

Schrottimmobilien: § 179 BauGB 2013

Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot in § 179 BauGB ist durch die Novelle 2013 behutsam erweitert worden. Es setzt einen Bebauungsplan nicht mehr voraus. Bei städtebaulichen Missständen sind die Beseitigungskosten zunächst wie bisher von der Gemeinde zu tragen. Sie kann allerdings den Eigentümer heranziehen, wenn er durch die Beseitigung Vermögensvorteile hat. Der Kostenerstattungsbetrag kann von der Gemeinde durch (separaten) Bescheid geltend gemacht werden, sobald die bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt ist. Der Betrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück.

Durch die Städtebaurechtsnovelle 2013¹ sind das BauGB² und die BauNVO³ geändert worden.⁴ Neben zahlreichen kleineren Gesetzesänderungen waren besonders der Ausschluss von UVP-pflichtigen Tierhaltungsanlagen in § 35 I Nr. 4 BauGB, die Möglichkeiten eines Ersatzbaus für bisher landwirtschaftlich genutzte, von ihrem äußeren Erscheinungsbild erhaltenswerte Gebäude (§ 35 IV 4 BauGB) und der Umgang mit Schrottimmobilien politisch umstritten. Über die Änderung des § 179 I und IV BauGB 2013, die den Städten und Gemeinden in der Tendenz erweiterte Rechte gewährt, soll hier berichtet werden.

I. Änderungen des § 179 BauGB

Nach der bisherigen gesetzlichen Regelung in § 179 BauGB konnte dem betroffenen Grundstückseigentümer lediglich eine Duldungspflicht zur Beseitigung einer baulichen Anlage oder zur Entsiegelung von Flächen auferlegt werden. Die Kosten für diese Maßnahmen waren demgegenüber auch dann von den Städten und Gemeinden zu tragen, wenn durch die auferlegte Maßnahme der Grundstückswert (erheblich) gesteigert wurde.⁵ Angesichts dieser Gewichtsverteilungen zwischen öffentlichen und privaten Interessen erwies sich das Rückbau- und Entsiegelungsgebot eher als stumpfes Schwert.⁶ Es lag daher eine gesetzgeberische Neuregelung nahe, die im Interesse einer gerechten Lastenverteilung die Eigentümer zur Beseitigung städtebaulicher Missstände heranzieht und sie unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Grenzen in einem angemessenen Umfang wie auch in allen anderen Fällen der städtebaulichen Gebote an den Aufwendungen beteiligt.

Der Bundesrat hatte hierzu in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung einen Vorschlag unterbreitet, der einerseits eine Handlung- und nicht nur Duldungspflicht des Eigentümers vorsah, andererseits die vom Eigentümer zu tragenden Kosten auf das Zumutbare begrenzte.⁷ Der allerdings im Ergebnis nicht Gesetz gewordene Vorschlag des Bundesrates lautete wie folgt:⁸

Professor Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin
Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. Bernhard Stüer,
Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen, Münster/Osnabrück

„§ 179 BauGB: Rückbau- und Entsiegelungsgebot

(1) Die Gemeinde kann den Eigentümer verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht und ihnen nicht angepasst werden kann. Weist eine bauliche Anlage Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 II und 3 III 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. Dies gilt auch, soweit die Kosten einer Modernisierung oder Instandsetzung von dem Eigentümer nach § 177 IV 1 nicht zu tragen wäre. Die 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. 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. Unberührt bleibt das Recht des Eigentümers, die Beseitigung selbst vorzunehmen.

(2) (unverändert).

(3) Entstehen dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten

1. durch die Beseitigung nach Absatz 1 Satz 1 Vermögensnachteile, hat die Gemeinde angemessene Entschädigung in Geld zu leisten;

* Im Anschluss an Krautzberger/Stüer, *BauR* 2012, 874. Der Beitrag wertet zugleich ein Rechtsgutachten aus, das Stüer im Einvernehmen mit dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr des Landes Bremen für die Stadt Bremerhaven erstattet hat und das in die Beratungen zur Städtebaurechtsnovelle 2013 eingegangen ist.

1 Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 30.04.2013 (BGBl. S. 1548).

2 Krautzberger/Stüer, *DVB* 2013, 805.

3 Berkemann, *DVB* 2013, 815.

4 BT-Pl.-Pr. 17/237, S. 29762B - 29762C. Zu den Gesetzgebungsmaterialien: BR-Drs. 474 (Gesetzentwurf); BT-Drs. 17/11468 (Gesetzentwurf und anliegend Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung); BT-Drs. 17/13272 (Beschlussempfehlung und Bericht); Plenum: 1. Durchgang: BR-PlPr. 900, S. 397B - 397D; 1. Beratung BT-PlPr. 17/211, S. 25816C - 25817B; 2. Beratung BT-PlPr. 17/237, S. 29752C - 29762D; 3. Beratung BT-PlPr. 17/237, S. 29762B - 29762C; 2. Durchgang BR-PlPr. 909; BR-Drs. 317/13 (Beschluss).

