



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien



Herausforderungen und Lösungen
im Quartierskontext



Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien

Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext



Das Projekt der städtebaulichen Begleitforschung wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) durchgeführt.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bonn
Referat II 12 – Wohnen und Gesellschaft
Mathias Metzmacher
mathias.metzmacher@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)
Referat SW III 1 – Allgemeine Angelegenheiten der Städtebauförderung und -förderpolitik
Nicole Graf
Referat SW III 4 – Stadtumbau
Gina Siegel
www.bmi.bund.de

Auftragnehmer

Arbeitsgemeinschaft Plan und Praxis GbR und RegioKontext GmbH, Berlin
team-problemimmobilien@planundpraxis.de

Astrid Gilewski
Dr. Christoph Haller
Dr. Werner Klinge
Holger Pietschmann
Arnt von Bodelschwingh
Julia Bela

unter Mitwirkung von Ass. jur. Petra Lau (vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.)

Stand

Dezember 2019

Gestaltung

Jakob Köhler, Plan und Praxis

Druck

Oktoberdruck, Berlin

Bestellungen

forschung.wohnen@bbr.bund.de
Stichwort: Leitfaden Problemimmobilien

Bildnachweis

Siehe Seite 130

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet. Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.



Foto: Schafgans DGPh

Liebe Leserinnen und Leser,

Problemimmobilien bedeuten in vielen Städten und Gemeinden eine große Herausforderung für die Entwicklung von Quartieren und Ortsteilen. Die mit Problemimmobilien verbundenen Phänomene sind so vielfältig wie die Gründe ihrer Entstehung. In der bundesweiten Perspektive finden sich Problemimmobilien in den unterschiedlichsten Quartierstypen, in den Metropolen ebenso wie in Klein- und Mittelstädten sowie in ländlichen Ortslagen.

Insbesondere die von Problemimmobilien ausgehenden negativen Effekte sowohl in städtebaulicher als auch in sozialer Hinsicht sind Anlass für viele Kommunen, über die reine Gefahrenabwehr hinaus auch strategische Ansätze für den Einsatz hoheitlicher Instrumente zu entwickeln. Dabei sind ein großer Erfahrungszuwachs und Erfolge im aktiven Handeln zu beobachten. Die Kommunen nehmen das Geschehen wieder in die Hand und zeigen Grenzen für den verantwortungslosen Umgang mit Immobilien auf.

Vor diesem Hintergrund haben das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) den viel beachteten Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten im Umgang mit verwahrlosten Immobilien aus dem Jahr 2014 neu gefasst und insbesondere auch die vielfältigen Möglichkeiten der integrierten Quartiersentwicklung und der Städtebauförderung stärker in den Blick genommen. Die Darstellung der einzelnen Rechtsinstrumente wurde unter Berücksichtigung der erweiterten Möglichkeiten aktualisiert. Der aktuelle Leitfaden bietet damit sowohl einen systematischen Überblick über das vorhandene Instrumentarium für die Beseitigung oder Aufwertung von Problemimmobilien als auch zahlreiche Anwendungsbeispiele. Diese Beispiele dokumentieren den erfolgreichen Umgang mit Problemimmobilien – aus der Praxis für die Praxis.

Davon lebt der Leitfaden und wir danken an dieser Stelle ganz herzlich insbesondere allen Beteiligten, die uns diese Beispiele zur Verfügung gestellt haben sowie den Mitwirkenden im Projektbeirat, die uns fachlich beraten haben.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

A handwritten signature in black ink that reads "Markus Eltges". The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Markus Eltges

Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Inhalt

Übersicht Fallbeispiele	8
Abbildungsverzeichnis	9
Tabellenverzeichnis	9
1 Einführung zu Inhalt und Struktur des Leitfadens	10
2 Problemimmobilien – aktuelle Entwicklungen und Definition	13
2.1 Wie sieht eine Problemimmobilie aus?	13
2.2 Aktuelle Entwicklungen und Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit Problemimmobilien	13
2.3 Überblick über die Phänomene und Erscheinungsformen von Problemimmobilien	17
2.4 Definition „Problemimmobilien“	20
3 Handlungsansätze beim Umgang mit Problemimmobilien	22
4 Einsatz hoheitlicher Instrumente zum Umgang mit Problemimmobilien	25
4.1 Bauplanungsrecht	26
4.1.1 Umgang mit Problemimmobilien in unterschiedlichen Gebietskategorien	26
4.1.2 Plansicherungs- und Vollzugsinstrumente zum Umgang mit Problemimmobilien	27
4.1.3 Vorkaufsrecht gemäß §§ 24 und 25 BauGB	29
4.1.4 Die städtebaulichen Gebote gemäß §§ 175 ff. BauGB	35
4.1.5 Erhaltungs- und Milieuschutzsatzung gemäß § 172 Abs. 1 BauGB	46
4.1.6 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB und Stadtumbaumaßnahmen gemäß §§ 171a ff. BauGB	46
4.1.7 Enteignung gemäß § 85 BauGB	52
4.2 Bauordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse	53
4.2.1 Anordnung von Instandsetzungsmaßnahmen nach Landesbauordnung	56
4.2.2 Anordnung von Sicherungsmaßnahmen nach Generalnorm der Landesbauordnung	59
4.2.3 Abbruch- bzw. Beseitigungsanordnung	60
4.2.4 Anordnung weiterer Ordnungsmaßnahmen	63
4.2.5 Anordnung von nachträglichen Anforderungen	64
4.2.6 Weitere Anforderungen an den Erlass der Anordnung	64
4.3 Denkmalrechtliche Eingriffsbefugnisse	66
4.4 Wohnungsaufsichtsrechtliche Eingriffsbefugnisse und Zweckentfremdungsrecht	69
4.5 Weitere gesetzliche Regelungen aus anderen Rechtsbereichen	74
4.5.1 Eingriffsbefugnisse nach dem Hygienerecht/Infektionsschutzgesetz	74
4.5.2 Eingriffsbefugnisse zur Beseitigung von Abfällen nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz	74
4.5.3 Eingriffsbefugnisse nach allgemeinem Ordnungsrecht und Polizeirecht	75
4.5.4 Vollstreckung von hoheitlichen Eingriffen	75
4.5.5 Bestellung eines Vertreters von Amts wegen/eines Pflegers	77
4.5.6 Ermittlung des Sachverhalts	79
4.5.7 Eigentumsaufgabe (Herrenlosigkeit)	79
4.5.8 Umgang mit Insolvenzen bei Problemimmobilien	80

5 Strategien und quartiersbezogene Ansätze der Kommunen zum Umgang mit Problemimmobilien	82
5.1 Bestandsaufnahme und Aufbau von Datengrundlagen	82
5.1.1 Erste Schritte der Bestandsaufnahme	82
5.1.2 Erhebungsmethoden und Hinweise für Betroffenheit von Problemimmobilien	83
5.2 Aufbau von Arbeitsstrukturen und eines Problemimmobilienmanagements	86
5.2.1 Verwaltungsinterne Arbeitsstrukturen zum Umgang mit Problemimmobilien	86
5.2.2 Problemimmobilien- und Transaktionsmanagement – Koordiniertes Vorgehen zur Forcierung eines Eigentümerwechsels	90
5.3 Einsatz von Fördermitteln zur Umsetzung und Ergänzung quartiersbezogener Strategien	98
5.3.1 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte als Grundlage für den Umgang mit Problemimmobilien	98
5.3.2 Städtebauförderung	101
5.3.3 Wohnraumförderung	106
5.3.4 Weitere Förderangebote und Initiativen	107
5.4 Beispielhafte Strategien für spezifische Problemkonstellationen	114
5.5 Checkliste für eine kommunale Strategie im Umgang mit Problemimmobilien	123
6 Mitglieder der projektbegleitenden Arbeitsgruppe	125
7 Abkürzungen	126
8 Literatur	129
9 Bildnachweis	130

