

Das BauGB behandelt im Zweiten Kapitel unter der Überschrift „Besonderes Städtebaurecht“ u.a. das Recht (1.) der städtebaulichen Sanierungs- (§§ 136 bis 164 BauGB) und (2.) Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 bis 171 BauGB) (3.), das Recht der Stadterhaltung und (4.) städtebauliche Gebote (§§ 172 bis 179 BauGB).

1. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

1.1 Ursprünglich stammten die städtebaulichen Maßnahmen der Sanierung aus dem **Städtebauförderungsgesetz**. Dort waren Sanierungsmaßnahmen als solche definiert, die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Mißstände, insbesondere durch Beseitigung baulicher Anlagen und Neubebauung oder durch Modernisierung von Gebäuden, wesentlich verbessern oder umgestalten.

1.2 Das geltende Sanierungsrecht der §§ 136 bis 164 BauGB eröffnet den Gemeinden Möglichkeiten, gebietsbezogen städtebauliche Mißstände zu beseitigen.

Nach § 136 Abs. 2 Satz 2 BauGB liegen städtebauliche Mißstände vor, wenn

- ein Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht (Nr. 1) oder
- das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen (Nr. 2).

Bei der Beurteilung, ob die Voraussetzungen des § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BauGB vorliegen, sind nach § 136 Abs. 3 Nr. 1 BauGB insbesondere zu berücksichtigen:

- Die Belichtung, Besonnung und Belüftung der Wohnungen und Arbeitsstätten,
- die bauliche Beschaffenheit von Gebäuden, Wohnungen und Arbeitsstätten,
- die Zugänglichkeit der Grundstücke,
- die Auswirkung einer vorhandenen Mischung von Wohn- und Arbeitsstätten,
- die Nutzung von bebauten und unbebauten Flächen nach Art, Maß und Zustand,
- die Einwirkungen, die von Grundstücken, Betrieben, Einrichtungen oder Verkehrsanlagen insbesondere durch Lärm, Verunreinigung und Erschütterungen ausgehen,
- die vorhandene Erschließung.

Bei der Beurteilung, ob die Voraussetzung des § 136 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB vorliegt, ist nach § 136 Abs. 3 Nr. 2 BauGB insbesondere zu berücksichtigen die Funktionsfähigkeit in Bezug auf

- den fließenden und ruhenden Verkehr,
- die wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit des Gebiets unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich,
- die infrastrukturelle Erschließung des Gebiets, seine Ausstattung mit Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen und mit Anlagen des Gemeinbedarfs, insbesondere unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Aufgaben im Verflechtungsbereich.

Ob ein Gebiet städtebauliche Mißstände aufweist, die eine städtebauliche Sanierung erforderlich machen, wird von der Gemeinde durch vorbereitende Untersuchungen (§141 BauGB) ermittelt.

1.3 Innerhalb des Sanierungsverfahrens kann die vorbereitende Phase (1.3.1) von der nachfolgenden Durchführungsphase (1.3.2) unterschieden werden.

1.3.1 Die **Vorbereitung der Sanierung** ist Aufgabe der Gemeinde. Nach § 140 BauGB umfaßt sie

- die vorbereitenden Untersuchungen,
- die förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets,
- die Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung,
- die städtebauliche Planung,
- die Erörterung der beabsichtigten Sanierung,
- die Erarbeitung und Fortschreibung des Sozialplans,
- einzelne Ordnungs- und Baumaßnahmen, die vor einer förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets durchgeführt werden.

a) Vorbereitende Untersuchungen

Die zunächst regelmäßig aufgrund eines bekanntzumachenden Beschlusses durchgeführte vorbereitende Untersuchung hat zum Ziel, der Gemeinde hinreichende Beurteilungsgrundlagen über die Notwendigkeit der Sanierung, die sozialen, strukturellen und städtebaulichen Verhältnisse und Zusammenhänge sowie die anzustrebenden allgemeinen Ziele und die Durchführbarkeit der Sanierung (§ 141 Abs. 1 BauGB) zu verschaffen.

b) Förmliche Festlegung des Sanierungsgebiets

Kommt die Gemeinde aufgrund der vorbereitenden Untersuchungen und nach Abwägung der öffentlichen und privaten Belange (§ 136 Abs. 4 Satz 2 BauGB) zu dem Ergebnis, daß in einem Gebiet eine Sanierungsmaßnahme durchgeführt werden soll, hat sie es („Anwendungspflicht“) durch „Sanierungssatzung“ förmlich als Sanierungsgebiet festzulegen (§ 142 BauGB).

Aufgrund dieser förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets kann dann später das **Eingriffsinstrumentarium** des Besonderen Städtebaurechts zum Einsatz kommen: Genehmigungsvorbehalt für Rechtsgeschäfte über Grundstücke und Grundstücksrechte sowie für Veränderungen baulicher Anlagen zugunsten der Gemeinde (§§ 144 f. BauGB), ggf. mit der Folge einer Preiskontrolle bei Grundstücksveräußerungen und eines gemeindlichen Grunderwerbsrechts (§ 153 BauGB) gesetzliches Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinde (§ 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) Möglichkeiten der Beendigung, Aufhebung oder Verlängerung von Miet- und Pachtverhältnissen, Möglichkeit der Erhebung von Ausgleichsbeiträgen zum Zweck der Abschöpfung sanierungsbedingter Bodenwertsteigerungen (§154 BauGB), Veräußerungspflicht der Gemeinde hinsichtlich der zur Durchführung der Sanierung erworbenen Grundstücke (§ 89 BauGB, ggf. Anspruch auf Rückübertragung des Eigentums (§ 164 BauGB) sowie Ersatzpflicht für Änderungen von öffentlichen Versorgungseinrichtungen.

Die Sanierungssatzung hat die Aufgabe, das Sanierungsgebiet festzulegen und die Durchführung der Sanierung zu sichern, indem sie die Genehmigungsvorbehalte des § 144 Abs. 1 und 2 BauGB auslöst. Nach § 14 Abs. 4 BauGB ergänzen oder verdrängen sie für die Dauer der Sanierung die allgemeinen Vorschriften des BauGB über die Veränderungssperre, die Zurückstellung von Baugesuchen, die Teilungsgenehmigung und die Verfügungs- und Veränderungssperre im Umlegungsgebiet (§§14 Abs. 4, 15 Abs. 2, 19 Abs. 4 Nr. 2, 51 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Nach § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB besitzt die Gemeinde im Sanierungsgebiet ein Vorkaufsrecht an allen Grundstücken, das sie auch zugunsten eines Sanierungsträgers ausüben kann (§ 27 a Abs. 1 Nr. 2 BauGB). Die städtebaulichen Gebote der §§ 175 ff. BauGB, das Enteignungsrecht der §§ 85 ff. BauGB, und zwar auch zugunsten eines Sanierungsträgers (§§ 87 Abs. 3 Satz 3, 88 Satz 3 BauGB), und das Recht der Bodenordnung bleiben im Sanierungsgebiet anwendbar. Nach Abschluß der Sanierung gelten wieder ausschließlich und uneingeschränkt die allgemeinen Vorschriften des BauGB.

c) Weitere Bestandteile der Vorbereitung

Weitere Bestandteile der Vorbereitung (§ 140 BauGB) sind:

- Die Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung (§ 142 Abs. 2 BauGB),
- die städtebauliche Planung: Bauleitplanung (es gelten die Bestimmungen des Allgemeinen Städtebaurechts) oder Rahmenplanung, soweit für die Sanierung erforderlich,
- die Erarbeitung und Fortschreibung des Sozialplans (§ 180 BauGB).

1.3.2 Die Durchführung der Sanierung unterfällt nach § 146 BauGB in Ordnungs- und Baumaßnahmen, nämlich:

Ordnungsmaßnahmen des § 147 BauGB

- Bodenordnung einschließlich Grundstückserwerb,
- Umzug von Bewohnern und Betrieben,
- Freilegung von Grundstücken,
- Erschließung,
- sonstige Maßnahmen als Voraussetzung für die Durchführung der Baumaßnahmen.

Baumaßnahmen des § 148 Abs. 2 BauGB

- Modernisierung und Instandsetzung,
- Neubebauung und Ersatzbauten,
- Errichtung und Änderung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen,
- Verlagerung oder Änderung von Betrieben.

Für die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen ist die Gemeinde, für die Durchführung von Baumaßnahmen sind die Eigentümer verantwortlich (§§ 147 Satz 1, 148 Abs. 1 BauGB). Anstelle der grundsätzlich zur Durchführung der Baumaßnahme verpflichteten Eigentümer obliegen diese Aufgaben jedoch ebenfalls der Gemeinde, sofern nicht gewährleistet ist, daß die Baumaßnahmen von den Privaten zügig und zweckmäßig durchgeführt werden. Im übrigen ist die Gemeinde zuständig für die Errichtung und Änderung der Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen sowie für die Durchführung sonstiger Baumaßnahmen, wenn sie selbst Eigentümerin ist oder eine ordnungsgemäße Erledigung durch den jeweiligen Eigentümer nicht sichergestellt ist (§ 148 Abs. 2 Nrn. 1, 2 BauGB).

1.3.3 Eine **Ausnahme** von dem so skizzierten Regelverfahren stellt das **vereinfachte Sanierungsverfahren** nach § 142 Abs. 4 iVm § 152 BauGB dar: Erfordert die Durchführung der Sanierung die Anwendung des sanierungsrechtlichen Bodenrechts nicht, kann seitens der Gemeinde die Geltung jener Rechtsvorschriften ausgeschlossen werden. Die Vorschrift ermöglicht der Gemeinde zudem einen Verzicht auf die ihr gegenüber bestehende Genehmigungspflicht nach § 144 BauGB.