5 Zur vormals geltenden Regelung und zu Reformvorschlägen Krautzberger/Stüer, *BauR* 2012, 874.

6 Zum Baugebot Stüer, *DöV* 1988, 337.

7 Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse, Drs. 474/1/12 vom 10.09.2012.

8 Änderungen jeweils kursiv.

2. durch die Anordnung nach Absatz 1 Satz 2 Vermögensnachteile, hat die Gemeinde nach Maßgabe des § 177 IV eine angemessene Entschädigung in Geld insoweit zu leisten, wie nachgewiesen wird, dass die Vornahme der angeordneten Maßnahmen oder die damit verbundenen Auswirkungen wirtschaftlich nicht mehr zumutbar sind. Satz 1 gilt entsprechend für die Beseitigung oder Anordnung nach Absatz 1 Satz 4.

§ 43 Absatz I, II, IV und V sowie § 44 Absatz III und IV sind entsprechend anzuwenden."

Der Deutsche Bundestag hat dann eine im Ergebnis vermittelnde Lösung beschlossen. Es bleibt bei der Duldungspflicht des Eigentümers, der sich jedoch künftig an den Kosten zu beteiligen hat, wenn er dadurch Vorteile erhält.

Die Änderungen haben bei im Übrigen unverändertem Inhalt der Vorschrift in II und III BauGB folgenden Wortlaut:

„§ 179 BauGB: Rückbau- und Entsiegelungsgebot

(1) 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. Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 II und III 1 aufweist, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können.

(2) - (3) (unverändert).

(4) Im Falle des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 sind die Beseitigungskosten vom Eigentümer bis zur Höhe der ihm durch die Beseitigung entstehenden Vermögensvorteile zu tragen. Der Kostenersatzbetrag kann durch Bescheid geltend gemacht werden, sobald die bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt ist. Der Betrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück."

II. Die erweiterten Möglichkeiten

Durch die Neufassung des § 179 I BauGB setzt das Rückbau- und Entsiegelungsgebot einen Bebauungsplan nicht (mehr) voraus. Es kann daher auch vor allem im nicht beplanten Innenbereich eingesetzt werden. Erforderlich ist allerdings nach wie vor, dass die bauliche Anlage den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht oder städtebauliche Missstände vorliegen.

Die städtebaulichen Gebote in §§ 175 - 179 BauGB gliedern sich in ein Baugebot (§ 176 BauGB), ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB), ein Pflanzgebot (§ 178 BauGB) und ein Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB). Die Gebote müssen aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein. Während andere Gebote auf Kosten des Eigentümers erlassen werden können, konnte die Gemeinde den Eigentümer bei Erlass eines Rückbau- oder Entsiegelungsgebotes nach § 179 BauGB nur zur Duldung der Maßnahme verpflichten. Die Last der Kostentragung liegt bei der Gemeinde. Sie hat neben dem Eigentümer auch Mieter, Pächter oder sonstige Nutzungsberechtigte für Vermögensnachteile zu entschädigen, die infolge der Beseitigung baulicher Anlagen eintreten (§ 179 III BauGB).

III. Städtebauliche Situation

Um Entscheidungen von Eigentümern gefährdeter Immobilien sachgerecht beeinflussen zu können, ist eine Privatisierung des Kostenfaktors von Rückbaumaßnahmen von großer Bedeutung. Insbesondere ein Rückbau in geschlossener Reihe kann einen so hohen finanziellen Aufwand erfordern, dass eine Erhaltung und Modernisierung die wirtschaftlichere Alternative ist. Ist ein Rückbau unvermeidbar, sollten wirtschaftlich leistungsfähige Eigentümer von verwahrlosten Immobilien („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. Darauf zielt die Neuregelung ab. Ihr kommt durchaus eine vorzeigbare Bedeutung zu - vor allem, weil Gemeinden auf dieser novellierten Grundlage in der Tendenz besser als bisher handeln können. So rechnet Nordrhein-Westfalen nach einer aktuellen „Empirica“-Studie bis zum Jahr 2030 mit 600.000 Wohnungslieferungen.

IV. Systematik und Grundregeln der städtebaulichen Gebote

Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot des § 179 BauGB ist Teil der städtebaulichen Gebote, die der Planrealisierung dienen.

1. Funktion der städtebaulichen Gebote

Die Bestimmungen des Zweiten Abschnitts konkretisieren vor allem *Sozialpflichten des Eigentums*⁹ und richten sich somit als Verpflichtungen an den Eigentümer. Die Fälle der tatsächlichen Anordnung von Geboten sollten daher die Ausnahme sein. Die Gebote sind, wie sich insbesondere aus der relativ „schwachen“ (beim Baugebot) bzw. der sehr verwaltungsaufwändigen Ausgestaltung des Durchsetzungsinstrumentariums ergibt, vor allem dazu geeignet, von der aktiven, auf Verwirklichung der geplanten städtebaulichen Ordnung hinwirkenden Gemeinde als Verfahrensanleitung genutzt zu werden, weniger dagegen als eigenständige Eingriffsinstrumente.