Übersicht Fallbeispiele

Völklingen	Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB	32
Bremerhaven	Vorkaufsortgesetz (Vorkaufsrechtssatzung) nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB	33
Dortmund	Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB	39
Halle (Westfalen)	Rückbaugebot nach § 179 BauGB	42
Gladbeck	Rückbaugebot nach § 179 BauGB	43
Plauen	Rückbaugebot nach § 179 BauGB	44
Mannheim	Strategischer Ankauf und Anwendung des Vorkaufsrechts im Sanierungsgebiet	49
Gelsenkirchen	Sanierungsgebiet (vereinfachtes Verfahren)	50
Achim	Enteignungsverfahren nach § 85 BauGB	52
Berlin-Neukölln	Bauordnungsrechtliche Instandsetzungsanordnung	58
Magdeburg	Bauordnungsrechtliche Abbruchanordnung	62
Landkreis Schwalm-Eder	Denkmalrechtliche Instandsetzungsanordnung	68
Frankfurt am Main	Anwendung des Wohnungsaufsichtsgesetzes	71
Essen	Wohnungsaufsichtsrechtliche Unbewohnbarkeitserklärung	72
Bliesdorf	Immobilienvollstreckung einschließlich Zwangsversteigerung, Ersteigerung durch die Kommune und Veräußerung an Investor mit Auflagen	76
Frankfurt am Main	Abgabenrecht und „Zwangssanierung“	77
Leipzig	Einsatz eines gesetzlichen Vertreters für unbekannte Erben	78
Dresden	Bestandsaufnahme und Aufbau von Datengrundlagen	84
Bremerhaven	Strategisches Vorgehen und koordiniertes Verwaltungshandeln	86
Berlin-Neukölln	Aufbau von Arbeitsstrukturen, Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle	89
Magdeburg	Kooperation zwischen Haus & Grund Magdeburg e. V. und der Stadt	92
Kiel	Initiative WohnWert Kiel-Gaarden: Aktivierung durch Kommunikation	94
Halle (Saale)	Quartiersbezogenes Altbaumanagement unter Einsatz eines Eigentümermoderators und von Städtebaufördermitteln	96
Wittenberge	Altbauaktivierungsstrategie: Einsatz von Städtebaufördermitteln zur Aktivierung und Sanierung stadtbildprägender Gebäude	99
Nordrhein-Westfalen	Modellvorhaben „Problemimmobilien im Kontext der Zuwanderung aus Süd-Ost-Europa“	102
Pößneck	Altbauaktivierung durch strategisches Liegenschaftsmanagement und Einsatz von Städtebaufördermitteln	104
Marl	Rückbau und Neubau unter Einsatz von Wohnraumfördermitteln im Rahmen einer Städtebaufördermaßnahme	107
Mecklenburg-Vorpommern	Landesinitiative „Ländliche GestaltungsRäume“ am Beispiel der Stadt Goldberg	108
Landkreis Goslar	Kostenübernahme für den Abbruch in Ersatzvornahme durch den Landkreis	110
Landkreis Holzminden	Revolvierender Rückbaufonds	111

Rheinland-Pfalz	Ehrenamtliche „Leerstandslotsen“ zur Aktivierung leer stehender Immobilien	112
Thüringen	Thüringer Netzwerk zur Belebung von Leerstand: „LeerGut-Agenten“	113
Dortmund	Integriertes Stufenmodell zum strategischen und koordinierten Vorgehen im Umgang mit ordnungsrechtlichen und städtebaulichen Problemimmobilien	115
Bergheim	Aufwertung einer Großwohnsiedlung inklusive Rückbau und WEG-Management	117
Delmenhorst	Umfassende Neuordnung einer Großwohnsiedlung	119
Emden	Bauliche und sozialstrukturelle Aufwertungsprozesse in einem benachteiligten Stadtquartier	122

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Problemimmobilien sind häufig Anlass für mediale Berichterstattung.	10
Abbildung 2:	Aufbau des Leitfadens	11
Abbildung 3:	Problemimmobilien – Eingriffsmöglichkeiten und Entwicklungsziele	23
Abbildung 4:	Sich ergänzende Inhalte der Kapitel 4 und 5	24
Abbildung 5:	Rechtsinstrumente und ihre Vollstreckung	25
Abbildung 6:	Vorkaufsortgesetz Bremerhaven: 16 verwahrloste Immobilien	34
Abbildung 7:	Visualisierung des geplanten Neubaus	49
Abbildung 8:	Ausgewählte Instrumente des Bauordnungsrechts für den Umgang mit Problemimmobilien	53
Abbildung 9:	Visualisierung des geplanten Neubaus auf dem Grundstück	62
Abbildung 10:	Organisationsstruktur der AG verwahrloste Immobilien	88
Abbildung 11:	Publikation zum Modellvorhaben	102
Abbildung 12:	Stufenmodell „Problemimmobilien in der Dortmunder Nordstadt“	117

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Einsatz von Sicherungs- und Vollzugsinstrumenten in Sanierungs-, Entwicklungs-, Stadtumbau- und Erhaltungsgebieten, differenziert nach geltendem Planungsrecht – § 30 und § 34 BauGB	28
Tabelle 2:	Einsatzmöglichkeiten des gemeindlichen Vorkaufsrechts	29
Tabelle 3:	Steuerungsmöglichkeiten in Sanierungs- und Stadtumbaugebieten	47
Tabelle 4:	Bauaufsichtsrechtliche Eingriffsmöglichkeiten mit besonderer Bedeutung für den Umgang mit Problemimmobilien	54
Tabelle 5:	Übersicht über Regelungen der Landesdenkmalschutzgesetze mit besonderer Bedeutung für den Umgang mit Problemimmobilien	66
Tabelle 6:	Wohnungsaufsichtsrecht und Zweckentfremdungsrecht in den Ländern	69
Tabelle 7:	Wohnungsaufsichtsrechtliche Eingriffsbefugnisse	70

1 Einführung zu Inhalt und Struktur des Leitfadens

Die vorliegende Publikation enthält die Ergebnisse des Forschungsvorhabens „Problemimmobilien – Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext“, das im Zeitraum zwischen Winter 2017 und Sommer 2019 durchgeführt wurde. Die Publikation baut auf den Leitfaden „Verwaahlte Immobilien“ (BMUB/BBSR 2014) auf, der die Eingriffsmöglichkeiten und Rechtsinstrumente für den Umgang mit verwaahlten Immobilien/Problemimmobilien beschreibt. Dieser wird angesichts eingetretener Rechtsänderungen hiermit aktualisiert und, wo erforderlich, ergänzt. Gleichzeitig wird aber auch die Perspektive in zweierlei Hinsicht erweitert:

- Der Begriff der Problemimmobilien erfasst – wie bereits im Leitfaden von 2014 – Immobilien, die durch bauliche Verwaahlung meist im Verbund mit Leerstand oder Unternutzung für Dritte objektiv erkennbar sind.
- Darüber hinaus geht es um Problemimmobilien, die aufgrund skrupelloser Bewirtschaftungsstrategien einzelner Eigentümer¹ durch Überbelegung mit unterschiedlich stark ausgeprägten Verwaahlungstendenzen gekennzeichnet sind. Hier bedarf es meist ebenfalls hoheitlicher Instrumente, wenn es darum geht, die problembehaftete Situation zu verändern.
- Gleichzeitig werden auch die negativen Effekte von Problemimmobilien auf das Quartiersumfeld in den Blick genommen. Dies ist bei beiden Ausprägungen von Problemimmobilien (sowohl Unternutzung als auch Überbelegung) der Fall, denn Problemimmobilien hemmen kleinräumig positive Entwicklungsstrategien in den Quartieren.

¹ Die in diesem Leitfaden gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Auf eine inklusive Schreibweise wurde zugunsten einer besseren Lesbarkeit verzichtet.

Diese Weiterentwicklung des begrifflichen Vorverständnisses, von der verwaahlten Immobilie zur Problemimmobilie, ist auch das Ergebnis einer intensiven Diskussion und Abstimmung in einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden sowie Experten aus Wissenschaft, Verbänden und kommunalen Praktikern. Dieser in der Arbeitsgruppe diskutierte Begriff für „Problemimmobilien“ wird somit, wie auch die weiteren Ergebnisse des Projekts, fachlich von einem breiten Akteurspektrum getragen und kann in diesem Sinne als verbindliche Orientierung verstanden werden.

Die Inhalte des vorliegenden Leitfadens beziehen sich auf die Problemimmobilien (Gebäude, Grundstücke) sowie auf deren Eigentümer und Bewohner und vor allem auch auf das „Quartier“ im Sinne eines ganzheitlichen Handlungsraums. Es gibt Fälle, in denen mehrere oder gar zahlreiche Problemimmobilien im Quartier die gesamte Entwicklung negativ beeinflussen. Nicht selten sind die städtebaulichen und funktionalen Defizite im Quartier so ausgeprägt, dass es als deren Folge zur vermehrten Betroffenheit von Problemimmobilien kommen kann und insgesamt eine wechselseitige negative Entwicklung stattfindet. Ganz wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass in den weitaus meisten Fällen die Bewohner Leidtragende und nur selten Verursacher der Gesamtproblematik sind.

Dieser Leitfaden vermittelt einen Überblick der verschiedenen Handlungsansätze im Umgang mit Problemimmobilien. Dabei werden insbesondere Fördergebiete der Städtebauförderung in den Blick genommen, denn die Kulissen der Städtebauförderung bieten strategische Vorteile. Die dargestellten Handlungsansätze funktionieren jedoch auch ohne Fördergebietskulisse, denn es geht grundsätzlich um den Einsatz verschiedener einzelfallbezogener Rechtsinstrumente und ihr Zusammenwirken in einer kommunalen bzw. quartiersbezogenen Gesamtstrategie.