1.4 Wegen besonderer sächlicher, fachlicher und personeller Anforderungen der Sanierung können die Gemeinden einen **Dritten beauftragen**, wobei das Gesetz den **qualifizierten Beauftragten** (Sanierungsträger) vom (einfachen) geeigneten Beauftragten unterscheidet (vgl. § 157 Abs. 1 BauGB). Während letzterer (nur) befugt ist, Voruntersuchungen und vorbereitende Untersuchungen durchzuführen, vermag die Gemeinde einen Sanierungsträger iSd § 158 BauGB mit der Vorbereitung wie auch mit der Durchführung der Sanierung zu betrauen, wobei die hoheitlichen Aufgaben (Satzungserlaß etc.) bei der Gemeinde verbleiben (müssen). Der Sanierungsträger wird gemäß § 159 Abs. 1 Satz 1 BauGB entweder als **Treuhänder** der Gemeinde oder in eigenem Namen und für eigene Rechnung als **Unternehmensträger** tätig. Der Treuhänder handelt als verlängerter Arm der Gemeinde, d.h. in eigenem Namen, aber für Rechnung der Gemeinde und damit als ihr Verwaltungshelfer (§ 160 BauGB). Demgegenüber tritt besagter Unternehmensträger der Gemeinde selbständig mit eigenen wirtschaftlichen Interessen gegenüber, trägt damit aber das wirtschaftliche Risiko selbst.

1.5 Die städtebauliche Sanierung erfordert erhebliche **finanzielle Mittel**, deren Aufbringung durch Gemeinde und Eigentümer allein oft unmöglich ist. Daher bedarf es eines begleitenden **Finanzierungssystems**, durch das Bund, Länder und Gemeinden die Städtebauförderung als Gemeinschaftsleistung unterstützen. Dies ist im einzelnen in § 164 a BauGB geregelt. Hervorzuheben ist, daß der Bund nach § 146 b BauGB den Ländern zur Förderung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen gemäß Art. 104 a Abs. 4 GG nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes Finanzhilfen für Investitionen der Gemeinde gewährt. Das Nähere wird durch Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Ländern festgelegt. Die Gemeinden können die ihnen zugewiesenen Mittel zur Finanzierung der ihnen obliegenden Sanierungsaufgaben oder als Zuschüsse oder Darlehen zur Finanzierung der von Dritten, insbesondere den Eigentümern, vorzunehmenden Sanierungsmaßnahmen verwenden. Rechtsgrundlage hierfür sind entweder Bewilligungsbescheide oder abzuschließende öffentlich-rechtliche Verträge. Nach Abschluß der Sanierung findet eine Abrechnung der Gesamtmaßnahmen zwischen der Gemeinde und dem Land und zwischen dem Land und dem Bund statt. In sie sind alle Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte einzubeziehen, die bei Vorbereitung und Durchführung der Sanierung entstanden sind. Als Einnahmen aus der Sanierung stehen der Gemeinde insbesondere die Erträge aus Grundstücksverkäufen, Erträge aus der Bewirtschaftung von Grundstücken des Sanierungsgebiets, Rückflüsse von Dritten gewährten Darlehen, Überschüsse aus der Umlegung und die Ausgleichsbeträge der Eigentümer nach § 154 BauGB zur Verfügung. Die Abrechnung bildet die Grundlage für die abschließende Entscheidung, ob im Verhältnis zwischen Bund und Land einerseits und Land und Gemeinde andererseits die zunächst als Vorauszahlung zur Verfügung gestellten Mittel endgültig als Zuschuß oder als verzinsliche Darlehen zu gewähren sind.

1.6 Ist die Sanierung durchgeführt, erweist sie sich als undurchführbar oder wird die Sanierungsabsicht aufgegeben, ist gemäß § 162 Abs. 1 Satz 1 BauGB die Sanierungssatzung aufzuheben. Sind diese Voraussetzungen nur in einem Teil des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets gegeben, ist die Satzung für diesen Teil aufzuheben. Trifft dies nur für einzelne Grundstücke zu, kann die Gemeinde nach § 136 Abs. 1 Satz 1 BauGB die Sanierung für diese Grundstücke als abgeschlossen erklären. Dies läßt die Satzung unberührt. Nach dem allgemeinen Grundsatz, daß eine Rechtsnorm in derselben Weise aufzuheben ist, in der sie geschaffen wurde, erfolgt die Aufhebung der Sanierungssatzung durch gemeindliche Satzung (§ 162 Abs. 2 BauGB). Durch bloßen Zeitablauf oder wegen unzureichender Förderung der Sanierung tritt die Satzung nicht von selbst außer Kraft.

Schrifttum: Bielenberg/Koopmann/Krautzberger, Städtebauförderungsgesetz, 4. Auflage, München 1995; Gronemeyer, Die Entwicklung des Städtebauförderungsrechts 1971 – 1985, NVwZ 1986 S. 92; Krautzberger, Das neue Baugesetzbuch – Das besondere Städtebaurecht, NVwZ 1987 S. 647.

2. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

2.1 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen dienen nach § 165 Abs. 2 BauGB dazu, Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets erstmalig zu entwickeln („Außenentwicklung“) oder sie im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen. Diese „Innenentwicklung“ kann unter den Voraussetzungen des § 136 BauGB auch mit den Mitteln des Sanierungsrechts erfolgen. Die Gemeinde muß entscheiden, welches der beiden städtebaulichen Instrumente, die städtebauliche Sanierung oder die städtebauliche Entwicklung, am geeignetsten ist, um ihr städtebauliches Konzept verwirklichen zu können. Die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sollen der Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen dienen. Diese nicht abschließende Aufzählung gestattet es, mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme eine breite Palette städtebaulicher Ziele zu verfolgen.

2.2 Eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann nach § 165 Abs. 3 BauGB durchgeführt werden, wenn

- das Wohl der Allgemeinheit ihre Durchführung erfordert, insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen;
- die angestrebten Ziele durch städtebauliche Verträge nicht erreicht werden können oder die Eigentümer der betroffenen Grundstücke nicht bereit sind, ihr Grundstück an die Gemeinde oder den Entwicklungsträger zu veräußern,
- die zügige Durchführung einer Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet ist.

Hierbei sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Das Gebot zügiger Durchführung trägt Art. 14 GG Rechnung: Die mit der Festsetzung eines Entwicklungsbereichs verbundenen Eigentumsbeschränkungen gebieten eine zeitliche Begrenzung durch tunliche Beschleunigung.

2.3 Ebenso wie bei der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ist auch bei der Entwicklungsmaßnahme zunächst gemäß § 165 Abs. 4 BauGB und in entsprechender Anwendung der sanierungsrechtlichen Vorschriften, insbesondere der §§ 140 und 141 BauGB, eine **vorbereitende Untersuchung** von der Gemeinde durchzuführen oder zu veranlassen, um die Beurteilung zu ermöglichen, ob die Voraussetzungen für die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs gegeben sind.

Die Gemeinde leitet gemäß § 141 iVm § 165 Abs. 4 BauGB die Vorbereitung der Entwicklung durch einen ortsüblich bekanntgemachten Beschluß über den Beginn der Voruntersuchung ein; es folgen die Erörterung mit den Betroffenen und die Beteiligung öffentlicher Aufgabenträger (§ 165 Abs. 4 Satz 2 iVm §§ 137 bis 139 BauGB).

Ebenfalls durch Satzung der Gemeinde wird der Entwicklungsbereich förmlich beschlossen (§ 165 Abs. 6 BauGB). Im Gegensatz zur Sanierungssatzung bedarf die Entwicklungssatzung aber der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 165 Abs. 7 BauGB). Aufgrund dieser förmlichen Festlegung des Entwicklungsgebiets können dann die im wesentlichen dem Sanierungsrecht entsprechenden Instrumente des Entwicklungsrechts (vgl. § 169 Abs. 1 BauGB) zum Einsatz kommen.

2.4 In der **Durchführung** unterscheidet sich die Entwicklungsmaßnahme von der Sanierungsmaßnahme durch deutlich weitergehende Befugnisse der Gemeinde. Während im Sanierungsbereich die Baumaßnahmen mit Ausnahme der Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen den Eigentümern obliegen, ist hierfür im Entwicklungsbereich die **Gemeinde insgesamt zuständig**, sofern nicht (ausnahmsweise) eine abweichende Regelung zugunsten eines Planungsverbandes getroffen wird (§ 166 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 BauGB). Die Gemeinde hat daher eigenverantwortlich alle Voraussetzungen für die beabsichtigte Entwicklung des Gebiets zu schaffen. Hierzu zählen insbesondere die Aufstellung eines **Bebauungsplans** (§ 166 Abs. 1 Satz 2 BauGB) sowie der **Erwerb** bzw. nötigenfalls die **Enteignung** der Grundstücke im Entwicklungsbereich (§§ 166 Abs. 3 Satz 1, 169 Abs. 3 BauGB). Von einem Grundstückserwerb soll nur dann abgesehen werden, wenn die Nutzung nicht geändert werden soll oder der Eigentümer in der Lage ist, das Grundstück entsprechend den Zielen der Entwicklungsmaßnahme herzurichten und zu nutzen (§ 166 Abs. 3 Satz 3 BauGB). Im Falle des Verbleibs des Grundstücks beim Eigentümer hat dieser einen Ausgleichsbetrag an die Gemeinde zu entrichten, welcher der durch die Entwicklungsmaßnahme bedingten Erhöhung des Bodenwerts seines Grundstücks entspricht (§ 166 Abs. 3 Satz 4 BauGB). Nach Abschluß der Neuordnung und Erschließung hat die Gemeinde die Grundstücke an Bauwillige zu veräußern (§ 169 Abs. 5 und 6 BauGB); dabei sind zunächst die früheren Eigentümer zu berücksichtigen (§ 169 Abs. 6 Satz 2 BauGB). Die Gemeinde hat sodann durch entsprechende Auswahl und vertragliche Vereinbarungen dafür Sorge zu tragen, daß die Bauwilligen die Bebauung der an sie veräußerten Grundstücke entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme durchführen (§ 169 Abs. 7 BauGB).