Die städtebaulichen Gebote werden durch *Verwaltungsakt* gegenüber dem Eigentümer angeordnet. Sie können nach Maßgabe der VwGO verwaltungsrechtlich angefochten werden. Gegenüber Mietern, Pächtern und sonstigen Nutzungsberechtigten kann nach § 175 III BauGB die Duldung der Maßnahmen nach den §§ 176 bis 179 BauGB angeordnet werden.

2. Rückbau- und Entsiegelungsgebot war in der Praxis nur eingeschränkt bedeutsam

Mit dem *Rückbau- bzw. Entsiegelungsgebot* kann die Gemeinde anordnen, dass bauliche Anlagen oder Teile baulicher Anlagen ganz oder teilweise beseitigt werden. Das Grundstück musste bisher allerdings im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegen.

⁹ Zur *Baupflicht nach den Aufbaugesetzen als Inhaltsbestimmungen des Eigentums* bereits BVerwG, Urt. v. 30.10.1958 - I C 29.58 - BVerwGE 7, 297 - *Aufbaugesetz*.

Anders als § 39d I 1 BBauG stellt § 179 BauGB nicht mehr auf das Vorliegen eines qualifizierten Bebauungsplans i.S. des § 30 I BauGB ab. Auch ein einfacher Bebauungsplan (§ 30 III BauGB) genügt. Das Rückbaugesuch dient der Verwirklichung der Festsetzungen eines Bebauungsplans und damit städtebaulichen Zwecken, während die nach den Landesbauordnungen bestehenden Beseitigungs- oder Abbruchverfügungen auf die Beseitigung formell und materiell baurechtswidriger Bausubstanz abzielen und damit ordnungsbehördliche Gefahrenlagen zum Ausgangspunkt haben.

a) Die gesetzlichen Fallgestaltungen

Das Gesetz unterscheidet zwei Grundfälle: Das Rückbaugesuch kann nach § 179 I 1 Nr. 1 BauGB angeordnet werden, wenn die bauliche Anlage den *Festsetzungen eines Bebauungsplans* nicht entspricht. Der Bebauungsplan kann zwar den Abbruch nicht verbindlich festsetzen, sondern die zu beseitigenden baulichen Anlagen lediglich kenntlich machen (vgl. früher § 10 I 3 StBauFG). Nicht eine evtl. Kennzeichnung des Abbruchs im Bebauungsplan, sondern der Widerspruch zu seinen positiven Festsetzungen ist Voraussetzung für den Erlass eines Abbruchgebots.

Nach § 179 I 1 Nr. 2 BauGB kann das Rückbaugesuch angeordnet werden, wenn die baulichen Anlagen *Misstände oder Mängel* i.S. des § 177 II und III 1 BauGB aufweisen, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können. Anordnungsvoraussetzung ist nicht der Widerspruch zwischen Bestand und planerischer Festsetzung, sondern der Umstand, dass der vorhandene Bestand - auch mit Modernisierung oder Instandsetzung - nicht mehr i.S. der planerischen Festsetzung genutzt werden könnte.

Adressat des Gebots ist der Eigentümer. Dem Eigentümer wird durch das Rückbaugesuch - im Unterschied zu den übrigen Geboten - *kein aktives Tun* aufgegeben, etwa die bauliche Anlage selbst zu beseitigen. Vielmehr wird der Eigentümer durch das Gebot (lediglich) verpflichtet, die Beseitigung zu dulden. Das Rückbaugesuch erschöpft sich daher in einer Duldungspflicht. Das Recht des Eigentümers, den *Abbruch selbst vorzunehmen*, das bis zum Vollzug des Gebots durch die Gemeinde¹⁰ besteht, bleibt dabei unberührt (§ 179 I 4 BauGB). Der Rückbau kann gem. § 176 V BauGB auch *Bestandteil eines Baugesuchs* sein. Auch die Durchführung eines Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebots kann bauliche Veränderungen erfordern, die als Teilmaßnahmen (für sich betrachtet) Abbrüche darstellen. Sie können als für die Modernisierung oder Instandsetzung erforderliche Teilmaßnahmen bereits mit dem Gebot nach § 177 BauGB angeordnet werden.¹¹

b) Rückbau wegen städtebaulicher Misstände oder Mängel

Das Rückbaugesuch ist zum einem bei einem Widerspruch zu den Festsetzungen des Bebauungsplans anwendbar (§ 179 I 1 BauGB). Bei sog. Schrottimmobilen ist zumeist der zweite Anwendungsfall des Rückbaugesuchs (§ 179 I 2 Nr. 2 BauGB) bedeutsam. Eine bauliche Anlage muss aus städtebaulichen Gründen ganz oder teilweise beseitigt werden, weil sie Misstände oder Mängel aufweist (§ 177 II und III 1 BauGB). Die Beseitigung von Anlagen kann nicht angeordnet werden, wenn die Misstände oder Mängel auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung behoben werden können. Die baulichen Anlagen können hier durchaus mit den Festsetzungen des Bebauungsplans übereinstimmen. Sie müssen nur Misstände oder Mängel aufweisen, die im Einzelnen in § 177 II und III 1 BauGB bezeichnet sind.