Die möglichen Folgewirkungen von Problemimmobilien für die Wohnungsmarkt- und Stadtentwicklung bestehen in

- einer unmittelbaren Beeinträchtigung der Bewohner im Haus sowie in den Nachbargebäuden durch verschiedene einzelne Probleme,
- einer indirekten negativen Ausstrahlungswirkung für Eigentümer, Bewohner, Nachbarn und somit für das gesamte Quartier,
- einer Überlagerung städtebaulicher Problemlagen mit sozialen Problemlagen und Konflikten sowie



Abbildung 1: Problemimmobilien sind häufig Anlass für mediale Berichterstattung.

Quelle: RegioKontext (Zeitungsausschnitte von Berliner Morgenpost, Berliner Zeitung und Tagesspiegel)

- Hemmnissen oder Blockadesituationen für eine Weiterentwicklung der Quartiere durch einzelne, problembehaftete Schlüsselimmobilien.

Insgesamt wird in dieser Publikation ein breites Spektrum an Phänomenen behandelt, unter denen die negativen städtebaulichen Wirkungen und die Folgen für die Bewohner mit die wichtigsten, aber nicht die einzigen Problemlagen ausmachen.

Problemimmobilien finden sich grundsätzlich in verschiedenen Teilen des Wohnungsmarktes/Wohnungsmarktsegmenten und in beinahe allen Regionen Deutschlands. Sie sind keineswegs nur eine unmittelbare Folgewirkung aktueller demografischer oder ökonomischer Umbrüche.

Ziel der Aktivitäten beim Umgang mit Problemimmobilien ist entweder deren Instandsetzung und Modernisierung, die Vermittlung an einen neuen Eigentümer oder – als letzte Option – auch deren Abbruch mit einer Option auf Neugestaltung oder Neubebauung der frei gewordenen Fläche.

Die Städte und Gemeinden sowie andere Institutionen der öffentlichen Hand verfügen seit langem über ein umfangreiches hoheitliches Instrumentarium verschiedener Rechtsgebiete, um gegen Problemimmobilien und die von ihnen verursachten Missstände vorgehen zu können. Die vorliegende Publikation zeigt vor allem Wege für Problemlagen auf, bei denen zuvor keine einvernehmliche Lösung mit dem Eigentümer erzielt werden konnte, der Eigentümer also nicht handlungsbereit oder nicht handlungsfähig ist.

In der Praxis besteht vielfach noch ein großer Informationsbedarf zu den in Frage kommenden Rechtsinstrumenten und ihrer konkreten Anwendung im Verwaltungsvollzug. **Der Leitfaden stellt über die gesamte Bandbreite der Problemlagen hinweg eine Reihe von quartiersbezogenen Stra-**

tegien und Handlungsmöglichkeiten im Gesamtkontext der Quartiere anhand konkreter Fallbeispiele dar. Er richtet sich damit vor allem an die kommunale Praxis sowie an verschiedene Akteure aus der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, die sich mit Problemimmobilien auseinandersetzen müssen.

Auf der anderen Seite gibt es aber einen erheblichen Erfahrungszuwachs im Umgang mit Problemimmobilien bei den Kommunen. Die Publikation enthält daher auch entsprechende Ausführungen und Fallbeispiele. Das Spektrum an Instrumenten und Projekten zur aktivierenden Begleitung und Förderung von Eigentümern in einem immobilienwirtschaftlich schwierigen Umfeld und in Quartieren mit städtebaulichem Handlungsbedarf ist breit.

So ist zunehmend eine Einbindung der Thematik in eine stadtentwicklungspolitisch ausgerichtete teils räumliche oder gesamtstädtische Strategie zu beobachten. In diesem Zusammenhang spielen die zahlreichen Projekte im Rahmen der Städtebauförderung, Modellvorhaben im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau, aber auch bürgerschaftliche Initiativen eine wichtige Rolle.

Auf diese Weise wird verdeutlicht, wie es gelingen kann, den Einsatz objektbezogener hoheitlicher Instrumente in eine systematisch angelegte (teil-) räumliche Leitstrategie und in ein koordiniertes Verwaltungshandeln erfolgreich einzubetten. Diese Kombination aus objekt- und quartiersbezogenen Ansätzen und Instrumenten bildet auch den „roten Faden“, der sich durch den Leitfaden zieht (vgl. Abbildung 2).

Es werden Handlungsansätze vorgeschlagen, die in vielen Fällen auch bei „normalen“ Stadterneuerungsprozessen eine wichtige Rolle spielen. Der Umgang mit Problemimmobilien erfordert es somit, erprobte und bewährte Instrumente der

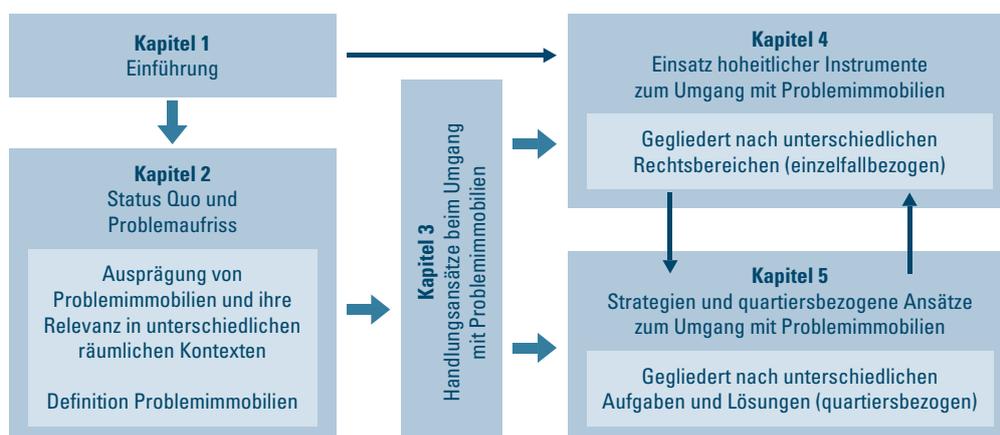


Abbildung 2: Aufbau des Leitfadens

Quelle: Plan und Praxis



Problemimmobilien beeinträchtigen ihr Quartiersumfeld erheblich.

Foto: Plan und Praxis

behutsamen Stadterneuerung in sinnvoller und effizienter Weise miteinander zu verknüpfen, um eine lösungsorientierte Strategie zu entwickeln, die den individuellen Problemlagen und Rahmenbedingungen Rechnung trägt.

Im Einzelnen geht es um die folgenden Themen:

- Definition von Problemimmobilien und deren Einordnung in ihr Quartiersumfeld,
- Unterschiedliche Phänomene von Problemimmobilien und ihre Relevanz,
- Vermittlung aktueller Detailinformationen zu einzelnen Rechtsinstrumenten, einschließlich der jeweiligen Neuregelungen,
- Umsetzung von rechtlichen Schritten im konkreten Verwaltungshandeln,
- Potenziale und Grenzen quartiersbezogener Handlungsstrategien zum Umgang mit Problemimmobilien,
- Veranschaulichung der Möglichkeiten anhand konkreter Fallbeispiele einschließlich Verweis auf die einschlägige Rechtsprechung.

Diese Themen sind eingebettet in eine Struktur des Leitfadens, der es den Leserinnen und Lesern ermöglicht, abhängig von ihren spezifischen Interessen und ihren Vorkenntnissen diejenigen Informationen gezielt aufzufinden, die sie benötigen. Es ist sowohl möglich, den Leitfaden wie ein Buch „von vorne nach hinten“ zu lesen – er kann jedoch genauso als Nachschlagewerk zu den Einsatzmöglichkeiten bestimmter Strategien und Handlungsfelder genutzt werden.

Der Leitfaden bietet im Kapitel 2 zunächst einen grundlegenden Einblick in unterschiedliche Phänomene und Ausprägungen von Problemimmobilien sowie in die jeweiligen Entwicklungstendenzen und Rahmenbedingungen. Dies schließt eine **Definition des Begriffs Problemimmobilien** (vgl. Kapitel 2.4) ein, die als Grundlage der Ausführungen im gesamten Leitfaden dient.

Kapitel 4 (Einsatz hoheitlicher Instrumente) und Kapitel 5 (Strategien und quartiersbezogene Ansätze) bilden die Hauptteile des Leitfadens und liefern die gliedernde Struktur für das Auffinden bestimmter Handlungsansätze. Außerdem enthalten diese beiden Kapitel, jeweils direkt zugeordnet zu den thematischen Ansätzen, auch die insgesamt 36 Fallbeispiele zu konkreten Fällen des Umgangs mit Problemimmobilien und deren Verknüpfung mit den thematischen Ansätzen.

Das vorgeschaltete Kapitel 3 (Handlungsansätze beim Umgang mit Problemimmobilien) erläutert die notwendige Kombination objekt- und quartiersbezogener Herangehensweisen und bildet somit die Klammer für das dem Leitfaden zugrunde liegende Verständnis einer integrierten Handlungsstrategie zum Umgang mit Problemimmobilien.