2.5 Auch bei der Entwicklungsmaßnahme ist die Beauftragung eines einfachen oder qualifizierten **Entwicklungsträgers** möglich (§ 167 Abs. 1 BauGB). Diese kann die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme vorbereiten und durchführen sowie die Mittel für die Maßnahme bewirtschaften. Anders als der Sanierungsträger wird der Entwicklungsträger aber ausschließlich als **Treuhänder** der Gemeinde eingeschaltet (§ 167 Abs. 2 BauGB).

2.6 Die Gemeinde, die die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme vorbereitet und durchführt, trägt deren **Kosten**. Dies gilt auch, wenn mit der Durchführung der Entwicklungsmaßnahme ein Entwicklungsträger beauftragt wird (§ 167 Abs. 2 BauGB). Soweit sich die Eigentümer an der städtebaulichen Entwicklung ihrer Grundstücke beteiligen, tragen sie die Kosten, sofern nicht in einem städtebaulichen Vertrag etwas anderes vereinbart worden ist. Die Gemeinde „refinanziert“ sich durch den bei der Wiederveräußerung der Grundstücke erzielten Mehrerlös, der sich daraus ergibt, daß die Grundstücke zum Entwicklungs-Anfangswert erworben wurden (§§ 169 Abs. 1 Nr. 6, 153 Abs. 3 BauGB) und zum Entwicklungs-Endwert veräußert werden (§ 169 Abs. 8 Satz 1 BauGB). Außerdem dienen der Ausgleichsbetrag, den die Eigentümer, deren Grundstücke nicht von der Gemeinde erworben worden sind, nach § 166 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu entrichten haben, und die bei der Vorbereitung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahme erzielten Einnahmen (§ 171 BauGB) der Finanzierung der Entwicklungsmaßnahme. Einen darüber hinausgehenden Finanzierungsbedarf hat die Gemeinde aus ihrem Haushalt oder durch Fördermittel Dritter zu decken.

2.7 Für den Abschluß der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gelten über § 169 Abs. 1 Nr. 8 die §§ 162 bis 164 BauGB über den Abschluß der Sanierung entsprechend.

Schrifttum: Bunzel/Lunbach, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (Handbuch), Berlin 1994; Kratzenberg, Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, BBauBl. 1992 S. 478; Arbeitshilfe für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach den §§ 165 bis 171 BauGB, erarbeitet von der Fachkommission Städtebauliche Erneuerung der ARGE-BAU.

3. Recht der Stadterhaltung (Erhaltungssatzung)

3.1 Im Bebauungsplan oder durch gesonderte, nicht genehmigungsbedürftige Satzung (Erhaltungssatzung) kann die Gemeinde ein Gebiet zu Zwecken der **Stadterhaltung und Stadterneuerung** festlegen (§ 172 BauGB). Mit Hilfe der **Erhaltungssatzung** wird die Gemeinde in die Lage versetzt, bestimmte Gebiete zu bezeichnen, in denen die Genehmigung für den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung von baulichen Anlagen aus den in § 172 BauGB genannten Gründen **versagt werden** kann. Nach § 172 Abs. 1 Satz 2 BauGB gilt das im Falle des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB auch für die **Errichtung baulicher Anlagen**. Auf diese Weise können von den Gemeinden **nicht gewünschte** städtebauliche Entwicklungen relativ schnell und wirkungsvoll verhindert werden; d.h. daß die Vernichtung städtebaulicher Qualitäten durch Abriß oder Totalrenovierung beeinflußt oder gänzlich untersagt werden können. Das Gesetz knüpft im wesentlichen an Zustände und Verhältnisse in einem bestimmten Gebiet an und nennt **drei Erhaltungsziele**, die festgelegt werden können. Namentlich sind das

- die Erhaltung der **städtebaulichen Eigenart** eines Gebiets (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB),
- die Erhaltung der **Zusammensetzung der Wohnbevölkerung** (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) und
- die Sicherung **städtebaulicher Umstrukturierungen** (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB).

Die **Aufzählung** der genannten Erhaltungsziele ist eine **abschließende** und kann durch die planende Gemeinde **nicht ergänzt** werden. Siehe hierzu BVerwGE 78, 23 = BRS 47 Nr. 129 = DÖV 1987, 966.

Im Gegensatz zu den Gebotsbestimmungen der §§ 175 bis 179 BauGB handelt es sich bei § 172 Abs. 1 BauGB um keine Ermächtigung zum Erlaß von Erhaltungsgeboten, sondern um die **Unterschutzstellung** erhaltenswerter baulicher Anlagen durch Bebauungsplan oder sonstige Satzung. Erst der rechtswirksame Bebauungsplan oder die sonstige Satzung ermächtigen die Gemeinde, bei der Baugenehmigungsbehörde schriftlich zu beantragen, bestimmte Anträge auf Rückbau, Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen zu genehmigen oder die Genehmigung zu versagen. Hiernach setzt der Gesetzgeber ein **zweistufiges Verfahren** voraus:

- **Einerseits** das Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans oder der sonstigen Satzung, in denen bestimmte Rechtsvorgänge in abgegrenzten Gebieten unter Genehmigungsvorbehalt gestellt werden und
- **andererseits** das Genehmigungsverfahren, wenn entsprechende Anträge gestellt werden § 172 Abs. 3 bis 5 und § 173 BauGB).

Die der Gemeinde eingeräumte **Wahlmöglichkeit** zwischen Bebauungsplan und „sonstiger Satzung“ ist nicht deshalb sinnlos, weil die Gemeinden sich immer für sonstige Satzungen entscheiden, wenn für diese die Einhaltung des Bauleitplan-aufstellungsverfahrens **nicht vorgeschrieben** ist. Im Gegenteil erscheint die Wahlmöglichkeit gerade dann **sinnvoll**, wenn das Verfahren unterschiedlich gestaltet ist, weil bei gleicher Ausgestaltung des Verfahrens alles für die Aufnahme der Gebietsfestsetzung in einen – auch einfachen – Bebauungsplan sprechen würde.

3.2 Rechtsfolge des § 172 BauGB ist also die **Genehmigungsbedürftigkeit** des Rückbaus (oder Abrisses), der Änderung oder der Nutzungsänderung baulicher Anlagen (mit Ausnahme von Grundstücken, die bestimmten öffentlichen Zwecken dienen, § 174 BauGB), in diesem Bereich; über die Genehmigung befindet die Gemeinde (§ 173 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Bedarf es einer baurechtlichen Genehmigung oder Zustimmung, ist im Einvernehmen mit der Gemeinde zu entscheiden (§ 173 Abs. 1 Satz 2 BauGB). Vor der Entscheidung muß eine Erörterung durchgeführt werden, wobei der Kreis der Anzuhörenden je nach Versagungsgrund unterschiedlich ist (vgl. § 173 Abs. 3 BauGB). Versagungsgründe sind nach § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB:

- Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 iVm Abs. 3 BauGB),
- Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 iVm Abs. 4 BauGB) und
- Umstrukturierung städtebaulicher Art (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 iVm Abs. 5 BauGB).

3.2.1 Der Genehmigungsvorbehalt in § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB richtet sich auf Ensembleschutz. Der Erhalt der „**städtebaulichen Eigenart**“ eines bestimmten Gemeindegebiets läßt sich nur aufgrund deren bestehender städtebaulicher Gestalt durch einen Rückgriff auf die Versagungsgründe des § 172 Abs. 3 BauGB konkretisieren. Die Vorschrift bezieht sich auf **bauliche Anlagen**, die allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist; d.h. auf „un“ bestimmte Rechtsbegriffe, die bereits in den §§ 1 Abs. 3; 34 Abs. 1 und 2 sowie 35 Abs. 3 BauGB verwendet werden. Die Genehmigung für die Anbringung einer Werbetafel an einem Gebäude kann nach § 172 BauGB iVm einer Erhaltungssatzung nur versagt werden, wenn die mit der Anbringung der Werbeanlage verbundene Änderung des Gebäudes eine städtebauliche Dimension erreicht (vgl. OVG Lüneburg, BR 39 Nr. 138 = ZfBR 1983 S 148 = DVBl 1983 S. 469 = DÖV 1983 S. 387 = NVwZ 1983 S. 557).

3.2.2 § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BBauG betrifft den städtebaulichen Milieuschutz. Mit der Milieuschutzsatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB steht den Städten und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland ein Instrument zur Verfügung, um die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen zu erhalten und dem aus einer Verdrängung der angestammten Wohnbevölkerung resultierenden städtebaulichen Folgeproblem entgegenzuwirken. Die Milieuschutzsatzung ist somit das vom BauGB vorgesehene Instrument des Verdrängungsschutzes bei ansonsten zu erwartenden städtebaulichen Folgewirkungen. Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche und wirksame Anwendung von Milieuschutzsatzungen ist der gemeinsame Wille des Stadtrates und der Stadtverwaltung zur praktischen Anwendung dieses städtebaulichen Instrumentariums. Gerade auch kleinere und mittelgroße Städte und Gemeinden sollten bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen Milieuschutzsatzungen gezielt einsetzen, um Verdrängungsprozessen der ansässigen Wohnbevölkerung aus bestimmten Gebieten mit daraus resultierenden negativen städtebaulichen Folgeproblemen entgegenzuwirken. Dabei können diese Städte und Gemeinden auf die Erfahrungen und Vorgehensweisen bislang erfolgreicher Anwenderstädte zurückgreifen. Als allgemeine Leitlinie für eine erfolgreiche Anwendung von Milieuschutzsatzungen kann folgende Aussage formuliert werden: Je fundierter und begründeter die Abgrenzung der Milieuschutzgebiete beim Satzungserlaß und je konsequenter und systematischer die Vollzugspraxis erfolgt, um so effektiver, konfliktfreier und wirksamer gestaltet sich der Einsatz von Milieuschutzsatzungen.