Ein *Misstand* liegt insbesondere vor, wenn die bauliche Anlage den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht entspricht. Dieser Begriff wird im Städtebaurecht auch an anderer Stelle verwendet: Im Sanierungsrecht dient er - dort allerdings nicht (nur) auf einzelne oder mehrere bauliche Anlagen (Gebäude), sondern auf ein Gebiet bezogen - der Bezeichnung und Abgrenzung von Sanierungsgebieten (§ 136 II und III BauGB, vgl. auch § 43 IV Nr. 2 sowie § 34 I BauGB). Die „Untergrenze“ für den Erlass eines Modernisierungsgebots kann damit ggf. tiefer liegen als bei den der bloßen Gefahrenabwehr dienenden bau- oder wohnungsaufsichtlichen Verfügungen. Als „Obergrenze“ der von der Gemeinde an den inneren und äußeren baulichen Zustand zu stellenden Anforderungen sind die Vorschriften der Landesbauordnungen und anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften über die Mindestanforderungen an die Bauausführung und die Gebäudeausstattung heranzuziehen.¹² Die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse - und damit Ober- und Untergrenzen für den Erlass eines Modernisierungsgebots - unterliegen einem gewissen Wandel.¹³

Ein *städtebaulicher Mangel* (§ 177 III 1 BauGB) liegt insbesondere vor, wenn durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter die in § 177 III 1 Nr. 1 bis 3 BauGB bezeichneten Folgen eingetreten sind. Das Instandsetzungsgebots bezieht sich also auf nachträgliche Verschlechterungen der baulichen Anlage. Dies bedeutet aber nicht, dass die Instandsetzung immer in der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands des Gebäudes bestehen muss, zumal namentlich ältere Gebäude im Laufe der Jahrzehnte oder Jahrhunderte in aller Regel mehrfach verändert werden.

Nr. 1: Die bestimmungsgemäße Nutzung der baulichen Anlage ist nicht nur unerheblich beeinträchtigt. Das ist insbesondere anzunehmen, wenn der Zustand der baulichen Anlage gegenüber vergleichbaren Objekten, die ordnungsgemäß unter- und erhalten worden sind, spürbar und in unverträglicher Weise abfällt. Dieser Fall entspricht im Wesentlichen dem wohnungswirtschaftlichen Instandsetzungsbegriff des früheren § 3 IV ModEnG. Danach ist Instandsetzung die Behebung von baulichen Mängeln, insbesondere von Mängeln, die infolge Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüssen oder Einwirkungen Dritter entstanden sind, durch Maßnahmen, die in den Wohnungen den zum bestimmungsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand wieder herstellen. Das städtebauliche Instandsetzungsgebots ist demgegenüber auf alle baulichen Anlagen und nicht nur auf Wohnungen anwendbar.

Nr. 2: Das Straßen- oder Ortsbild ist wegen der äußeren Beschaffenheit der baulichen Anlagen nicht nur unerheblich beeinträchtigt - vor allem, weil die bauliche Anlage nach ihrer äußeren Beschaffenheit im Vergleich zu ihrer Umgebung insgesamt einen verwahrlosten und heruntergekommenen Eindruck macht.

Nr. 3: Die bauliche Anlage ist erneuerungsbedürftig und soll wegen ihrer städtebaulichen, insbesondere geschichtlichen oder künstlerischen Bedeutung erhalten bleiben.

¹⁰ OVG Bremen, Urt. v. 15.2.1986 - 1 BA 83/85 - NVwZ 1986, 764 - Abbruchgebots.

¹¹ Zu den Zugriffsmöglichkeiten der Gemeinde auf verwahrloste Immobilien nach dem geltenden und einem künftigen Recht Holger Schmitz, ZfBR 2011, 641.

¹² So noch ausdrücklich § 39e Abs. 2 S. 2 BBauG 1976.

¹³ BGH, Urt. v. 12.6.1975 - III ZR 158/72 - BGHZ 64, 366 - Entschädigung Innenbereich; Urt. v. 13.7.1967 - III ZR 1/65 - BGHZ 48, 193 - Kölner Hinterhaus; BVerwG, B. v. 9.7.1991 - 4 B 100.91 - DVBl 1991, 1160 = BauR 1991, 737 - Modernisierungsgebots.