Für den schnellen Leser ist somit auch ein Einstieg in Kapitel 3 oder eine gezielte Lektüre bestimmter Abschnitte in den Kapiteln 4 und 5 möglich, wobei die Definition (Kapitel 2.4) stets beachtet werden sollte.

Der vorliegende Leitfaden ist in enger Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag), wohnungswirtschaftlichen Verbänden (GdW, Haus und Grund Deutschland) und weiteren Beteiligten entstanden. Diese haben gemeinsam mit weiteren Akteuren in einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe engagiert mitgewirkt. Die Herausgeber /-innen sowie die Autorinnen und Autoren danken allen Institutionen und Personen, die bei der Erstellung mitgewirkt haben.

Besonderer Dank gilt den lokalen Akteuren vor Ort in den Städten und Gemeinden, die ihre praxisorientierten Fallbeispiele für die Darstellung in der Publikation zugänglich gemacht haben. Nur dadurch wurde es möglich, erfolgreiche Lösungen aus der Praxis vorzustellen und den interessierten Leserkreis damit zu ermutigen, die schwierigen Probleme anzugehen und die vorhandenen Möglichkeiten aktiv zu nutzen.

2 Problemimmobilien – aktuelle Entwicklungen und Definition

Im Folgenden werden zunächst einige typische Ausprägungen von Problemimmobilien kurz dargestellt (Kapitel 2.1). Anschließend werden aktuelle Entwicklungen und Rahmenbedingungen für die Entstehung von Problemimmobilien aufgezeigt (Kapitel 2.2) und es wird ein systematisierender Überblick über unterschiedliche Phänomene und Erscheinungsformen von Problemimmobilien skizziert (Kapitel 2.3). Auf dieser Grundlage erfolgt eine aktualisierte Begriffsbestimmung mit einer Ausweitung der Betrachtung auf den Quartierskontext (Kapitel 2.4).

2.1 Wie sieht eine Problemimmobilie aus?

Der Begriff „Problemimmobilien“ drückt ein umfassendes Verständnis aus, das über den Tatbestand der reinen Verwahrlosung weit hinausgehen kann. Mit anderen Worten: Bauliche Verwahrlosung kommt bei vielen Problemimmobilien zum Tragen, ist aber keine zwingende Voraussetzung für das Vorliegen einer Problemimmobilie. Vielschichtige Probleme können zur baulichen Verwahrlosung einer Problemimmobilie dazukommen oder sogar – zumindest temporär – auch ganz ohne diese auftreten.

Inwieweit eine Problemimmobilie von außen als solche erkennbar ist, hängt also stark davon ab, wie lange bestimmte Probleme bereits bestehen oder ob sie sich überlagern. Charakteristisch sind jene Fälle, in denen bauliche Mängel infolge einer ausbleibenden Instandhaltung bereits von außen erkennbar sind. Herabfallender Putz, eine defekte Haustür, fehlende Scheiben, ein schadhafes Dach etc. sind typische Kennzeichen einer fehlenden Ob- sorge durch Eigentümer und/oder Hausverwaltung. Solche Immobilien zeigen vielfach zudem auch – aber nicht immer zwangsläufig – ein negatives städtebauliches Erscheinungsbild.

Hiervon sind diejenigen Fälle zu unterscheiden, in denen die Probleme vor allem im Inneren eines Gebäudes vorzufinden sind. Bauliche Probleme liegen hier eher im Detail und wirken sich eher auf das Innere von einzelnen oder mehreren Wohnungen aus. Auch können sie sich auf Gemeinschaftsflächen in Treppenhaus, Fluren oder Keller konzentrieren. Die Bandbreite der Einzelprobleme reicht von Schimmelbefall über fehlende Treppengeländer bis hin zu defekten Heizungsanlagen, schadhafte bzw. fehlenden Sanitäreinrichtungen oder abgestellter Wasser- und Stromversorgung – mit

entsprechenden Gesundheitsgefahren und Einschränkungen einer angemessenen Nutzbarkeit des Wohnraums. Erst bei längerem Nichtbeheben können solche inneren Mängel auch nach außen treten, etwa indem die Fassade in Folge eingedrungenen Wassers Schäden aufweist. Jenseits baulicher Aspekte sind es gerade auch Elemente einer Fehlnutzung in Form von (komplettem oder überwiegend) Leerstand oder Überbelegung, die nicht unmittelbar und massiv nach außen sichtbar werden müssen. Diese können ihrerseits zu baulichen Mängeln führen. Über längere Zeit werden solche Problembefunde meist sukzessive auch von außen wahrnehmbar.

Eine weitere Gruppe von Problemimmobilien sind hinsichtlich ihrer Nutzung und baulichen Beschaffenheit außen und innen grundsätzlich in Ordnung, weisen aber gleichwohl Probleme auf, wie Vermüllung im Objekt oder auf dem Grundstück, Ungezieferbefall oder (daraus resultierende) Gesundheitsgefahren. Hier muss die Ursache nicht zwingend im Objekt selbst gesucht werden, es kann sich auch um widerrechtliches Ablagern von Müll durch Eigentümer, Mieter oder Dritte handeln. Denkbar ist ein Abstrahlen negativer Einflüsse eines benachbarten Objekts.

Schließlich kann eine Problemimmobilie auch dann entstehen, wenn ein Gebäude ganz oder in wesentlichen Teilen längere Zeit hinweg leer steht und nicht entsprechend instandgehalten und gesichert ist. Der Leerstand an sich begründet aber noch nicht den Tatbestand der Problemimmobilie.

2.2 Aktuelle Entwicklungen und Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit Problemimmobilien

Problemimmobilien wurden über Jahre hinweg ausschließlich beschrieben als ein Phänomen, das im Kontext „struktureller Leerstände“ in Regionen mit Veränderungen am Immobilienmarkt aufgrund des demografischen und ökonomischen Strukturwandels auftritt. Diese stagnierenden oder schrumpfenden Räume sind nach wie vor betroffen, inzwischen zeigt sich aber, dass Problemimmobilien grundsätzlich in beinahe allen Wohnungsmärkten und Regionen zu finden sind, von der Großstadt im Metropolraum bis zum kleinen Dorf in der ländlichen Peripherie. Sie sind somit keineswegs nur Ausdruck aktueller demografischer und ökonomischer Umbrüche. Allerdings sind die

Rahmenbedingungen für die Bewirtschaftung und die Aufwertung von Immobilien unter Schrumpfungbedingungen i. d. R. schwieriger. Zudem sind viele Kommunen und Quartiere noch immer von zurückliegenden, mittlerweile ökonomisch überwundenen Strukturbrüchen und Abwanderungen und damit auch von Problemimmobilien betroffen.

Demografische Trends, Veränderungen auf den Wohnungsmärkten und ihre Auswirkungen auf die Entstehung von Problemimmobilien

Auf den Wohnungsmärkten in Deutschland sind in den letzten Jahren zum Teil deutliche Trendwechsel zu verzeichnen. Wachstums- und Schrumpfungstendenzen haben sich regional unterschiedlich deutlich verstärkt. Es gibt sehr viele Regionen, in denen kein Wachstum stattfindet, so dass von einer deutlichen Zunahme des Leerstandes (und möglicherweise damit einhergehend mit einer Zunahme von Problemimmobilien) auszugehen ist. Auf diese Regionen wird weiter unten eingegangen.

Zunächst wird jedoch die Situation in jenen Städten beschrieben, die aufgrund von Zuwanderung (wieder) wachsen. Infolge der steigenden Nachfrage zeigen dort die Wohnungsmärkte Anspannungstendenzen mit steigenden Mietpreisen.

Zu Beginn des Jahrzehnts waren es vor allem hochmobile junge Menschen aus südeuropäischen Ländern wie Spanien oder Griechenland, die in der Folge nationaler Wirtschaftskrisen nach Deutschland kamen. Hinzu kommt inzwischen eine steigende Zahl von Zuwanderern aus den Staaten der sechsten EU-Erweiterung im Jahr 2007 (Osterweiterung, Teil II) mit den Ländern Rumänien und Bulgarien.