3.2.3 Aufgrund von § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB sollen bauliche Anlagen vorübergehend zur sozialgerechten Erleichterung einer geplanten Umstrukturierung erhalten werden. Im Falle des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB geht es nicht um die **Erhaltung** baulicher Anlagen, sondern um die **Sicherung** einer von der planenden Gemeinde gewollten Umstrukturierung in dem zu bezeichnenden Gebiet im Bebauungsplan/sonstiger Satzung. Anlaß einer solchen, von der planenden Gemeinde gewollten Umstrukturierung können gezielt auf

- Umstrukturierungen gerichtete Bebauungspläne,
- städtebauliche Sanierungsmaßnahmen oder
- städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

abgestellt sein. Diese Maßnahmen, für die **Sozialpläne** aufzustellen sind, dienen nicht dazu, das **Gebiet** den dort wohnenden und/oder arbeitenden Menschen zu **erhalten**, sondern um sie **sozialverträglich abwickeln** zu können.

3.3 Das Gesetz hält neben Maßnahmen zur Sicherung des Erhaltungsinteresses (Veränderungssperre, § 14 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, Zurückstellung von Anträgen auf Abrißgenehmigungen, § 172 Abs. 2 BauGB) Mittel zur Durchsetzung der Erhaltung vor (Enteignungsgrund nach § 85 Abs. 1 Nr. 6 BauGB, Ordnungswidrigkeit nach § 213 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, Vorkaufrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 BauGB). Schließlich kann im Einzelfall ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot ergänzend ausgesprochen werden (§ 177 BauGB).

4. Städtebauliche Gebote

4.1 Über die städtebaulichen Gebote soll eine private Planverwirklichung erreicht werden. Die Gebote sind an Erörterungs- und Beratungspflichten gekoppelt (vgl. § 175 Abs. 1 BauGB) und verwirklichen insoweit das Kooperationsprinzip.

Enthalten sind im BauGB folgende Gebote:

- Ein Baugebot (§ 176 BauBG),
- ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauBG),
- ein Pflanzgebot (§ 178 BauBG),
- ein Rückbau oder Entsiegelungsgebot (§ 179 BauBG).

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

4.2 Die Arten und der gebietliche Anwendungsbereich des Baugebots sowie die Nichtanwendung auf bestimmte Grundstücke

4.2.1 Die Arten des Baugebots

Das Baugebot begründet, wenn es von der Gemeinde erlassen worden ist, für den jeweiligen Eigentümer des Grundstücks eine grundstücksbezogene Handlungspflicht. Diese **Handlungspflicht** besteht darin, ein Grundstück zu bebauen oder eine baufachliche Anlage anzupassen und dafür eine Baugenehmigung zu beantragen.

a) Das Baugebot nach § 176 Abs. 1 Nr. 1 BauBG

Das **Baugebot** bezieht sich auf die Bebauung eines „un“bebauten Grundstücks nach den Festsetzungen des vorliegenden Bebauungsplans. Es setzt das Vorhandensein eines rechtswirksamen Bebauungsplans im Sinne des § 30 Abs. 1 und 2 BauBG voraus. Unter „**zu bebauen**“ ist die Errichtung einer baulichen Anlage zu verstehen, die im Baugebot (Verwaltungsakt) hinreichend zu bestimmen ist (vgl. § 37 Abs. 1 VwVfG).

Bei dem hier verwendeten **Grundstücksbegriff** ist grundsätzlich davon auszugehen, daß unter dem Begriff „Grundstück“ das Grundstück im Rechtssinne zu verstehen ist, also der räumlich abgrenzbare Teil der Erdoberfläche, der im Bestandsverzeichnis eines Grundbuchblattes ohne Rücksicht auf die Art der Nutzung unter einer besonderen Nummer gebucht ist (vgl. BVerwG, Beschluß vom 8.8.1989 – 4 NB 2/89 – in BRS 49 Nr. 35 = UPR 1989 S. 451).

Unbebaute Grundstücke sind nach § 72 Abs. 1 Satz 1 BewG Grundstücke, auf denen sich keine benutzbaren Gebäude befinden.

b) Das Anpassungsbaugebot nach § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauBG

Das Anpassungsbaugebot fordert, daß ein **vorhandenes** Gebäude oder eine sonstige bauliche Anlage nicht den Festsetzungen des Bebauungsplans entspricht und eine Anpassung wirtschaftlich vertretbar (§ 176 Abs. 3 BauBG) ist.

Der Begriff des **Gebäudes**, der vom Gesetzgeber als bekannt vorausgesetzt wird, wird in § 2 Abs. 2 der Musterbauordnung wie folgt definiert: „Gebäude sind selbstständig nutzbare, überdeckte bauliche Anlagen, die von Menschen betreten werden können und geeignet oder bestimmt sind, dem Schutz von Menschen, Tieren oder Sachen zu dienen“. Die Landesbauordnungen haben diese Definition weitgehend übernommen.

Der Erlaß eines Anpassungsbaugebots entfällt, wenn der sachliche Anwendungsbereich des § 177 BauBG (Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot) gegeben ist.

4.2.2 Die „Grenzen“ des Bau- und Bauanpassungsgebots

Mit dem **Baugebot** nach § 176 Abs. 1 Nr. 1 BauBG kann ein Grundstückseigentümer verpflichtet werden, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des vorliegenden Bebauungsplans zu bebauen und hierfür die erforderliche Baugenehmigung zu beantragen. Eine darüber hinausgehende Verpflichtung wird durch § 176 Abs. 1 Satz 1 BauBG nicht gedeckt.

Mit dem **Anpassungsbaugebot** nach § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauBG kann ein Grundstückseigentümer verpflichtet werden, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist ein vorhandenes Gebäude/sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des vorliegenden Bebauungsplans anzupassen und hierfür die erforderlichen Baugenehmigungen zu beantragen. Eine darüber hinausgehende Verpflichtung wird durch § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauBG nicht gedeckt.

Das gleiche gilt für die im **unbeplanten Innenbereich** (§ 34 BauBG) gelegenen Grundstücke. Ein Bau- oder Anpassungsbaugebot, welches dem Grundstückseigentümer Verpflichtungen auferlegt, die über das nach § 34 BauBG Zulässige hinausgeht, wird durch § 176 BauBG nicht gedeckt.

4.2.3 Der gebietliche Anwendungsbereich des Baugebots

4.2.3.1 Der Erlaß eines Baugebots im Bereich eines Bebauungsplans

Der Erlaß eines Baugebots nach § 176 Abs. 1 BauBG setzt einen rechtswirksamen Bebauungsplan iSd § 30 BauBG voraus. **Gegenstand des Baugebots** ist ein in einem Bebauungsplan gelegenes „un“bebautes Grundstück.

4.2.3.2 Der Erlaß eines Baugebots innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

Streng planakzessorisch ist das Baugebot iSd § 176 Abs. 1 BauBG nicht. Es kann auch „innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ angeordnet werden (§ 176 Abs. 2 BauBG), um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere der Schließung von Baulücken.

Der Begriff des „geringfügig **bebauten Grundstücks**“ ist ein bundesrechtlicher. Eine vorhandene Bebauung ist dann geringfügig, wenn sie beispielsweise erheblich hinter der nach § 34 BauBG zulässigen zurückbleibt.

4.2.3.3 Bei Grundstücken, für die keine bauliche Nutzung festgesetzt ist

Nach § 176 Abs. 6 BauGB sind die Absätze 1 und 3 bis 5 entsprechend anzuwenden, wenn für ein Grundstück eine andere als eine bauliche Nutzung festgesetzt ist. Dieses Gebot zielt auf Nebeneinrichtungen, d.h. auf Einrichtungen, die nicht über die Eigenschaft einer baulichen Anlage verfügen.

4.2.4 Über die Erforderlichkeit, die wirtschaftliche Zumutbarkeit und den Übernahmeanspruch

4.2.4.1 Wann ist der Erlaß eines Baugebots erforderlich?

Nach § 175 Abs. 2 BauGB setzt die Anordnung von Maßnahmen nach den §§ 176 bis 179 voraus, daß die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus **städtebaulichen Gründen erforderlich** ist; bei der Anordnung eines Baugebots nach § 176 kann dabei auch ein **dringender Wohnbedarf der Bevölkerung** berücksichtigt werden. Hieraus ergibt sich, daß in erster Linie das **öffentliche Interesse** maßgebend sein soll, ob eine Anordnung iSd § 176 BauGB ergehen soll. Siehe hierzu BVerwG, Beschluß vom 10.11.1992 – 4 B 216/92 –, BRS 54 Nr. 212.

4.2.4.1.1 Die städtebaulichen Gründe

Liegt ein Bebauungsplan vor, so ergibt sich die städtebauliche Erforderlichkeit nicht allein aus der den Bebauungsplan tragenden Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB). Ein Bebauungsplan begründet nicht aus sich selbst heraus eine generelle Pflicht zur Bebauung. Es müssen vielmehr **städtebauliche Gründe** vorliegen, die in ihrem Gewicht über die für die Aufstellung eines Bebauungsplans sprechenden Gründe hinausgehen. Auch ein Bebauungsplan ist zwar auf Verwirklichung der in ihm enthaltenen Festsetzungen angelegt. Er enthält aber insoweit keine bestimmte zeitliche Dimension und überläßt die Umsetzung seines städtebaulichen Konzepts den Entschlüssen der im Plangebiet ansässigen Eigentümer. Das demgegenüber für ein Baugebot erforderliche stärkere Gewicht der städtebaulichen Gründe läßt sich demgemäß aus einer tatsächlichen Situation im Plangebiet ableiten, die keinen längeren Aufschub der Verwirklichung der bauplanerischen Festsetzungen duldet und deshalb die Statuierung einer **Baupflicht für den Eigentümer** unter Überwindung seiner gegen eine sofortige Planverwirklichung sprechenden Belange rechtfertigt. Siehe hierzu BVerwG, Beschluß vom 3.8.1989 – 4 B 70/89 –, BRS 49 Nr. 219 = ZfBR 1989 S. 265 = NVwZ 1990 S. 257.