Der städtebauliche Grund besteht hier darin, dass ein vorhandener baulicher Bestand *Misstände und Mängel* der bezeichneten Art aufzeigt, deren *Behebung nicht möglich ist*, die Beibehaltung des baulichen Misstands und die Fortsetzung der Nutzung, z. B. der Wohnnutzung, aus städtebaulichen Gründen wegen der Schwere der Misstände und Mängel nicht hingenommen werden kann, sodass durch den Rückbau des Bestandes der Weg für eine städtebaulichen Erfordernissen entsprechende gleiche oder neue Nutzung freigemacht wird.

Die Misstände oder Mängel „können“ nicht behoben werden, wenn eine Modernisierung oder Instandsetzung nach den öffentlich-rechtlichen Vorschriften *nicht zulässig* oder sie *technisch nicht möglich* oder *wirtschaftlich nicht zumutbar ist*.¹⁴ Die Voraussetzungen für die hoheitliche Anordnung der Modernisierung oder Instandsetzung nach § 177 BauGB müssen jedoch nicht vorliegen.

c) Gefahrenabwehr

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 Behörden können die geeignet, erforderlich und verhältnismäßig erscheinenden Maßnahmen aufgeben und den Handlungs- oder Zustandsstörer zur Kostentragung verpflichten. Die damit verbundenen Lasten sind von dem Pflichtigen selbst zu tragen. Die Gefahrenbeseitigung erfolgt zu Lasten des Verursachers oder für den Zustand Verantwortlichen und nicht auf Kosten der Allgemeinheit.

Allerdings kann der Eigentümer als Zustandsstörer nicht grenzenlos herangezogen werden. Vielmehr bildet in aller Regel der Wert des Grundstücks, von dem die Gefahr ausgeht, die Obergrenze für eine entsprechende Kostenlast.¹⁵ Die Heranziehungsmöglichkeiten gegenüber einem Handlungsstörer gehen demgegenüber weiter. Er kann auch über den Wert des Grundstücks zu der Beseitigung einer Gefahrenlage herangezogen werden.

Auf der Grundlage entsprechender landesrechtlicher Regelungen kann daher der Eigentümer einer Schrottimmoblie zu auf eigene Kosten durchzuführende Abbruchmaßnahmen herangezogen werden, wenn der städtebauliche Misstand zugleich eine Gefahr im ordnungs- oder polizeirechtlichen Sinne enthält. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn von der baulichen Anlage unmittelbare Gefährdungen für Gesundheit, Leben oder benachbartes Eigentum ausgehen. In derartigen Fällen sind die Maßnahmen - wie dargestellt - auf landesrechtliche Regelungen zu stützen.

d) Voraussetzungen für die Anordnung des Gebotes

Der alsbaldige Rückbau muss insbesondere *aus städtebaulichen Gründen* geboten sein. Der Widerspruch zum Plan (§ 179 I 1 Nr. 1 BauGB) oder das Vorliegen nichtbehebbarer Misstände oder Mängel i. S. des § 177 I 1 Nr. 2 BauGB reichen hierfür allein nicht aus; es müssen besondere Gründe hinzukommen. So können die Voraussetzungen z.B. dann erfüllt sein, wenn der vorhandene Zustand die angestrebte städtebauliche Entwicklung hemmt, insbesondere weil sich eine städtebauliche Entwicklungsplanung in der

Umsetzung befindet. Auch die Freilegung einer Fläche zur Behebung ungenügender Belichtung und Belüftung (städtebaulicher Misstand; § 136 III Nr. 1 BauGB) rechtfertigt den Erlass des Rückbaugesbotes.¹⁶ Der Nachbar hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Erlass eines Rückbaugesbotes, da dieses ausschließlich wegen Unvereinbarkeit mit städtebaulichen Belangen erlassen wird.¹⁷

Die dem Eigentümer auferlegte Duldungsverpflichtung ist in ihrem Ausspruch *nicht fristgebunden*. § 179 BauGB enthält - anders als § 176 I BauGB für das Baugebot, § 177 I 3 BauGB für das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot und § 178 BauGB für das Pflanzgebot - keine entsprechende Bestimmung. Denn das in § 179 BauGB enthaltene Rückbaugesbot enthält keine an den Eigentümer gerichtete Handlungsverpflichtung, sondern (lediglich) eine Duldungsverfügung, die mit ihrer Unanfechtbarkeit eintritt. Die Gemeinde kann dem Eigentümer allerdings durchaus einen längeren Zeitraum einräumen, in dem er sich darüber schlüssig werden kann, den Abbruch selbst vorzunehmen. Das Rückbaugesbot setzt dagegen die objektive wirtschaftliche Zumutbarkeit - anders als beim Baugebot - nicht voraus, da es keine Handlungspflicht begründet.

