§ 11 Abs. 3 VwVG), diese Summe kann landesrechtlich aber auch höher liegen. Bei wiederholter Anordnung und Festsetzung gebietet das Verhältnismäßigkeitsprinzip nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aber eine sinnvolle Abstufung zwischen Verwaltungszwang und Enteignung.

Zur Durchsetzung eines Baugebotes kann die Gemeinde – als „ultima ratio“ der hoheitlichen Druckmittel – ein Enteignungsverfahren einleiten, wenn der betroffene Grundstückseigentümer einem (bestandskräftigen) Baugebot auch nach Vollstreckungsmaßnahmen nicht nachkommt (§ 176 Abs. 8, 9 BauGB). Die Rechtmäßigkeit des Baugebotes kann in diesem Verfahren der „Anschlussenteignung“ gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB nicht mehr in Frage gestellt werden (§ 176 Abs. 9 S. 1 BauGB).

Neben der Anschlussenteignung besteht zudem die Möglichkeit eines „normalen“ Enteignungsverfahrens nach § 85 Abs. 1, 2 BauGB, das kein vorheri-

ges Baugebot voraussetzt. Baugebot und Enteignung stehen als zwei selbständige Rechtsinstrumente nebeneinander (§ 87 Abs. 4 BauGB).

Es bleibt aber jedenfalls dabei, dass die Enteignung verfassungsrechtlich immer nur das letzte Mittel ist, eine Bebauung/Anpassung zu erzwingen.

4. Abschluss von Abwendungsvereinbarungen?

Zwar besteht im Grundsatz rechtlich die Möglichkeit, ein in Aussicht gestelltes Baugebot und/oder eine angedrohte Enteignung durch den „freiwilligen“ Abschluss eines städtebaulichen Vertrages (gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1, 2 BauGB) abzuwenden. Die hohen Anforderungen sowohl an ein rechtmäßiges Baugebot als auch an dessen zwangsweise Durchsetzung bis hin zum Versuch einer Enteignung berücksichtigt, kann betroffenen Grundstückseigentümern von einem vorschnellen unbedachten Abschluss einer solchen Vereinbarung aber nur dringend abgeraten werden. Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht in seinen Grundsatzentscheidungen frühzeitig herausgestellt, dass die Regelungen der städtebaulichen Gebote nach §§ 175 ff. BauGB alle Beteiligten in hohem Maße zur wechselseitigen Kooperation auffordern und von der „Grundvorstellung eines engen Zusammenwirkens zwischen der Gemeinde und den Eigentümern sowie sonstigen Beteiligten getragen“ sind.

Zu erwarten ist jedoch, dass die Gemeinden versuchen werden, in einer Abwendungsvereinbarung über städtebauliche Gebote den betroffenen Grundstückseigentümern weitere Verpflichtungen aufzuerlegen, beispielsweise Mietpreisbindungen und/oder Belegungsrechte. Der Private, dem „nahegelegt“ wird, doch „freiwillig“ eine Abwendungsvereinbarung abzuschließen, sollte sorgfältig geprüft haben, ob die ihm abverlangten (zusätzlichen) Verpflichtungen überhaupt im Zusammenhang mit seinen gesetzlichen Pflichten stehen und ob die von ihm zu erbringenden Leistungen noch „angemessen“ sind (§ 11 Abs. 2 S. 1, S. 2 BauGB, § 56 Abs. 1 S. 2 VwVfG).

5. Die Rechtsschutzmöglichkeiten Betroffener

Die Anordnung eines Baugebotes ist ein Verwaltungsakt, der von dem betroffenen Adressaten mit Widerspruch und Klage vor dem Verwaltungsgericht angefochten werden kann. Der betroffene Grundstückseigentümer sollte im Regelfall erwägen, im behördlichen Anhörungsverfahren vor Erlass eines Baugebotes eine dieses abwehrende Stellungnahme

abzugeben und nötigenfalls Widerspruch einzulegen sowie Anfechtungsklage zu erheben – schon, um die Einhaltung der strengen Voraussetzungen, unter denen ein Baugebot nur verfügt werden darf, vor allem gerichtlich überprüfen zu lassen. Widerspruch und verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage hätten „aufschiebende Wirkung“. Bis zum rechtskräftigen Abschluss eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens – möglicherweise über mehrere Instanzen hinweg – müsste dem Baugebot also nicht nachgekommen werden.

Ein verwaltungsgerichtliches erstinstanzliches Klageverfahren dauert mehrere Monate. Sollte die Gemeinde, um diesen „Zeitverlust“ zu minimieren, behördlich den sofortigen Vollzug des Baugebotes anordnen, kann sich der betroffene Grundstückseigentümer hiergegen mittels gerichtlichen Eilrechtsschutzes zur Wehr setzen. An die Anordnung eines Sofortvollzuges stellt das Gesetz wiederum hohe Anforderungen. Das besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung müsste einzelfallbezogen begründet werden. Es kann bezweifelt werden, dass die zuständigen Baubehörden dies „gerichtsfest“ ohne weiteres bewältigen können.

Einem betroffenen Grundstückseigentümer kann zudem zu raten sein, gegen eine ihm aufgrund Baugebotes aufgedrängte Baugenehmigung wiederum selbst Widerspruch und Klage zu erheben – am Rechtsschutzbedürfnis fehlt es jedenfalls nicht von vornherein.