In der Folge der uneingeschränkten EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit seit 2014 gewann die Zuwanderung aus diesen beiden Staaten noch einmal deutlich an Dynamik. Einerseits gibt es eine Zuwanderung von ausgebildeten Facharbeitern z. B. in die Fleischindustrie, in die Pflege oder in andere Berufszweige. Andererseits gibt es eine sog. Armutszuwanderung von Menschen, die häufig schlecht ausgebildet sind und oft in ihren Heimatländern schlechten Lebensbedingungen und Diskriminierungen ausgesetzt sind. Diese Gruppe fällt auf, da sie sich am Wohnungsmarkt kaum versorgen kann, folglich auf Problemimmobilien mit günstigen Mieten angewiesen ist und insofern eine sozialräumlich polarisierte Wohnstandortwahl aufweist. Die Wohnverhältnisse sind hier ein Problem unter weiteren (Gesundheit, Bildung, Hilfe zum Lebensunterhalt usw.). Bei diesem Thema steht beispielsweise Nordrhein-Westfalen stark im Fokus, wengleich die Zuwanderung aus Bulgarien und

Rumänien in größerem Umfang durchaus auch in anderen Bundesländern zu finden ist. Die sog. Armutszuwanderung richtet sich beispielsweise in Nordrhein-Westfalen v. a. auf Städte mit entspannten Wohnungsmärkten, die günstige Wohnungen bieten, die sich auch häufig in Problemimmobilien befinden. Dementsprechend gibt es einzelne Städte, in denen der EU-2 Bevölkerungsanteil an der gesamten Stadtbevölkerung bis zu 3,5 % beträgt (v. a. Duisburg, Gelsenkirchen, Hagen; vgl. Fallbeispiel Nordrhein-Westfalen auf Seite 102). Offenbar spielen für das Wanderungsgeschehen bestimmte Faktoren eine wichtige Rolle, wie die Bedingungen auf dem lokalen Arbeitsmarkt, konkrete städtebauliche Voraussetzungen und vor allem bestehende soziale Netzwerke, an denen sich Nachzugsketten orientieren.²

Nicht nur in angespannten Wohnungsmärkten, jedoch dort umso mehr haben ausländische Haushalte bestimmter Herkunftsregionen besondere Schwierigkeiten, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Gerade unter diesen Rahmenbedingungen haben sich in Deutschland teilweise spezifische „Vermietungskonzepte“ etabliert, die sich aber an einigen Standorten und Regionen deutlich konzentrieren und durch skrupellose Bewirtschaftungsstrategien einzelner Eigentümer zu einer Zunahme von Problemimmobilien geführt haben.

Seit 2015 kam es zu einer starken Zuwanderung schutzsuchender Menschen, die nach einem Höhepunkt im Jahr 2016 wieder nachließ. Ob dieser Rückgang von Dauer sein wird, bleibt abzuwarten. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung konnte im Zusammenhang mit Problemimmobilien keine direkte Abhängigkeit zu der vorübergehenden Zunahme von Haushalten Geflüchteter identifiziert werden.

In vielen wachsenden Großstädten nehmen Leerstand und bauliche Verwahrlosung tendenziell eher ab, weil dort durch die veränderten Marktbedingungen inzwischen zunehmend eine wirtschaftlich lohnende Verwertung ermöglicht wird. Es bleibt allerdings ein kleiner Anteil an Problemimmobilien bestehen, der sich in seiner Zusammensetzung durchaus verändern kann. Bauliche Verwahrlosung als „Massenphänomen“ tritt allerdings fast nur noch in peripheren Lagen auf, insbesondere in kleinen Orten im ländlichen Raum. Hingegen sind Überbelegung und skrupellose Bewirtschaftungsstrategien in aller Regel Phänomene großer Städte. Je angespannter allerdings der Wohnungsmarkt einer Stadt ist, desto eher besteht die Tendenz, dass sich diese Phänomene in Randlagen, benachteiligte Quartiere oder andere Regionen verlagern, vereinzelt auch ins Umland. Allenfalls punktuell zeigt sich

² Ausdrücklich nicht gemeint ist die reguläre Unterbringung von Saisonarbeitern.

Überbelegung auch im ländlichen Raum, dort meist verursacht durch spezifische Eigentümerkonstellationen oder auf spezielle Sektoren konzentrierte Unterbringung von Arbeitskräften.

Zusammengefasst sind für die Problemimmobilien zwei Grundmuster bedeutsam:

Problemimmobilien unter Schrumpfungsbedingungen: Die Mehrzahl der deutschen Landkreise wächst nicht. Dies betrifft überwiegend ländlich geprägte Regionen, zum Teil aber auch ehemalige industrielle Kerne in ost- und westdeutschen Ländern, die nicht in der beschriebenen Weise von Zuwanderung und wachsender Nachfrage profitieren. Hier setzen sich die bekannten Probleme, die mit einem Überangebot an Wohnraum und Immobilien verbunden sind, weiter fort. In den stark von Abwanderung betroffenen ländlichen Regionen sind in zahlreichen kleineren Orten aufgegebene Gebäude (bspw. ehemalige Gutshäuser oder landwirtschaftliche Anwesen) zu finden.

Gerade in den Städten in schrumpfenden Regionen sind Leerstände von Wohnungen und Geschäftsräumen, fehlende Verwertungsperspektiven und Down-Trading-Prozesse weiterhin eine (zunehmende) große Herausforderung. Ein weiteres Phänomen mit künftig vermutlich wachsender Relevanz ist die sog. „sekundäre Erosion“, also der zunehmende Leerstand in Gebäuden, die bereits vor Jahren einmal saniert wurden, aber nun wieder Handlungsbedarf aufweisen. Eine erneute Investition, um die Immobilie in einen marktgerechten Zustand zu versetzen, auch unter Nutzung von Fördermitteln, lässt sich für die Eigentümer aufgrund der fehlenden Nachfrage oftmals jedoch nicht wirtschaftlich darstellen. Hier zeigt sich auch ein mittelbarer Zusammenhang zu der oben beschriebenen sog. Armutszuwanderung. In Städten mit entspannten Wohnungsmärkten (z. B. Duisburg, Plauen, Gelsenkirchen, Hof etc.) finden sich Immobilien, die oftmals nicht mehr am Wohnungsmarkt angeboten werden können. Eine Vermietung an Bevölkerungsgruppen mit erschwertem Zugang zum Wohnungsmarkt ist aber möglich. Durch für die Immobilien nicht nachhaltige, Bewirtschaftungsmodelle (Überbelegung, matratenweise Vermietung) sind für derart agierende Eigentümer hohe Renditen möglich.

Problemimmobilien in angespannten Wohnungsmärkten: Die verbesserte Wirtschaftlichkeit bei der Immobilienverwertung (Vermietung und Verkauf) in angespannten Wohnungsmärkten lässt zunächst einen Rückgang verwahrloster Immobilien durch Sanierung und Modernisierung erwarten. Dies bestätigt sich in der Praxis zum Teil. Immobilien in prosperierenden Städten und Regionen



Häufig gibt es deutliche äußere Anzeichen für Problemimmobilien.

Foto: RegioKontext

werden zunehmend saniert. Auch im weiteren Umland wachsender Städte entstehen zunehmend neue Verwertungsperspektiven für die Nachnutzung brachgefallener Grundstücke oder leer stehender Wohngebäude. Aufgrund der meist vergleichsweise niedrigen Kaufpreise bleiben für die investierenden Neu-Eigentümer noch genügend finanzielle Spielräume für eine Sanierung von Immobilien. Dieser derzeit allenfalls beginnende Trend zeigt, dass unter bestimmten räumlichen Voraussetzungen der Wohnungsmarkt selbst Wege aus Verwahrlosung und Leerstand eröffnet.

Es zeigt sich aber gleichzeitig, dass durch die hohe Nachfrage auch Immobilien mit erheblichen baulichen Mängeln wieder vermietbar werden. In Verbindung mit unterlassenen Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen drohen daraus bewohnte (oder künftig leer stehende) Problemimmobilien zu werden. Ein Phänomen, das insbesondere in Großstädten verstärkt beobachtet wird, ist der punktuelle Leerstand und die Verwahrlosung von Wohnhäusern in attraktiven innerstädtischen Lagen. Die Ursachen hierfür bleiben oft im Dunklen. In vielen Fällen sind überforderte Eigentümer nicht in der Lage oder willens, die Wohnungen dem regulären Wohnungsmarkt durch Vermietung oder Verkauf zuzuführen.

Typen und Umfeld von Problemimmobilien variieren stark

Problemimmobilien sind nicht nur deutschlandweit räumlich breit gestreut, sie können grundsätzlich auch in allen Baualterklassen und in allen denkbaren Quartierstypen und Ortslagen vorkommen.



Einfache gründerzeitliche Altbauten in benachteiligten Lagen sind überdurchschnittlich von Leerstand und Verwahrlosung betroffen.

Foto: RegioKontext

Hier sind verschiedene Konstellationen bekannt: vom historisch bedeutsamen Einzeldenkmal im Dorf oder im Stadtzentrum über das gründerzeitliche Wohn- und Geschäftshaus in einem innenstadtnahen Quartier bis zum Geschosswohnungsbau der 1960er bis 1980er Jahre. Eine hohe Bedeutung haben in der Praxis u. a. Großwohnhäuser und Wohnkomplexe mit einer nicht maßstabsgerechten und von der Gestaltung her heute allgemein nicht mehr akzeptierten Architektursprache, sowohl im Quartierskontext von Großwohnsiedlungen als auch als Solitärgebäude in anderen Quartierstypen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass grundsätzlich Gebäude mit derartigen Größen und einer entsprechenden Architektur als Problemimmobilien anzusehen sind, hier spielt die Bewirtschaftung durch die Eigentümer und der Standort eine entscheidende Rolle.