Vom Rückbaugesbot ebenso wie dem Entsigelungsgebot sollen nach § 179 I 3 BauGB solche *Rechtsinhaber benachrichtigt* werden, 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. Diese Benachrichtigung soll die erwähnten Rechtsinhaber zur Wahrung ihrer Rechte in Entschädigungsverfahren befähigen. Der Duldungspflicht gem. § 175 III BauGB unterliegen Pfandgläubiger dagegen nicht; andererseits richtet sich der bürgerlich-rechtliche Unterlassungsanspruch nach § 1134 BGB nicht gegen das öffentlich-rechtliche Gebot. Mit Mietern, Pächtern und sonstigen (auch dinglich gesicherten) Nutzungsberechtigten soll die Gemeinde nach § 175 I BauGB das beabsichtigte Gebot im Übrigen ebenso wie mit den Eigentümern bereits vor Erlass erörtern.

e) Entschädigung

Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Nutzungsberechtigten steht nach § 179 III 1 BauGB ein Anspruch auf angemessene Entschädigung für die Vermögensnachteile zu, die ihnen durch die Beseitigung entstehen (§ 43 II 3 BauGB i. V. m. §§ 93 f., 95 f. BauGB). Anstelle der Entschädigung kann der Eigentümer nach § 179 III 2 und 3 BauGB die *Übernahme* verlangen, wenn es ihm mit Rücksicht auf das Rückbau- oder Entsigelungsgebot wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten.¹⁸

Auch ein *Härteausgleich* (§ 181 BauGB) kann in Betracht kommen. Für nicht nutzungsberechtigte *Grundpfandgläubiger* (§ 179 I 3 BauGB) gilt hinsichtlich der Entschädigungspflicht: Gem.

¹⁴ Zum Begriff der Zumutbarkeit Urt. v. 18.9.1986 - III ZR 83/85 - BGHZ 98, 341; Urt. v. 13.12.1984 - III ZR 175/83 - BGHZ 105, 94; Urt. v. 21.12.1989 - III ZR 132/88 - NJW 1990, 898 - DSchG, weitere Nachw. bei Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2009, Rdn. 2011.

¹⁵ BVerfG, B. v. 16.2.2000 - 1 BvR 242/92 - BVerfGE 102, 1 = DVBl 2000, 1275 - Altlastensanierung.

¹⁶ OVG Bremen, Urt. v. 15.2.1986 - 1 BA 83/85 - NVwZ 1986, 764 - Abbruchgebot.

¹⁷ BVerwG, B. v. 10.11.1992 - 4 B 216/92 - NVwZ-RR 1994, 9 = DÖV 1993, 249.

¹⁸ Zur in den Fällen des § 179 BauGB nahe liegenden Entschädigungsminderung vgl. § 43 Abs. 4 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB. Zur Entschädigung von Nutzungsberechtigten vgl. weiterhin § 185 i.V. mit §§ 182, 184 BauGB.

Art. 52 EGBGB, § 92 II ZVG enthält auch der nicht nutzungs-berechtigte Grundpfandgläubiger einen Ersatz für den Wertverlust (Surrogation); vgl. entsprechend auch § 97 IV 1 BauGB.

V. Abschöpfung von Vorteilen

Die Neuregelung in § 179 BauGB belässt es bei einer Duldungspflicht des Eigentümers und damit bei der bisherigen Grundkonzeption der Vorschrift. Das Rückbaugesuch muss weiterhin von der Gemeinde in die Form eines Verwaltungsaktes mit einer Duldungspflicht gekleidet werden (§ 179 I BauGB). Eigene Handlungspflichten des Eigentümers können nach wie vor nicht begründet werden. Es bleiben daher wie bisher Unterschiede etwa zum Baugesuch, das eine Verpflichtung des Eigentümers zu entsprechenden Baumaßnahmen ermöglicht. Aus dieser Sicht einer beibehaltenen Duldungspflicht ist daher das Rückbaugesuch im Vergleich zu anderen städtebaulichen Geboten nach wie vor ein schwächeres Instrument.

a) Anwendung der Rückbau- und Entsiegelungsgebote im Geltungsbereich eines Bebauungsplans bei Schrottimmobilien zu eng

Der Einsatz des Rückbau- und Entsiegelungsgebotes in Fällen, in denen die Maßnahme der Beseitigung einer baulichen Anlage dienen soll, die den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht entspricht, setzt natürlich einen Bebauungsplan voraus. Dabei ist es auch bei der Neufassung des Gesetzes verblieben. Die weiteren in § 179 I Nr. 2 BauGB geregelten Fälle städtebaulicher Missstände setzen jedoch einen Bebauungsplan nicht mehr voraus. Denn städtebauliche Missstände können nicht nur im Geltungsbereich von Bebauungsplänen auftreten. Vielmehr sind sie nicht selten vor allem auch in nicht beplanten Innenbereichslagen anzutreffen. Die Neuregelung in § 179 BauGB trennt daher die beiden Fälle eines Widerspruchs zu den Festsetzungen eines Bebauungsplans einerseits und dem Vorliegen städtebaulicher Missstände andererseits.