Anzumerken ist, daß die Frage, ob die Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist, der gerichtlichen Nachprüfung unterliegt (vgl. BVerwG, Urt. vom 15.2.1990 – 4 C 41/87 – aaO).

4.2.4.1.2 Der dringende Wohnbedarf der Bevölkerung

Die Frage, ob ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung vorliegt, ist von der einzelnen Gemeinde festzustellen und durch konkrete Tatsachen nachzuweisen (vgl. VGH Mannheim, Beschluß vom 22.10.1991 – 5 S 2348/91 –, BRS 52 Nr. 154). Das kann beispielsweise durch die Anzahl der als wohnungssuchend gemeldeten Personen geschehen.

4.2.5 Über die objektive wirtschaftliche Unzumutbarkeit

Ist die Durchführung des Vorhabens aus **wirtschaftlichen Gründen** einem Eigentümer nicht zuzumuten, hat die Gemeinde von dem Baugebot abzusehen, bestimmt § 176 Abs. 3 BauGB. Hierbei handelt es sich um eine **objektive Unzumutbarkeit**, deren Vorliegen bei der Beratung und Erörterung mit den Betroffenen abgeklärt werden muß.

4.2.6 Die subjektive wirtschaftliche Unzumutbarkeit und der Übernahmeanspruch des Eigentümers

Wenn der Eigentümer glaubhaft macht, daß ihm die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen nicht zuzumuten ist, kann er von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen. § 43 Abs. 1, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 3 und 4 sind entsprechend anzuwenden, bestimmt § 176 Abs. 4 BauGB. Hierbei handelt es sich um eine personenbezogene (subjektive), sich aus der Person des Eigentümers ergebende wirtschaftliche Unzumutbarkeit.

Die **Glaubhaftmachung** der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit des Eigentümers bestimmt sich nach § 294 Abs. 1 ZPO und bedarf hier keiner besonderen Erörterung.

Der **Übernahmeanspruch** durch den Grundstückseigentümer kann erst nach der **Unanfechtbarkeit** des Baugebots (Verwaltungsakt) geltend gemacht werden. Zur Frage der Unanfechtbarkeit eines Verwaltungsaktes siehe insbesondere Redeker/von Oertzen „Verwaltungsgerichtsordnung“ (10. Auflage) Rdnr. 91 ff. zu § 42 mwN.

Das **Übernahmeverfahren** selbst bestimmt sich nach § 43 Abs. 1 Satz 1 und 2 BauGB, die **Übernahmeentschädigung** nach § 43 Abs. 1 Satz 3 und des § 43 Abs. 4 und 5 BauGB bedarf hier keiner besonderen Vertiefung.

Da für den **Übernahmeanspruch** keine Form vorgeschrieben ist, kann er bei der Gemeinde sowohl schriftlich als auch mündlich geltend gemacht werden.

4.2.7 Baugebot mit Beseitigung einer baulichen Anlage

Ist die Durchführung eines Baugebots nur möglich, wenn zuvor eine bauliche Anlage oder Teile davon beseitigt werden, ist der Eigentümer mit dem Baugebot auch zur Beseitigung verpflichtet. § 176 Abs. 5, § 43 Abs. 2 und 5 sowie § 44 Abs. 3 und 4 BauGB sind entsprechend anzuwenden. Der vollständige Abbruch gehört zu den Voraussetzungen der Bebauung oder der Anpassung der vorhandenen Bebauung; er ist kein dem § 29 BauGB und damit den §§ 30 ff. BauGB unterfallendes Vorhaben. Siehe hierzu VGH Mannheim, Beschluß vom 29.6.1992 – 8 S 593/92 –, UPR 1993 S. 72.

4.2.8 Über das Anordnungsverfahren und die Durchsetzung des Baugebots

4.2.8.1 Die Erörterung mit den Betroffenen

Beabsichtigt die Gemeinde ein **Baugebot** zu erlassen, soll sie die Maßnahmen vorher mit den Betroffenen erörtern. Die Gemeinde soll die Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte im Rahmen ihrer Möglichkeiten beraten, wie die Maßnahme durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen bestehen, bestimmt § 175 Abs. 1 BauGB. Hierbei handelt es sich um die Durchführung eines **Verwaltungsverfahrens**, das mit dem

Erlaß eines Verwaltungsakts abschließt und sich nach den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des jeweiligen Landes bestimmt. Anzumerken ist, daß es sich bei der **Erörterung** des § 175 Abs. 1 BauGB um eine **Rechtspflicht** handelt und die für die **Anhörung** geltenden Vorschriften des § 28 VwVfG entsprechend angewendet werden können. Siehe hierzu VG Köln, Urteile vom 13.5.1986 – 2 K 670/84 und 2 K 2558/84 –, ZfBR 1986 S. 250.

Diese Regelung besagt, daß die Gemeinde zunächst im Wege wechselseitiger Kooperation und nicht durch einseitige hoheitliche Maßnahmen versuchen muß, den Eigentümer zu veranlassen, sein Grundstück entsprechend den bauplanungsrechtlichen Festsetzungen zu bebauen. Deshalb sollen der Anordnung eine substantielle Erörterung und Beratung vorausgehen. Die gesetzgeberische Vorstellung ist, daß der informierte und sich den Erfordernissen des allgemeinen Wohls bewußte Eigentümer letztlich freiwillig bereit ist, sein Grundstück den bebauungsplanrechtlichen Festsetzungen zu nutzen. Es soll erreicht werden, daß der Eigentümer möglichst aus eigener Einsicht eine bauliche Nutzung des Grundstücks als vernünftig ansieht und ins Werk setzt und sich der Erlaß eines Gebotes erübrigt (vgl. BVerwG, Urt. vom 15.2.1990 – 4 C 41/87 – aaO). Aus diesem Grunde will das Baugebot – wie die städtebaulichen Gebote ganz allgemein – zunächst nur durch die rechtliche Möglichkeit seines Erlasses wirken. Läßt sich gleichwohl eine einvernehmliche Regelung nicht erreichen, dann soll mit Hilfe des angeordneten Baugebotes der entgegenstehende Wille des betroffenen Eigentümers gebrochen werden können. Ihm soll durch das Baugebot alsdann verdeutlicht werden, daß die Gemeinde auf die Verwirklichung einer Bebauung entsprechend den im Bebauungsplan oder im Falle des § 34 BauGB im Rahmen der vorhandenen Umgebungsbebauung beharrt und zur Not auch bereit ist – liegen die weiteren Voraussetzungen vor –, ihr Ziel mit den Mitteln der Enteignung durchzusetzen (vgl. § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB). Die Gemeinde soll alsdann in einem ersten Schritt das Baugebot mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen versuchen. Dies alles kann jedoch nur sinnvoll sein und auf der Grundlage eines einseitigen behördlichen Anspruchs eine Pflicht zum Handeln des Eigentümers nur auslösen, wenn dieser rechtlich auch in der Lage ist, die ihm im Rahmen der Erörterung und später mit dem Inhalt des Baugebots angesonnene Handlung – beispielsweise eine bauliche Anlage zu errichten – auch selbst zu verwirklichen. Siehe hierzu BVerwG, Urt. vom 11.4.1991 – 4 C 7/90 –, BVerwGE 88, 97 = BRS 52 Nr. 236 = ZfBR 1991 S. 179 = DVBl. 1991, 817 = UPR 1991, 310 = NVwZ 1992 S. 162 = JZ 1992 S. 90 mit einer Anmerkung von Ulrich Battis.

Der Erfolg der vorgeschriebenen Beratung und Erörterung setzt voraus, daß die Gemeinde für diese Aufgabe eine(n) Bedienstete(n) einsetzt, der mit der Materie vertraut ist, über das entsprechende **Verhandlungsgeschick** verfügt und dem Eigentümer auch günstige **öffentliche Mittel, Zinsverbilligungen** und anderes mehr anzubieten vermag.

Anzumerken ist, daß die Regelungen des Privatrechts, wie beispielsweise die der §§ 537, 341 a BGB unberührt bleiben.

4.2.8.2 Duldungspflicht der Mieter, Pächter und sonstigen Nutzungsberechtigten

Nach § 175 Abs. 3 BauGB haben Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte die Durchführung der Maßnahmen nach den §§ 176 bis 179 zu dulden.

4.2.9 Rechtsnatur und Inhalt des Baugebots sowie die Fristsetzung

4.2.9.1 Die Rechtsnatur des Baugebots

Nach der Beratung und Erörterung mit den Betroffenen erläßt die Gemeinde das Baugebot als **Verwaltungsakt** im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG. Als Bestimmung von Inhalt und Schranke des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG; hat das **Baugebot** allein die Bedeutung, daß eine Bebauung als solche vom Grundstückseigentümer alsbald in Gang gesetzt wird. Siehe hierzu BVerwG, Urt. vom 15.2.1990 – 4 C 41/87 aaO.

Ein **Verwaltungsakt** muß inhaltlich hinreichend bestimmt sein, heißt es in § 37 Abs. 1 VwVfG und der weitgehend übereinstimmenden Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder, die hier anzuwenden sind.

Ein Baugebot, das als **Verwaltungsakt** erlassen wird, ist schon dann hinreichend bestimmt, wenn es die Verpflichtung des Eigentümers ausspricht, innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen für eine Bebauung seines Grundstücks zu ergreifen, die sich im Rahmen der im jeweiligen Einzelfall zulässigen baulichen Nutzungen hält. Die dem Eigentümer offenstehenden Möglichkeiten, sein Grundstück in Übereinstimmung mit geltendem Baurecht baulich zu nutzen, darf ein Baugebot nicht einschränken. Siehe hierzu BVerwG, Urt. vom 15.2.1990 – 4 C 41/87 – aaO.