Im Übrigen bleibt es Nachbarn unbenommen, gegen das vom betroffenen Grundstückseigentümer ungewollte und erzwungene Bauvorhaben vorzugehen. Nachbarwidersprüche und -klagen haben in den vergangenen Jahren bekanntlich zugenommen und es ist (zumindest noch) nicht erkennbar, dass verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligungen und Partizipationsmodelle hieran etwas ändern würden, im Gegenteil. Genauso wie die Verwaltungsverfahren werden die zu erwartenden Widerspruchs- und Klageverfahren einer auch nur ansatzweise „zügigen“ Umsetzung von Baugeboten und Baugenehmigungen entgegenstehen. Andere Erwartungen wären im höchsten Maß praxisfern.

6. Innenentwicklungsmaßnahme

Als Alternative zu den grundstücksbezogenen Baugeboten wird das sogenannte „Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“ (IEG) diskutiert. Dieses bietet für Gemeinden den Vorteil, dass hiermit eine Vielzahl von Grundstücken flächenübergreifend erfasst

und im Rahmen einer gebietsbezogenen Maßnahme verbunden werden könnte.

Allerdings rechnen die an dem „Planspiel zur Einführung einer ‚Innenentwicklungsmaßnahme‘ (‚Innenentwicklungsmaßnahmegebiet‘) in das Baugebotbuch“ beteiligten Kommunen mit einer Durchführungsdauer einer Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) von durchschnittlich sieben bis acht Jahren – selbst bei kooperationswilligen Eigentümern. Bei fehlender Kooperationsbereitschaft und ggf. erforderlichen gerichtlichen Verfahren wird sogar eine Dauer von bis zu 20 Jahren erwartet.

Unabhängig von der Frage, ob der Gesetzgeber die IEM tatsächlich in das BauGB aufnehmen wird, ergibt sich hieraus jedenfalls kurzfristig ebenfalls keine Lösung der angespannten Wohnraumsituation.

7. Fazit und Handlungsempfehlung

- Die Gemeinden werden – insbesondere wegen der hohen verfahrensrechtlichen Anforderungen – kaum in der Lage sein, rechtmäßige Baugebotbescheide zu erlassen.
- In dem behördlichen Verfahren vor Erlass eines Baugebotsbescheides sollten Betroffene daher unbedingt eine Stellungnahme abgeben.
- Betroffenen ist zu raten, gegen die Anordnung von Baugeboten, gegen Zwangsgelder und erst recht gegen eine mögliche Enteignung alle Rechtsschutzmöglichkeiten auszuschöpfen.
- Betroffene Grundstückseigentümer sollten daher zunächst Widerspruch einlegen und nötigenfalls anschließend Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben.
- Betroffene sollten nicht vorschnell Abwendungsvereinbarungen (städtebauliche Verträge) abschließen.
- Ob sich ein solch aufwändiges und rechtsunsicheres, zudem nur grundstücksbezogenes Vorgehen aus Sicht der Gemeinden trotz dieser Schwierigkeiten als sinnvoll erweist, ist äußerst zweifelhaft.

Dr. Frank-Florian Seifert

Rechtsanwalt

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Standort Berlin

frank-florian.seifert@gsk.de

Urheberrecht

GSK Stockmann – Alle Rechte vorbehalten. Die Wiedergabe, Vervielfältigung, Verbreitung und/oder Bearbeitung sämtlicher Inhalte und Darstellungen des Beitrages sowie jegliche sonstige Nutzung ist nur mit vorheriger schriftlicher Zustimmung von GSK Stockmann gestattet.

Haftungsausschluss

Diese Mandanteninformation enthält ausschließlich allgemeine Informationen, die nicht geeignet sind, den besonderen Umständen eines Einzelfalles gerecht zu werden. Sie hat nicht den Sinn, Grundlage für wirtschaftliche oder sonstige Entscheidungen jedweder Art zu sein. Sie stellt keine Beratung, Auskunft oder ein rechtsverbindliches Angebot auf Beratung oder Auskunft dar und ist auch nicht geeignet, eine persönliche Beratung zu ersetzen. Sollte jemand Entscheidungen jedweder Art auf Inhalte dieser Mandanteninformation oder Teile davon stützen, handelt dieser ausschließlich auf eigenes Risiko.

GSK Stockmann und auch die in dieser Mandanteninformation namentlich genannten Partner oder Mitarbeiter übernehmen keinerlei Garantie oder Gewährleistung, noch haftet GSK Stockmann und einzelne Partner oder Mitarbeiter in irgendeiner anderen Weise für den Inhalt dieser Mandanteninformation. Aus diesem Grund empfehlen wir, in jedem Fall eine persönliche Beratung einzuholen.

www.gsk.de

GSK STOCKMANN

BERLIN

Mohrenstraße 42
10117 Berlin
Tel +49 30 203907-0
Fax +49 30 203907-44
berlin@gsk.de

FRANKFURT/M.

Taunusanlage 21
60325 Frankfurt
Tel +49 69 710003-0
Fax +49 69 710003-144
frankfurt@gsk.de

HAMBURG

Neuer Wall 69
20354 Hamburg
Tel +49 40 369703-0
Fax +49 40 369703-44
hamburg@gsk.de

HEIDELBERG

Mittermaierstraße 31
69115 Heidelberg
Tel +49 6221 4566-0
Fax +49 6221 4566-44
heidelberg@gsk.de

MÜNCHEN

Karl-Scharnagl-Ring 8
80539 München
Tel +49 89 288174-0
Fax +49 89 288174-44
muenchen@gsk.de

LUXEMBURG

GSK Luxembourg SA
44, Avenue John F. Kennedy
L-1855 Luxembourg
Tel +352 2718 0200
Fax +352 2718 0211
luxembourg@gsk-lux.com