b) Duldungspflicht von Beseitigungsmaßnahmen bei Widerspruch zu den Festsetzungen eines Bebauungsplans

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. Diese können nicht nur dem Eigentümer bei entsprechenden Vermögensverlusten zustehen. Auch Mieter, Pächter oder sonstige Nutzungsberechtigte erhalten nach Maßgabe des unveränderten § 179 III BauGB eine angemessene Entschädigung in Geld. Auch die Übernahmesprüche nach § 179 III 2 und 3 BauGB bleiben bestehen. Die Regelungen sind Ausdruck der Eigentumsgarantie, die eine Enteignung nur bei Gewährung einer Entschädigung zulässt (Art. 14 III 2 und 3 GG). Hinsichtlich der Beseitigungsmaßnahmen bei einem Widerspruch zu den Festsetzungen des Bebauungsplans bleibt die bisherige gesetzliche Regelung daher unverändert.

c) Beseitigungspflicht bei städtebaulichen Missständen

Im Falle städtebaulicher Missstände kann die Gemeinde nach der Neuregelung die Beseitigung der Missstände durch Rückbau 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 bisher die in § 179 II BauGB enthaltenen Voraussetzungen gegeben sein.

Die bisherige Regelung sah auch beim Vorliegen städtebaulicher Missstände lediglich die Verpflichtung des Eigentümers vor, die Beseitigung einer baulichen Anlage zu dulden. Die Beseitigung der Anlage erfolgte durch die Gemeinde und auf deren Kosten. Erfolgt die Beseitigung aus Gründen städtebaulicher Missstände, so sind die Kosten nach der Neuregelung vom Eigentümer in 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. Der Betrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück.

Die Regelung bezieht sich auf städtebauliche Missstände, die in § 177 II und III BauGB definiert sind. Missstände liegen insbesondere vor, wenn die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht (§ 177 II BauGB). Hierfür werden in § 177 III BauGB Beispiele benannt. Unter diese gesetzlichen Regelungen fallen auch „Schrottimmobilien“, so dass es einer zusätzlichen Aufnahme dieser Gruppe in die in § 177 III BauGB geregelten Beispielfälle nicht bedurfte.

VI. Verfassungsrechtliche Anforderungen sind erfüllt

Die Neuregelung ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Denn es können nur Vermögensvorteile abgeschöpft werden, auf deren Verbleib der Eigentümer keinen Rechtsanspruch hat. Derartige Belastungen, die lediglich die durch die öffentliche Hand gewährten Vorteile abschöpft, sind mit der Sozialpflichtigkeit des Eigentums vereinbar (Art. 14 II GG).¹⁹

Nach Art. 14 I 1 GG sind Eigentum und Erbrecht gewährleistet. *Inhalt und Schranken* werden nach Art. 14 I 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 II GG die *Sozialpflichtigkeit* des Eigentums. Das BVerfG, unterscheidet die *Inhalts- und Schrankenbestimmung* des Gesetzgebers nach Art. 14 I 2 GG von der *Enteignung* in Art. 14 III GG, die am Bilde der Güterbeschaffung i.S. der klassischen Enteignung auf den vollständigen oder teilweisen Entzug des Ei-

¹⁹ Zur Abgrenzung der Privatnützigkeit von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums BVerfG, B. v. 2.3.1999 - 1 BvL 7/91 - BVerfGE 100, 226 = DVBl 1999, 1498 - Direktorenvilla; B. v. 16.2.2000 - 1 BvR 242/92 - BVerfGE 102, 1 = DVBl 2000, 1275 - Altlastensanierung; Urt. v. 9.10.1986 - III ZR 2/85 - BGHZ 99, 24 - Blücher Museum.

gentums gerichtet ist.²⁰ Bei der Wahrnehmung des ihm in Art. 14 I 2 GG erteilten Regelungsauftrages, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, hat der Gesetzgeber sowohl die grundgesetzliche Anerkennung der Privatnützigkeit in Art. 14 I 1 GG als auch die Sozialpflichtigkeit in Art. 14 II GG zu beachten.²¹ Der Gesetzgeber muss dabei festlegen, wann eine Enteignung vorliegt, die eine Entschädigungspflicht i.S. des Art. 14 III 2 und 3 GG auslöst. Er darf dies nicht unentschieden lassen.²² Auch darf der Normgeber nicht unter dem Etikett einer an sich zulässigen Inhaltsbestimmung des Eigentums in Wahrheit eine Enteignung vornehmen.²³

Der Erlass einer Duldungspflicht für einen Rückbau oder eine Entseigelung ist zwar im Sinne der Eigentumsgarantie eine Enteignung nach Art. 14 III 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 Entseigelungsgebot liegende Enteignung bedarf einer Rechtfertigung nach Art. 14 III GG. Der Eingriff muss sich durch Gründe des Allgemeinwohls legitimieren. Die Enteignung 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).

Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Das städtebauliche Gebote in § 179 BauGB wird auch in der Neufassung durch Gründe des Allgemeinwohls legitimiert. Das Rückbau- und Entseigelungsgebot mit einer entsprechenden Duldungspflicht dient den dargestellten wichtigen Belangen des Städtebaus und trägt den Anforderungen Rechnung, die sich in einer gewandelten städtebaulichen Landschaft stellen.

Dabei sind die finanziellen Auswirkungen und die wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigentümers zu berücksichtigen. 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.

In die Gesamtbetrachtung kann auch eingestellt werden, ob die Beseitigung der Anlage im Rahmen eines naheliegenden Wirtschaftskreislaufes liegt. Denn vielfach wird es wirtschaftlich sinnvoller sein, bauliche Anlagen mit städtebaulichen Missständen abzureißen und hierdurch eine Neubebauung des Grundstücks zu ermöglichen. Aus dieser Sicht erweist sich die aufstehende Bausubstanz in vielen Fällen eher als Hindernis und wirtschaftlicher Nachteil, der auf dem Grundstück ruht und erst durch die Beseitigung der Bausubstanz entfällt. Die Neuregelung sichert wie bisher zugleich Entschädigungsansprüche der Mieter, Pächter oder anderer Nutzungsberechtigter, deren Rechte wie bereits nach der geltenden Fassung des § 179 BauGB ungeschmälert erhalten bleiben. Eine Entschädigung ist danach nicht zu gewähren, wenn die Maßnahme eines Rückbaus oder einer Entseigelung bei wirtschaftlicher Betrachtung keine Vermögensverluste bewirkt.

Die Beseitigungskosten sind vom Eigentümer bis zur Höhe der ihm durch die Beseitigung entstehenden Vermögensvorteile zu tragen. Dies hat die Gemeinde allerdings darzulegen und in Streit-

fällen zu beweisen. Der Kostenerstattungsbetrag kann durch Beseid geltend gemacht werden, sobald die bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt ist. Der Betrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück. Die Gemeinde hat daher die Kosten für die Maßnahme zunächst vorzulegen und kann eine Erstattung der verauslagten Kosten vom Eigentümer nur fordern, wenn und soweit die Gemeinde nachweist, dass diesem entsprechende Vorteile durch die Maßnahme entstanden sind - also ein doch noch etwas mit Stolpersteinen gesäumter Weg.

VII. Fortentwicklung zur Beseitigungspflicht sinnvoll

Alles in allem ist festzuhalten, dass die Gesetzesänderung einen wichtigen Schritt zur Fortentwicklung des Gebots gegangen ist, indem die Duldungspflicht mit einem Erstattungsanspruch der Gemeinde verbunden worden ist, soweit dem Eigentümer aus der Beseitigung der baulichen Anlage Vorteile verbleiben. Nun gilt es sorgfältig zu beobachten, ob die Städte und Gemeinden damit dem Phänomen der Schrottimobilien wirksam begegnen können.

Sollten die Änderungen nicht ausreichen, könnte die Regelung im Interesse der Stärkung kommunaler Handlungsmöglichkeiten zu einer Beseitigungspflicht fortentwickelt werden, wie sie der Bundesrat bereits formuliert hat.²⁴

Eine solche Fortentwicklung des Rückbau- und Entseigelungsgebots von einer Duldungs- zu einer Beseitigungspflicht könnte den Vorteil haben, dass bei Vorliegen städtebaulicher Missstände einem wichtigen städtebaulichen Anliegen Rechnung getragen 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 werden kann. Zugleich würde die Darlegungs- und Beweislast in dem Sinne umgekehrt, dass nicht die Gemeinde den Eintritt von Vorteilen beweisen muss, sondern umgekehrt der Eigentümer nur dann eine Entschädigung erhält, wenn er seinerseits nachweist, dass die ihm auferlegte Maßnahme unzumutbar ist.

Der Gesetzgeber hat entschieden. Jetzt muss sich in der Praxis erweisen, ob sich das vom Deutschen Bundestag - gegen das ursprüngliche Votum des Bundesrats - beschlossene Beibehalten der Duldungspflicht bewährt. Angesichts der sich offenbar verschärfenden Problematik der Schrottimobilien sollte man Vor- und Nachteile von Duldungs- und Handlungspflicht abwägen und dies ggf. bei nächstbesten sich bietender Gelegenheit gesetzlich nachtarieren.

20 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.

21 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, Baugebot und Baufreiheit, Diss. iur. 2009.

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

23 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.

24 S. oben Fn. 7. Für eine solche Lösung hatten auch die Planspielgemeinden votiert; ähnlich bereits Krautberger/Stüer, BauR 2012, 874.