Entsprechend der jeweils vorherrschenden Struktur der Bebauung sind bestimmte Gebäudetypen häufiger als Problemimmobilien zu finden, so u. a. einfache Altbauten in den neuen Ländern. Schwerpunkte baulich verwahrloster Immobilien sind deutschlandweit eher kleinere Städte und Gemeinden oder einzelne Ortsteile größerer Städte. Speziell in kleineren Orten sind fast ausschließlich solche Gebäude betroffen, deren letzte Sanierung mehr als 30 Jahre zurückliegt oder die überhaupt noch nie saniert wurden.

Darüber hinaus sind gerade im Quartierskontext nicht nur reine Wohnimmobilien, sondern auch Wohn- und Geschäftshäuser sowie gewerblich-industrielle Immobilien und Verwaltungsgebäude von Bedeutung (u. a. leer stehende Industriegebäude, Verwaltungs-, Post- oder Bahnhofsgebäude, Einzelhandelsimmobilien). In diesem Leitfaden

werden insbesondere Wohnimmobilien behandelt, es wird aber auch auf die anderen (ehemaligen) Nutzungsarten eingegangen, zumal die Instrumente vielfach dieselben sind.

Problemimmobilien sind besonders in städtebaulich benachteiligten Lagen anzutreffen, also etwa an stark befahrenen Straßen, in der Nähe emissionsintensiver Gewerbebetriebe (Lärm, Geruch), in Gebieten mit ungünstiger Verkehrsanbindung oder in Randlagen gemischter Quartiere. Mitunter stellt gerade eine unauffällige Lage, z. B. im Hinterhaus, eine begünstigende Voraussetzung für die „Genese“ eines Gebäude(-teil)s zu einer Problemimmobilie dar. Problemimmobilien treten häufig in Gebietskulissen auf, in denen sich bauliche, städtebauliche und sozioökonomische Problemlagen konzentrieren und überlagern.

Sonstige Faktoren für das Entstehen von Problemimmobilien

Neben der Lage am Wohnungs- und Immobilienmarkt können weitere Faktoren das Auftreten von Problemimmobilien begünstigen:

Auswirkungen des Strukturwandels im Einzelhandel: In schrumpfenden wie auch in wachsenden Regionen wirkt sich die fortschreitende Digitalisierung aus: Gerade Einzelhandelsstandorte, die in der Vergangenheit auch jenseits der Innenstädte funktionierten, stehen vor deutlichen Herausforderungen. Das inhaberbetriebene Fachgeschäft im Quartier stellt vielfach ein Auslaufmodell dar. Die Nachfrage wird mittlerweile zu hohen Anteilen im Online-Versandhandel oder bei der großflächigen Konkurrenz befriedigt. Entsprechend finden sich in den ehemaligen Einzelhandelslagen, z. B. in Stadtteil- oder Ortsteilzentren, zunehmend Leerstände von Ladenlokalen. Ebenso können leer stehende Warenhäuser zu Problemimmobilien werden, wenn es keine tragfähige Nutzungsperspektive für sie gibt. Auch ältere, kleine Einzelhandelsimmobilien haben es oft schwer, im Wettbewerb mit neuen großen Einkaufszentren zu bestehen. Dieses Problem kann etwa bei gemischtgenutzten Objekten negativ auf das Gesamtgebäude und damit auch auf die Wohnnutzung ausstrahlen – eine Konstellation, wie sie bspw. in Fußgängerzonen mittlerer bis einfacher Qualität anzutreffen ist. Nicht unmittelbar einschlägig dürften hingegen diejenigen Fälle in 1A-Lagen sein, in denen die gewerbliche Nutzung im Erdgeschoss so lukrativ ist, dass auf eine Vermietung der darüber liegenden Etagen verzichtet werden kann. Hier werden ggf. die Obergeschosse noch als Lagerräume genutzt, mitunter aber sogar die eigentlichen Treppenhäuser entfernt, um das Erdgeschoss für eine gewerbliche Nutzung zu optimieren

Weiterhin können bestimmte Arten von „Minderungen“ (z. B. Spielhallen, Shisha-Bars) eine negative Ausstrahlung auf die Umgebung entfalten. Es muss sich in diesen Fällen nicht zwangsläufig um Problemimmobilien handeln, aber sie entsprechen vielfach auch nicht den städtebaulichen Entwicklungszielen.

Ehemals gewerblich oder landwirtschaftlich genutzte Gebäude oder Anwesen: Insbesondere in eher peripher gelegenen kleineren Städten und Gemeinden existieren häufig größere zusammenhängende Grundstücke (meist mit Nicht-Wohngebäuden bebaut), die ehemals gewerblich, industriell oder auch landwirtschaftlich genutzt wurden (z. B. Mühlen, Molkereien, Schmieden, Gasthöfe). Angesichts fehlender Nachnutzungsoptionen verfallen die auf diesen Grundstücken befindlichen baulichen Anlagen (z. B. Hallen, Schuppen, Stallungen) und beeinträchtigen dadurch auch ihre unmittelbare Umgebung. Gerade in kleinen Dörfern, in denen solche Grundstücke ortsbildprägend sind, kann dies gravierende Folgen für die Ortsentwicklung haben. Dies gilt auch für gemischte Situationen mit Wohngebäuden und verschiedenen Anbauten und Nebengebäuden mit ehemals gewerblicher oder landwirtschaftlicher Nutzung. Oft sind dann auch ehemalige Wohngebäude mit vom Verfall betroffen, die zu diesen Anwesen gehören, beispielsweise Gutshäuser oder das Wohnhaus des früheren Geschäftsinhabers oder des Hausmeisters. Nur selten existieren neue Nutzungskonzepte für diese Anwesen, weil es kein Interesse von Investoren gibt. Mögliche Nachnutzungen werden teilweise auch durch den bauplanungsrechtlichen Außenbereichsschutz erschwert bzw. verhindert. Dies ist allerdings aus städtebaulicher Sicht gewollt.

In den altindustriell geprägten Städten prägen hingegen oftmals leer stehende Fabrikgebäude bzw. Gebäudekomplexe das Bild, sowohl in unmittelbarer Nachbarschaft zu dicht bebauten zentralen Wohnlagen, als auch in der städtischen Peripherie. Hier findet man sowohl gelungene Zwischen- und Nachnutzungen, als auch eher problematische Restnutzungen wie auch den jahrelangen Leerstand. Wenn es gelingt, diese Immobilien zu sanieren und zu nutzen, kann dies eine sehr positive Ausstrahlung auf das Quartier haben, andernfalls können sie auch zu einer großen Belastung werden.

Gerade in historischen Stadtkernen sind vielfach Konstellationen wie die oben skizzierte dominante gewerbliche Nutzung anzutreffen, weil hier die gewerblich nutzbare Fläche ohnedies schon unterdurchschnittlich ausfällt und es buchstäblich auf jeden Quadratmeter ankommt.

Ferienwohnungen: Insbesondere in attraktiven Stadtquartieren konkurriert das Wohnen oftmals mit Ferienwohnungen (genehmigt bzw. rechtmäßig oder fehlgenutzt bzw. rechtswidrig). Wenn die Zahl der Ferienwohnungen steigt, drohen Auswirkungen auf Nachbarschaft und Quartier, etwa durch Lärm oder faktischen Leerstand in Ferienwohnungen außerhalb der Saison. Allerdings sind diese Auswirkungen nur sehr bedingt mit den Wirkungen von Problemimmobilien (durch Verwahrlosung oder Überbelegung gekennzeichnete Gebäude) vergleichbar. Sie spielen allenfalls eine ergänzende bzw. verstärkende Rolle, wenn bereits gewisse Verwahrlosungstendenzen zu beobachten sind. Es gibt aber auch vielfältige gelungene Lösungen der Integration touristischer Nutzungen in ansonsten wenig nachgefragten Gebäuden in historischen Stadtkernen.

Insgesamt wird deutlich, dass die Entwicklungstendenzen und Rahmenbedingungen von Problemimmobilien vielfältig und einer ständigen Veränderung unterworfen sind. Entscheidend sind jedoch auch immer die spezifischen Konstellationen von Objekt und Eigentümer. Darauf wird nachfolgend vertieft eingegangen.