4.2.9.2 Die Fristsetzung und die Folgen der Nichteinhaltung

Mit dem Baugebot ist regelmäßig die **Verpflichtung verbunden**, innerhalb einer zu bestimmenden Frist die für das Vorhaben erforderliche **Baugenehmigung** zu beantragen. Das Baugenehmigungsverfahren selbst bestimmt sich nach Landesrecht. Die Dauer der Frist kann sich nur nach der Lage des konkreten Einzelfalls – man denke an die unterschiedlichen Arten des Bauvorhabens – bestimmen.

Wird diese Frist vom verpflichteten Eigentümer **nicht eingehalten**, hat die Gemeinde entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

4.2.9.3 Über den Inhalt des Baugebots

Auch wenn die §§ 175, 176 BauGB keine abschließende Regelung über den Inhalt des Baugebotsbescheides enthalten, sollten insbesondere folgende Punkte aufgenommen werden:

- Anschrift des Grundstückseigentümers, an den das Baugebot gerichtet ist,
- Inhalt des Bau-Anpassungsgebots,
- die Verpflichtung des Grundstückseigentümers, die erforderliche Baugenehmigung zu beantragen,
- die Begründung des Baugebots, in der dargelegt werden muß, daß die materiellen Voraussetzungen für seinen Erlaß – dringende städtebauliche Gründe und objektive Zumutbarkeit – vorliegen,
- die Bestimmung der angemessenen Frist und
- die Rechtsmittelbelehrung nach § 211 BauGB.

4.2.10 Die Durchsetzung des Baugebots mit den Mitteln des Verwaltungszwanges

Nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts kann ein **Baugebot**, einschließlich einer in ihm ausgesprochenen Verpflichtung des Eigentümers, innerhalb einer bestimmten Frist einen notwendigen Bauantrag zu stellen, im Wege des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden. Als Zwangsmittel stehen der Gemeinde folgende Arten von Zwangsmittel zur Verfügung;

4.2.10.1 die Ersatzvornahme,

4.2.10.2 das Zwangsgeld und

4.2.10.3 der unmittelbare Zwang.

Ohne auf die einzelnen Regelungen des jeweiligen Landes-Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes einzugehen ist, anzumerken, daß in aller Regel nur die Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeldes in Betracht kommen wird. Siehe hierzu aber BVerwG, Urt. vom 2.12.1988 - e C 16/85 -, DVBl. 1989 S. 361.

Von wiederholter Androhung eines Zwangsgeldes zur Durchsetzung eines Baugebots hat die Vollstreckungsbehörde zu prüfen, ob zur Verwirklichung der mit Baugebot angestrebten Bebauung das Grundstück zu enteignen ist.

Die zwangsweise Durchsetzung eines von der Gemeinde erlassenen Baugebots bestimmt sich ausschließlich nach Landesrecht, d.h. nach den Vorschriften der Verwaltungsvollstreckungsgesetze der Länder, auf die hier lediglich zu verweisen ist. Siehe hierzu BVerwG, Urt. vom 2.12.1988 - 4 C 16/85 -, DVBl. 1989 S. 361.

4.2.11 Die Einleitung der Enteignung

Kommt der Eigentümer der Verpflichtung auch nach Vollstreckungsmaßnahmen auf Grund landesrechtlicher Vorschriften nicht nach, kann das Enteignungsverfahren nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 auch vor Ablauf der Frist nach Absatz 1 eingeleitet werden, bestimmt § 176 Abs. 8 BauGB. In dem **Enteignungsverfahren** ist davon auszugehen, daß die Voraussetzungen des Baugebots vorliegen; die Vorschriften über die Enteignung bleiben unberührt. Bei der Entschädigung bleiben Werterhöhungen unberücksichtigt, die nach der Unanfechtbarkeit des Baugebots eingetreten sind, es sei denn, daß der Eigentümer die Werterhöhungen durch eigene Aufwendungen zulässigerweise bewirkt hat (§ 176 Abs. 9 BauGB).

4.2.12 Die Anordnung der Umlegung

Nach § 59 Abs. 9 BauGB bleibt die Befugnis, ein Baugebot anzuordnen, unberührt. Damit wird klargestellt, daß die Gemeinde auch während eines Umlegungsverfahrens ein Baugebot anordnen kann.

4.2.13 Der Rechtsschutz gegen ein Baugebot

Das Baurecht ergeht als **Verwaltungsakt**, dem eine Erklärung beizufügen ist, durch die der Beteiligte über den Rechtsbehelf, der gegen den Verwaltungsakt gegeben ist, über die Stelle, bei der der Rechtsbehelf einzulegen ist, und über die Frist belehrt wird (vgl. § 211 BauGB). Der **Anfechtungsklage** auf Aufhebung eines Verwaltungsaktes geht ein **Vorverfahren** nach § 68 Abs. 1 VwGO und § 212 BauGB voraus. Hiernach ist gegen ein Baugebot zunächst Widerspruch einzulegen.

4.3 Das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot

4.3.1 Abgrenzung

Im Gegensatz zum Bau-, Pflanz-, Nutzungs- und Abbruchgebot ist das nachfolgend darzustellende Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot nicht planakzessorisch und damit auch kein eigentliches Planverwirklichungsgebot. Es hat nicht die Anpassung von baulichen Anlagen an die Festsetzungen eines Bebauungsplans iSd § 30 BauGB zum Ziel, sondern die Erhaltung/Verbesserung der vorhandenen Bausubstanz. Hiernach kann das Gebot in allen beplanten und unbeplanten Gebieten (§§ 30, 34, 35 BauGB) einer Gemeinde angewendet werden, wenn im konkreten Einzelfall die Voraussetzungen der §§ 177, 175 BauGB gegeben sind und die Gemeinde dies für erforderlich erachtet. Besondere Bedeutung kommt der Modernisierung und Instandsetzung in städtebaulichen Sanierungsgebieten (§§ 136 ff. BauGB) zu. Es handelt sich um **Baumaßnahmen** iSd §§ 146, 148 Abs. 2 Nr. 1 BauGB.

Obwohl nicht planakzessorisch handelt es sich beim Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot um ein für die Gemeinde notwendiges Instrumentarium zur Erhaltung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung. Diese städtebauliche Entwicklung und Ordnung erschöpft sich nicht in der plangemäßen Sanierung oder Neubebauung, sondern auch außerhalb der Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB in der **Verbesserung der vorhandenen Bausubstanz** sowie in der Erhaltung baulicher Anlagen (Wohngebäude). Nimmt eine Gemeinde die Instrumente des § 177 BauGB in Anspruch, kann sie einerseits die Wohnqualität der bestehenden Gebäude verbessern und andererseits vorhandene Strukturen weitgehend erhalten. Aus dieser Sicht ergeben sich gewisse Verbindungen zu den Regelungen des § 176 BauGB (Baugebot).

4.3.2 Die Anordnung des Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebots

4.3.2.1 Wer ist Anordnungsberechtigter?

Zuständig für den Erlass eines Modernisierungs- und Instandsetzungsbescheides ist regelmäßig die Gemeinde.

Eine andere Zuständigkeit ergibt sich allerdings dann, wenn sich beispielsweise Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger zu einem Planungsverband gemäß § 205 BauGB zusammengeschlossen haben.

4.3.2.2 Der Adressat der Anordnung und dessen persönliche Möglichkeiten

4.3.2.2.1 Der Adressat der Anordnung

Adressat des von der Gemeinde zu erlassenden Gebotsbescheides ist der **Eigentümer** der beanstandeten **baulichen Anlage**. Als Eigentümer gilt derjenige, der als **Eigentümer** des von dem Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot betroffenen Grundstücks im Grundbuch (§ 892 Abs. 1 Satz 1 BGB) eingetragen ist. Hierbei ist es **unerheblich**, ob der Eigentümer eine natürliche oder eine juristische Person ist.

Dem Eigentümer gleichgestellt ist der Inhaber eines grundstücksgleichen Rechts (vgl. § 200 Abs. 2 BauGB). Zu den Inhabern grundstücksgleicher Rechte zählen insbesondere die **Erbbauberechtigten**. Hierbei ist allerdings zu beachten, daß immer nur der Eigentümer der **baulichen Anlage** verpflichtet werden kann.

4.3.2.2.2 Zur Frage der persönlichen Möglichkeiten und der finanziellen Leistungsfähigkeit des Anordnungsadressaten

Die Frage, „**ob**“ die Modernisierung oder Instandsetzung unabhängig von den **persönlichen** Möglichkeiten des Eigentümers verlangt werden können, beantwortet sich unmittelbar aus § 177 Abs. 1 Satz 1 BauGB. „**Möglich**“ im Sinne dieser Vorschrift ist die Beseitigung der Mißstände oder die Behebung der Mängel immer dann, wenn sie **objektiv möglich** ist, also insbesondere dann, wenn die erforderlichen Bauarbeiten technisch machbar und baurechtlich zulässig sind. Die Frage „**wem**“ die Modernisierung oder Instandsetzung möglich sein muß, wird in § 177 Abs. 1 Satz 1 BauGB nicht angesprochen. Daß es auf die persönlichen Umstände des nach § 177 Abs. 1 Satz 2 BauGB handlungspflichtigen Eigentümers nicht ankommt, ergibt sich aus der Regelung des Abbruchgebots nach § 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB. Danach kann der Eigentümer verpflichtet werden, die Beseitigung einer baulichen Anlage zu dulden, wenn sie Mißstände oder Mängel aufweist, die durch eine Modernisierung nicht behoben werden können. Das Modernisierungs- und das Instandsetzungsgebot ergänzen sich somit. Sie ermöglichen der Gemeinde, im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB) städtebauliche Mißstände und Mängel auch dann zu beseitigen, wenn eine Instandsetzung oder Modernisierung nicht mehr durchführbar ist. Käme es für den Erlaß des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots auf die persönlichen Möglichkeiten des Eigentümers an, so würde die fehlende Handlungsfähigkeit des Eigentümers die Beseitigung noch sanierbarer Bausubstanz rechtfertigen können. Eine solche Interpretation eines grundstücksbezogenen städtebaulichen Gebots verbietet sich von selbst.