2.3 Überblick über die Phänomene und Erscheinungsformen von Problemimmobilien

Art und Nutzung der Immobilie: Bei Problemimmobilien handelt es sich in der überwiegenden Mehrzahl um Wohnimmobilien. Meist sind es (langfristig) leer stehende Objekte oder Immobilien, die aufgrund ihres baulichen Zustandes nicht (mehr) bewohnbar sind. Dabei kann der Leerstand bewusst herbeigeführt oder anderweitig eingetreten sein. Gleichwohl ist nicht jeder Leerstand gleichbedeutend mit einem Befund als Problemimmobilie. Er kann beispielsweise auch im Zuge einer (anstehenden) Modernisierung oder eines Mieterwechsels auftreten. Die Beispiele verdeutlichen, dass Leerstand – etwa auch als Fluktuationsreserve – zur wohnungswirtschaftlichen Normalität gehört und damit keinen Handlungsbedarf begründet. Alles was über einen gewissen zeitlichen Rahmen hinausgeht, muss als problematischer Leerstand betrachtet werden, auch wenn der Leerstand an sich nicht gleichbedeutend mit einer Problemimmobilie ist. Typischerweise lässt sich ein solcher Leerstand auf angespannten Wohnungsmärkten dem Problembereich der Zweckentfremdung zuordnen. Aber auch bei bewohnten Immobilien kann es sich um Problemimmobilien handeln, wenn beispielsweise eine offenkundig nicht angemessene Übernutzung bzw. Überbelegung vorliegt oder wenn gravierende Mängel in der Ausstattung der Wohnung

bestehen. Eine nicht angemessene Nutzung kann neben Leerstand oder Übernutzung auch in einer Fehlnutzung bestehen (siehe dazu die Ausführungen oben in Kapitel 2.2).³

Zustand der Immobilie und Grad der baulichen Verwahrlosung: Die meisten Problemimmobilien befinden sich in einem schlechten baulichen Erhaltungszustand. Die Art und Weise der Betroffenheit des Gebäudes und seiner Wohnungen mit entsprechenden unmittelbaren Wirkungen für die Nutzbarkeit sowie der negativen Ausstrahlung kann sehr unterschiedlich ausgeprägt sein. Die bauliche Verwahrlosung des Gebäudes selber kann nach den Erfahrungen aus der Praxis sowohl den Zustand der Außenfassade, von Balkonen, Schornsteinen, von Türen und Fenstern sowie des Daches betreffen, als auch wichtige Bauteile im Inneren des Gebäudes (Treppenhäuser, Elektro- und Sanitärinstallation, Wohnungseingangstüren, in den Wohnungen: Bäder, Küchen, Zwischenwände etc.). Sehr häufig sind Wasserschäden bzw. gesundheitsgefährdende Durchfeuchtungen und Schimmelbildung ein Problem. Hinzu kommen Probleme aus einer nicht gegebenen Sicherung von Hauseingangs-, Keller- und Hoftüren. Es kann aber auch der Fall eintreten, dass z. B. Decken durchgebrochen sind oder Wände bzw. Treppen eingestürzt sind.

Die Reichweite der negativen Ausstrahlung bzw. des **negativen städtebaulichen Erscheinungsbildes** reicht von unmittelbaren Auswirkungen baulicher Schäden auf Nachbargebäude (z. B. durch beschädigte tragende Wände, Wassereintrich, Hausschwamm etc.) oder auf Passanten (z. B. durch lose Teile am Gebäude, die herabzufallen drohen) bis hin zu eher sensitiven Auswirkungen

wie die abschreckende optische Wirkung von Gebäuden. Sehr häufig sind auch stark verwilderte oder vermüllte Hinterhöfe oder Gartenbereiche anzutreffen, sowohl vor, als auch auf der Rückseite der Gebäude. Auch ein Gebäude ohne äußerlich erkennbare erhebliche bauliche Mängel oder Instandhaltungsrückstände kann eine Problemimmobilie sein, wenn es z. B. im Inneren starke Schäden aufweist oder wenn es zwar baulich intakt ist, aber aufgrund seiner Nutzung negative Ausstrahlungswirkungen auf die Umgebung hat. Damit eine Problemimmobilie aufgrund ihres baulichen Zustandes überhaupt auffällt, muss der Zustand schon sehr schlecht sein. Die Verwahrlosung muss offenkundig sein, ansonsten fällt sie nur dem „geübten“ Auge auf. Oft sind es Vandalismusschäden, die den Anstoß für Anwohner oder Behörden geben, sich mit einer Immobilie näher zu beschäftigen. Auch Brandruinen sowie nicht fertig gestellte Rohbauten sind punktuell ein Thema.

Eigentumsverhältnisse: In der Mehrzahl der Fälle handelt es sich bei den Eigentümern von Problemimmobilien nicht um größere Immobilienunternehmen wie Wohnungsbaugesellschaften oder Genossenschaften. Zwar kommen auch in deren Beständen (bzw. insbesondere bei einer kleinen Gruppe von Immobilienunternehmen ohne nachhaltiges Bewirtschaftungskonzept) vereinzelt Problemimmobilien vor, aber in der großen Mehrzahl haben Problemimmobilien private Einzeleigentümer. Dies entspricht auch den Anteilen der verschiedenen Eigentümergruppen am Gesamtbestand, bei dem die privaten Anbieter insgesamt dominieren. Hier gibt es einige Konstellationen, die im Falle einer Problemimmobilie die Lösung besonders erschweren können. So können einzelne Eigentümer aus den unterschiedlichsten individuellen Gründen nicht in der Lage sein, ihr Objekt angemessen zu bewirtschaften oder es handelt sich um Eigentümer, die ihre Immobilien ohne Kenntnisse und Absichten einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung erworben haben. Strukturell bedingt können auch WEG-Wohnungseigentümergeinschaften und Erbgemeinschaften aufgrund der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bzw. unterschiedlicher strategischer Vorstellungen zum Umgang mit dem Objekt mitunter in eine anhaltende Handlungsunfähigkeit geraten; dies hängt mit den schon vom Grundsatz her aufwendigen Entscheidungsfindungen innerhalb der Gemeinschaft zusammen. Zusätzlich erfordern die WEG auch eine leistungsfähige Verwaltung, die nicht immer gewährleistet ist.

³ Dies kann auch Immobilien mit vormals besonderer Nutzung wie Bahnhöfe, Postgebäude, Hotels, Geschäftshäuser etc. betreffen.



Auch Gebäude aus den 1970er Jahren mit Instandhaltungsrückstau können sich schnell zu Problemimmobilien entwickeln.

Foto: Stadt Delmenhorst

Generell bedeutet es kein Problem, wenn die Eigentümer nicht am Ort der Immobilie oder in der Region ansässig sind, solange eine ordnungsgemäße

Bewirtschaftung der Immobilie erfolgt und bei Bedarf eine Erreichbarkeit des Eigentümers, z. B. auch über die Hausverwaltung gegeben ist. Problematisch sind aber solche Konstellationen, bei denen Eigentümer die Immobilie teils zu spekulativen Konditionen, teils auch ohne unmittelbare Vorstellung eines sinnvollen Bewirtschaftungskonzepts erworben haben und nur erschwert für eine direkte Ansprache erreichbar sind. Die Nichterreichbarkeit spielt oft auch im Falle von Investmentfonds und sonstiger Kapitalgesellschaften mit starker Renditeorientierung eine Rolle. Auch Herrenlosigkeit von Immobilien ist weiterhin ein Thema, vor allem in Regionen abseits der Wachstumskerne. Gleiches gilt für Objekte mit ungeklärten Restitutionsansprüchen in den ostdeutschen Ländern, die auch 2019 noch vielerorts vorhanden sind. **Im Zusammenhang mit den verschiedenen Eigentümergruppen wird hier ausdrücklich darauf hingewiesen, dass trotz der dargestellten typischen Konstellationen immer eine individuelle Einzelfallbetrachtung erforderlich ist, auch weil sich die einzelnen Eigentümer in ihrer Situation und ihrem konkreten Verhalten unterscheiden.**

Die Kenntnis der grundsätzlich in Frage kommenden hoheitlichen Instrumente erweist sich in allen diesen Fällen komplizierter Eigentumsverhältnisse erst dann als hilfreich, wenn zuvor überhaupt ein Zugang zum Eigentümer oder ein Zugriff auf die Immobilie (z. B. durch Eigentümerwechsel) gefunden wird. Wenn es der Zustand der Immobilie erfordert, muss die öffentliche Hand jedoch immer auch dann einschreiten, wenn kein Kontakt mit dem Eigentümer möglich ist. Im Zweifelsfall müssen Maßnahmen auch dann eingeleitet werden, wenn der Eigentümer nicht bekannt ist (ggf. muss ein gesetzlicher Vertreter eingesetzt werden). Sofern keine unmittelbare Gefahr von der Immobilie ausgeht, wird nicht selten auf weitere Schritte verzichtet, wenn der Eigentümer seine wirtschaftliche Handlungsunfähigkeit (und ggfs. das Übernahmeverlangen) erklärt und die öffentliche Hand mögliche Folgekosten scheut, obwohl auch in derartigen Fällen eine erfolgreiche Durchsetzung von Ansprüchen möglich wäre. Gleichwohl gelingen gute Lösungen vielfach auch schon durch die Ankündigung hoheitlicher Instrumente.

„Bewirtschaftungs-“ und Verwertungsstrategien: Im Zusammenhang mit Problemimmobilien erweisen sich in der Praxis u. a. folgende Geschäftsmodelle und Vorgehensweisen in der Bewirtschaftung als relevant: Zum einen bestehen spezifische Geschäftsmodelle bestimmter institutioneller Immobilieninvestoren, die sich von traditionellen Bestandhaltern sichtlich unterscheiden. Charakteristisch ist für diese Gruppe eine extreme Orientierung auf die Eigenkapitalverzinsung und häufig



Die Revitalisierung solcher Industrie- und Gewerbebrachen kann eine Initialzündung für die Quartiersentwicklung sein.