Im Rahmen des § 177 Abs. 1 Satz 1 BauGB kommt es auch nicht auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des **Eigentümers** an. Dies ergibt sich aus § 177 Abs. 4 und 5 BauGB. Danach hat der Eigentümer die Kosten nur insoweit zu tragen, als er sie durch eigene und fremde Mittel decken und die sich daraus ergebenden Kapitalkosten sowie die zusätzlich entstehenden Bewirtschaftungskosten aus Erträgen der baulichen Anlage aufbringen kann; im übrigen sind ihm die Kosten grundsätzlich von der Gemeinde zu erstatten. Auf dem Hintergrund dieser **objektbezogenen** gesetzlichen Regelung ist es unerheblich, ob der Eigentümer über weiteres Vermögen verfügt oder ob er umgekehrt bereits verschuldet ist. Denn er wird – von der Sonderregelung des § 177 Abs. 4 Satz 3 BauGB abgesehen – nur mit den Kosten der Modernisierung und Instandsetzung belastet, die er aus den Erträgen der baulichen Anlage aufbringen kann. Siehe hierzu BVerwG, Beschluß vom 9.7.1991 – 4 B 100/91 –, BRS 52 Nr. 237 = ZfBR 1991, 275 = UPR 1991 S. 441 = DÖV 1992 S. 29 = NVwZ 1992 S. 164.

4.3.3 Die rechtlichen Voraussetzungen der Anordnung und der Verfahrensablauf

Die **praktische Anwendung** des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots setzt zunächst voraus, daß der **Baudezernent/Bauamtsleiter** der Gemeinde durch einen besonders qualifizierten Mitarbeiter feststellen läßt, ob und wenn ja welche baulichen Anlagen nach ihrer inneren oder äußeren Beschaffenheit **MiBstände** oder **Mängel** aufweisen, deren Beseitigung oder Behebung durch Modernisierung oder Instandsetzung möglich ist. Hierbei können sich mit den jeweiligen Eigentümern und dem Beauftragten der Gemeinde bereits **Erörterungsgespräche** ergeben.

Die vorhandenen Mißstände und Mängel an den baulichen Anlagen sind **aufzulisten**. In den Listen sollten insbesondere erfaßt werden:

- Name und Anschrift des Eigentümers.
- Bezeichnung der baulichen Anlage.
- Umschreibung der festgestellten Mängel und Mißstände nach ihrer jeweiligen inneren und äußeren Beschaffenheit.
- Ist die Beseitigung der Mißstände und die Behebung der festgestellten Mängel objektiv möglich?
- Ist die baldige Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich?

Es empfiehlt sich dringend, bei der Aufstellung der Liste, die durch Photos zu ergänzen ist, **äußerste Sorgfalt** zu verwenden. Über die Gespräche mit den Eigentümern sollten **Vermerke/Niederschriften** angefertigt und von den Beteiligten **unterschrieben** und mit Datum versehen werden. Sie erleichtern das Verwaltungsverfahren und können bei später auftretenden Unstimmigkeiten als Beweismittel verwendet werden.

Nach internen Beratungen innerhalb der Verwaltung (Beigeordnetenkonferenz etc.) ist die Liste (Ablichtung) mit einer Stellungnahme unter Angabe der gegebenenfalls von der Gemeinde zu tragenden Kosten auf die Tagesordnung des Bau- und Planungsausschusses zu setzen und – ggf. nach einer Ortsbesichtigung – eingehend zu beraten. Anschließend ist die Angelegenheit mit einer Stellungnahme des Ausschusses dem Gemeinderat vorzulegen, der die erforderlichen Beschlüsse faßt und veranlaßt, daß die notwendigen Mittel in den Haushaltsplan eingestellt werden.

4.3.3.1 Die Erörterung mit den Betroffenen

Beabsichtigt die Gemeinde ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot zu erlassen, soll sie die Maßnahme vorher mit den Betroffenen erörtern. Die Gemeinde soll die Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen Nutzungsberechtigten im Rahmen ihrer Möglichkeiten beraten, wie die Maßnahme durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen bestehen (vgl. § 175 Abs. 1 BauGB).

Die in § 175 Abs. 1 Satz 1 BauGB enthaltene **Erörterungspflicht** dient insbesondere der Wahrung des rechtlichen Gehörs als Bestandteil eines rechtsstaatlichen Verfahrens. Sie ermöglicht aber der Gemeinde festzustellen, ob der Eigentümer die Kosten der anzuordnenden Maßnahme selbst tragen kann, ob diese mit Zuschüssen Dritter gedeckt werden können oder ob die Gemeinde Kostenanteile zu übernehmen hat.

Im Gegensatz zur **Erörterungspflicht** enthält die **Beratungspflicht** durch § 175 Abs. 1 Satz 2 BauGB einen durchaus konkreten Inhalt.

Da es sich hier um eine „Soll“-vorschrift handelt, ist die Gemeinde bei ihren Handlungen grundsätzlich gebunden. Nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts sind „**Soll**“-vorschriften ebenso verbindlich wie „**Muß**“-vorschriften. Eine „Soll“-vorschrift läßt der Verwaltung in der Regel nur einen eng begrenzten Raum für die Ausübung von Ermessen; nur wenn ein wichtiger Grund der vorgeschriebenen Handlung entgegensteht, also in atypischen Fällen, darf sie anders verfahren als im Gesetz vorgesehen. Vgl. BVerwG Ur. vom 28.2.1973 – VIII 48/72 – in BVerwGE 42, 26 (28). Ein solcher atypischer Fall liegt hier nicht vor.

4.3.3.2 Maßnahme muß aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein

Nach § 175 Abs. 2 BauGB setzt die Anordnung von Maßnahmen nach § 177 voraus, daß die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist.

4.3.3.3 Duldungspflicht/Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen

a) Die Duldungspflicht

Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte haben die Durchführung der Maßnahmen nach § 177 BauGB zu dulden, bestimmt § 175 Abs. 3 BauGB.

Die in § 175 Abs. 3 BauGB bestimmte **Duldungspflicht** umfaßt auch die **Räumungspflicht**, wenn

- zur Durchführung der in § 177 BauGB bezeichneten Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahme die (nur) vorübergehende Räumung der Miet- oder Pachtsache oder der in anderer Form genutzten Sache erforderlich ist, weil anderenfalls Mißstände oder Mängel nicht oder zumindest nicht fristgemäß durch entsprechende Baumaßnahmen beseitigt oder behoben werden können, und wenn
- das Miet-, Pacht- oder sonstige Nutzungsverhältnis trotz der Maßnahmen inhaltlich und nach den erfaßten räumlichen Gegenständen erhalten bleiben kann.

Siehe hierzu VGH Mannheim, Beschluß vom 28.12.1983 – 3 S 2695/83 –, BRS 40 Nr. 231.

b) Die Aufhebung von Miet- und Pachtverhältnissen

Erfordert eine Maßnahme nach dem § 177 BauGB die Aufhebung eines Miet- oder Pachtverhältnisses, kann die Gemeinde das Rechtsverhältnis im Hinblick auf ein städtebauliches Gebot mit einer Frist von mindestens sechs Monaten aufheben. Siehe hierzu § 182 Abs. 1 BauGB.

4.3.3.4 Sonderregelung für privilegierte Grundstücke

Nach § 175 Abs. 4 BauGB ist der § 177 BauGB nicht auf Grundstücke anzuwenden, die den in § 26 Nr. 2 bezeichneten Zwecken dienen und auf die in § 26 Nr. 3 bezeichneten Grundstücke. Liegen für diese Grundstücke die Voraussetzungen für die Anordnung eines Gebots nach § 177 BauGB vor, soll auf Verlangen der Gemeinde der Bedarfsträger die entsprechenden Maßnahmen durchführen oder ihre Durchführung dulden, soweit dadurch nicht die Erfüllung seiner Aufgaben beeinträchtigt wird.

4.3.3.5 Über den landesrechtlichen Vorbehalt

Die landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere über den Schutz und die Erhaltung von Denkmälern, bleiben unberührt, bestimmt § 175 Abs. 5 BauGB. Der Schutz der Stadtgestalt ist nicht nur ein Anliegen der landesrechtlichen Denkmalpflege und des Bauordnungsrechts, sondern auch des heutigen Städtebaurechts. Siehe hierzu OVG Lüneburg, Ur. vom 5.11.1974 –, DVBl. 1975, S. 956 (958) mit einer Anmerkung von Reinhold Wiechert.

4.3.4 Der Inhalt des Anordnungsgebots

Das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot ist ein Verwaltungsakt iSd § 35 Satz 1 der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder. Er ist schriftlich zu erlassen und bildet den Abschluß des Verwaltungsverfahrens.

In den Verwaltungsakt, der von der anordnungsberechtigten Gemeinde zu erlassen ist, sind als Mindestinhalt aufzunehmen:

4.3.4.1 Name und Anschrift des Adressaten

Der Verwaltungsakt ist demjenigen Beteiligten bekanntzugeben, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird (vgl. § 41 Abs. 1 Satz 1 VwVfG). Nach § 177 Abs. 1 Satz 2 BauGB ist das der Eigentümer der baulichen Anlage.

Ist ein Bevollmächtigter bestellt, so kann die Bekanntgabe auch ihm gegenüber vorgenommen werden (vgl. § 41 Abs. 1 Satz 2 VwVfG). Hierbei handelt es sich um eine Ermessensnorm.

Sind neben dem Eigentümer auch Mieter, Pächter oder sonstige Nutzungsberechtigte betroffen, ist nach § 175 Abs. 3 BauGB zu verfahren.

4.3.4.2 Bezeichnung der zu beseitigenden Mißstände oder der zu behebenden Mängel

Nach § 177 Abs. 1 Satz 3 BauGB sind in dem Verwaltungsakt die zu beseitigenden **Mißstände** oder die zu behebenden **Mängel** detailliert zu bezeichnen. Wie sich aus § 37 Abs. 1 VwVfG ergibt, muß der Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein; d.h., daß er auch als Grundlage für Verwaltungsvollstreckungsmaßnahmen geeignet ist. Nach der Auffassung des OVG Münster, Beschluß vom 13.4.1981 – 11 B 1902/80 –, BRS 38 Nr. 199 kann eine bauordnungsbehördliche Verfügung, mit der dem Bauherrn untersagt wird, weitere, nicht genehmigte Bauarbeiten durchzuführen, für eine Verwaltungsvollstreckung hinreichend bestimmt sein.

4.3.4.3 Einräumung einer angemessenen Frist

In dem Verwaltungsakt ist eine angemessene Frist für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zu bestimmen (vgl. § 177 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Hierbei ist auf den konkreten Einzelfall abzustellen und zu beachten, daß für die Durchführung der Maßnahmen die erforderlichen **Baugenehmigungen** zu beantragen und die **Finanzierung** sicherzustellen ist. Abzustellen ist schließlich auch auf die **Art** und den **Umfang** der dem Gebot zugrundeliegenden Maßnahmen.

4.3.4.4 Zusätze bei Maßnahmen des Denkmalschutzes

In dem Bescheid (Verwaltungsakt) über den Erlaß des Instandsetzungsgebots sind die auch aus Gründen des **Denkmalschutzes** gebotenen Instandsetzungsmaßnahmen besonders zu bezeichnen, bestimmt § 177 Abs. 3 Satz 3 BauGB.

4.3.4.5 Die Begründung, weshalb das Gebot anzuordnen war

In der Begründung des Verwaltungsakts sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist (vgl. § 39 Abs. 1 Satz 2 und 3 VwVfG). Regelmäßig wird sich die anzuordnende Behörde auf die Gespräche mit dem Eigentümer im Rahmen der Erörterung beziehen können, die in Protokollen festgehalten sind.

4.3.4.6 Die Rechtsbehelfsbelehrung

Nach § 211 BauGB ist den nach diesem Gesetzbuch ergehenden Verwaltungsakten eine Erklärung beizufügen, durch die der Beteiligte über den Rechtsbehelf, der gegen den Verwaltungsakt gegeben ist, über die Stelle, bei der der Rechtsbehelf einzulegen ist, und über die Frist belehrt wird. Siehe hierzu auch § 59 VwVfG.

Zu den Rechtsfolgen einer unterbliebenen oder unrichtigen Belehrung siehe § 58 Abs. 2 VwGO.

4.3.4.7 Die Bezeichnung der anordnenden Behörde und die Unterschrift

Nach § 37 Abs. 3 VwVfG muß ein Verwaltungsakt die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder seiner Beauftragten enthalten.

4.3.5 Die Durchsetzung und Finanzierung des Anordnungsgebots

4.3.5.1 Über die Durchsetzung des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots

Wenn der Verwaltungsakt, der das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot enthält, wirksam (vgl. § 42 VwVfG) und gegenüber dem Adressaten **unanfechtbar** geworden ist, ist dieser verpflichtet, das Gebot innerhalb der festgesetzten Frist durchzuführen. Geschieht das nicht, kann es von der Gemeinde nach den Vorschriften des landesrechtlichen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes durchgesetzt werden. Siehe hierzu insbesondere VGH München, Beschluß vom 29.12.1989 – Nr. AS 88.02292 -, BRS 49 Nr. 221. Als landesrechtliche Zwangsmittel stehen der anordnenden Behörde namentlich zur Verfügung:

4.3.5.2 Die Ersatzvornahme

Die Ersatzvornahme wird, auch soweit sie entsprechend der neueren gesetzlichen Entwicklung nicht nur als Fremdvor-nahme durch Dritte, sondern auch als Selbstvornahme durch die Behörde zulässig ist, definitionsmäßig „auf Kosten des Verantwortlichen“ durchgeführt. Zur Kostenerstattung bei der Ersatzvornahme siehe BVerwG, Urt. vom 13.4.1984 – IV C 31/81 –, DÖV 1984 S. 887 = DVBl. 1984 S. 1172 = NJW 1984, 2591 sowie VGH Kassel, NJW 1985 S. 2492 und OVG Münster, NJW 1985 S. 2491.

4.3.5.3 Das Zwangsgeld

Für die Durchsetzung eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes erweist sich dieses Zwangsmittel als wenig praktikabel.

4.3.5.4 Der unmittelbare Zwang

Dieses Zwangsmittel scheidet hier völlig aus.

Schrifttum: Thomas Dünchheim „Besondere Probleme des Verwaltungszwanges“ VR 1994 S. 123 ff.; Engelhardt/App „Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, Verwaltungszustellungsgesetz“ (3. Auflage) mwN.

4.3.6 Die Kostenberechnung beim Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot

Für die Berechnung der Kosten der Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, auf die hier nicht eingegangen werden kann, empfiehlt es sich, die Regeln der zweiten BerechnungsVO (II. BV) und die DIN 276 – Kosten für Hochbauten – sinngemäß anzuwenden.

4.3.6.1 Kosten trägt der Eigentümer

Nach § 177 Abs. 4 Satz 1 BauGB hat der Eigentümer die Kosten der von der Gemeinde angeordneten Maßnahmen inso- weit zu tragen, als er sie durch eigene oder fremde Mittel decken und die sich daraus ergebenden Kapitalkosten sowie die zusätzlich entstehenden Bewirtschaftungskosten aus Erträgen der baulichen Anlage aufbringen kann. Er hat gegen die Gemein- de einen **Erstattungsanspruch**, wenn er die sich daraus ergebenden Kapitalkosten und die zusätzlich entstehenden Bewirtschaftungskosten aus den Erträgen des modernisierten oder instandgesetzten Gebäudes **nicht aufbringen** kann. Der Kostenerstattungsanspruch des Eigentümers entsteht kraft Gesetzes, wenn das Gebot nach § 177 Abs. 1 BauGB erlas- sen worden ist und der Eigentümer die angeordneten Maßnahmen ordnungsgemäß durchgeführt hat.

Unter dem Begriff „fremde Mittel“ sind neben Kapitalmarktmitteln insbesondere Mittel aus Programmen der Länder und Gemeinden zur Förderung und Instandsetzung sowie Mittel des öffentlich geförderten Wohnungsbaus oder Mittel des Denkmalschutzes der Länder einzuordnen.

4.3.6.2 Kosten trägt die Gemeinde

Sind dem Eigentümer Kosten entstanden, die er nicht zu tragen hat, hat die Gemeinde sie ihm zu erstatten, soweit nicht eine andere Stelle einen Zuschuß zu ihrer Deckung gewährt. Dies gilt nicht, wenn der Eigentümer aufgrund anderer Rechtsvorschriften verpflichtet ist die Kosten selbst zu tragen, oder wenn er Instandsetzungen unterlassen hat und nicht nachweisen kann, daß ihre Vornahme wirtschaftlich unvertretbar oder ihm **nicht zuzumuten** war (vgl. § 177 Abs. 4 Satz 3 BauGB).

Unter anderen Rechtsvorschriften sind insbesondere die der **Landesbauordnungen** über die Verpflichtung zur Gefahrenabwehr und die der **Wohnungsaufsicht** zu verstehen.

4.3.6.3 Vertragliche Vereinbarung zwischen Gemeinde und Eigentümer

Nach § 177 Abs. 4 Satz 4 BauGB kann die Gemeinde mit dem Eigentümer den Kostenerstattungsbetrag unter Verzicht auf eine Berechnung im Einzelfall als Pauschale in Höhe eines bestimmten Vomhundertsatzes der Modernisierungs- und Instandsetzungskosten vereinbaren. Bei dieser Vereinbarung handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag iSd § 54 VwVfG.

Schrifttum: Bluhm, Das Baugebot ein wirksames Mittel zur Schaffung neuen Wohnraumes?, LKV 1994 S. 50 ff.; Dieterich, Baugebot – ein Weg zur Bebauung erschlossener Baugrundstücke?, Städte- und Gemeindebund 1983 S. 43 ff.; Fiskale, Das Bauantragsgebot zum Baugebot, NVwZ 1990 S. 1046 ff.; Loddenkämper, Zur wirtschaftlichen Zumutbarkeit beim Baugebot, BauR 1985 S. 489 ff.; Löhr, Rechtsfragen bei der Durchsetzung von Baupflichten, ZfBR 1981 S. 258 ff.; Rothe, Zur Bundesbaugesetznovelle 76, Städte- und Gemeindebund 1976 S. 207 ff.; DERS. Verwirklichung von Bebauungsplänen mit oder ohne Gebotsanordnung und die Erhaltung baulicher Anlagen (1988) Rdnr. 134 ff.; Rubsamen, Zu den Voraussetzungen des Baugebots nach § 176 BauGB, BWVP 1990 S. 269 ff.; Runkel, Das Baugebot nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und dem Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch, ZfBR 1990 S. 163 ff.; Schäfer, Planverwirklichung in der kommunalen Praxis (1983) S. 55 ff.; Schlicher, Überlegungen zum Baugebot – Vergangenes, Gegenwärtiges, Zukünftiges, FS für Weyreuther (1993) S. 349 ff. und Stürer, Baugebot nach § 176 BauGB, DÖV 1988 S. 337 ff. jeweils mwN.