Foto: RegioKontext

eine geringe Haltedauer der Immobilien. In der Konsequenz werden Immobilienkäufe wesentlich über hohe Fremdkapitalquoten realisiert, in deren Zuge die einzelnen Objekte bis an die maximale Beleihungsgrenze als Kreditsicherheiten herangezogen werden. Diese Situation engt die Spielräume für eine aktive Entwicklung der Objekte (sofern sie überhaupt gewünscht ist) massiv ein. Entsprechend ist es oft eine zwangsläufige Folge, dass die betreffenden Immobilien sukzessive verwahrlosen. Dieses Geschäftsmodell ist oftmals mit erheblichen Risiken verbunden (Zinsrisiken, falsche Ertragserwartungen etc.). Die als einzelne Tochter-Unternehmung ausgegründeten Einzelobjekte kollabieren vielfach wirtschaftlich. In solchen Fällen wird seitens der Eigentümer typischerweise ein starker Verschleiß der Immobilie – mehr oder weniger notgedrungen – in Kauf genommen. Mitunter hat dieses Agieren auch systematischen Charakter. Steueroptimierte Offshore-Firmensitze von Eigentümer-Holdings erschweren die direkte Ansprache der Eigentümer und auch rechtliche Sanktionen nach deutschem Gesetz.

Ein ganz anderes Thema ist die vor allem in Großstädten auftretende Vermietung von Wohnungen an Armutsmigranten. Wohnungen werden hierbei (häufig über Mittelsmänner) betten- oder zimmerweise an Armutsmigranten etwa aus Südosteuropa vermietet und häufig überbelegt. Die extrem intensive Nutzung führt zumeist dazu, dass sich der Zustand der betreffenden Immobilien binnen kurzer Zeit (weiter) deutlich verschlechtert. Notwendige Instandsetzungsmaßnahmen finden vielfach nicht statt. Typischerweise führt diese Art der Verwahrlosung durch extrem intensive Nutzung im Nahbereich der Immobilie zu Konflikten



In ländlichen Ortschaften ist die (historische) straßenbegleitende Bebauung aufgrund ihrer Lagenachteile oft vernachlässigt. Daraus können sich Problemimmobilien entwickeln.

Foto: Plan und Praxis

in der Nachbarschaft aufgrund von hygienischen Missständen, Lärm und Vermüllung des unmittelbaren Umfelds. Im Fall von überbelegten Wohngebäuden kann dadurch, dass sich deren Bewohnerinnen und Bewohner häufig in größeren Gruppen im Freien aufhalten, eine negativ empfundene sensitive Wirkung für Anwohner und Dritte entstehen. Häufen sich mehrere Problemimmobilien in enger räumlicher Nähe, kann dies dazu führen, dass das Image des gesamten Quartiers darunter leidet und auch Wohnungen in intakten Nachbargebäuden nur noch zu verschlechterten Konditionen vermietbar sind. Ohne ein aktives Gegensteuern werden in der Folge Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen auch an anderen Objekten im Quartier ausbleiben. Dies kann zu weiterer Verwahrlosung und zusätzlichen Leerständen führen. Ein ganzes Quartier kann dadurch in eine Abwärtsspirale geraten.

In jüngster Zeit ist auch der gezielte Erwerb von Problemimmobilien im Rahmen von Zwangsversteigerungen mit dem Ziel der kurzfristigen Gewinnmitnahme durch Vereinnahmung hoher Mietzinsen zu verzeichnen. Bei Zwangsversteigerungen erhält der Meistbietende den Zuschlag. Nach der Ersteigerung hinterlegt der Erwerber der Problemimmobilie meist zunächst eine finanzielle Sicherheitsleistung im Umfang von 10 % des Verkehrswertes. Der restliche Betrag ist spätestens zum Verteilungstermin, der i. d. R. erst ca. acht Wochen nach der Versteigerung stattfindet, an das Gericht zu zahlen.⁴ Der Meistbietende kann aber sogleich die erworbene Immobilie nutzen bzw. vermieten.

In der Praxis finden sich Fälle, bei denen die Erwerber gezielt diese „Zwischenzeit“ ausnutzen

und die Immobilie maximal gewinnbringend vermieten und überbelegen. Notwendige Instandsetzungsmaßnahmen erfolgen i. d. R. nicht. Bis zur Fälligkeit des Restbetrages, sofern dieser überhaupt entrichtet wird, wird die Immobilie möglichst gewinnbringend genutzt und kommt anschließend in eine erneute Zwangsversteigerung. Seitens der Erwerber besteht jedoch vielfach von vornherein gar nicht die Absicht, den ausbleibenden Geldbetrag zu entrichten.

2.4 Definition „Problemimmobilien“

Gegenstand dieser Publikation ist der Umgang mit Problemimmobilien, die aufgrund ihres Zustandes oder ihrer Bewirtschaftung negativ auf ihr städtebauliches Umfeld ausstrahlen oder von denen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht (Definition im Wortlaut siehe Seite 21). Die dadurch entstandene Situation erfordert ab einer bestimmten Schwelle ein Einschreiten anhand hoheitlicher Instrumente oder zumindest ein aktives Handeln der öffentlichen Hand, insbesondere durch Städte und Gemeinden.

Die Maßnahmen reichen dabei von einer einfachen Sicherung und der kurzfristigen Behebung von baulichen Missständen über Instandsetzungsmaßnahmen bis zur grundlegenden Sanierung auf der einen und bis zum Teil- oder Totalabbruch auf der anderen Seite. Dabei kann es sich um gebäudebezogene Einzelmaßnahmen handeln als auch um Maßnahmen, die in einer quartiersbezogenen Gesamtstrategie eingebunden sind (siehe Kapitel 3).

Die vorliegende Publikation knüpft an den „Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien“ an.⁵ In der stadtentwicklungspolitischen Diskussion hat sich der Begriff der „verwahrlosten Immobilien“ mittlerweile für Problemimmobilien etabliert, die aufgrund ihrer baulichen Verwahrlosung negativ auf ihre Umgebung ausstrahlen. Punktuell wird auch weiterhin der Begriff „Schrottimobilien“ verwendet, der jedoch für den ergebnisoffenen Umgang mit Problemimmobilien nicht hilfreich ist, da die Bezeichnung „Schrott“ einen nicht vorhandenen Geldwert und eine fehlende Verwertungsmöglichkeit suggeriert.⁶ Dem steht die Erfahrung entgegen, dass die meisten Problemimmobilien sich durchaus in die Grundstücks- und Wohnungsmärkte integrieren lassen, sofern entsprechende Aktivitäten der Eigentümer angestoßen werden können (Instandsetzung, Modernisierung, „ordentliche“ Bewirtschaftung).

In der Praxis der Städte und Gemeinden greift aber auch der Begriff der „verwahrlosten Immobilie“

⁴ Vgl. dazu im Einzelnen §§ 15 ff. ZVG.

⁵ BMUB (Hrsg.): Verwahrloste Immobilien. Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien – „Schrottimobilien“. Berlin, 2. Auflage 2014.

⁶ Zudem wird diese Formulierung vielfach mit einem spezifischen Betrugmodell in Verbindung gebracht, bei dem Immobilien mit der Aussicht auf Steuersparmodelle zu weit überhöhten Preisen an unbedarfte Käufer veräußert wurden.

teilweise zu kurz, da es durchaus Problemimmobilien gibt, die sich nicht durch bauliche Verwahrlosung auszeichnen, gleichwohl aber negative Ausstrahlungseffekte auf das Quartier haben. Die bauliche Verwahrlosung ist zwar für die meisten Problemimmobilien kennzeichnend, aber das ist nicht zwangsläufig immer der Fall. Der Begriff „Problemimmobilien“ ist somit von seiner inhaltlichen Ausprägung her umfassender zu verstehen als der Begriff „verwahrloste Immobilien“. Es geht zumindest teilweise nicht um den baulichen Zustand als Problem, sondern darüber hinaus auch um Bewirtschaftungsstrategien der Immobilieneigentümer, die sich als problematisch erweisen. Dies gilt insbesondere für Immobilien, deren negative Ausstrahlungseffekte auf die direkte und weitere Umgebung – also auf das Stadtquartier – wirken und somit die Wohnverhältnisse und die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner beeinflussen.

Die Wahrnehmung eines – wie auch immer getreten – Problems oder einer Verwahrlosung hat in vielen Fällen eine starke subjektive Komponente. Was für die Einen gerade noch hinnehmbar scheint, stellt für die Anderen bereits eine unzumutbare Problemlage dar und vice versa. Auch hinsichtlich der rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten gibt es zwar hilfreiche Anhaltspunkte, bspw. im Besonderen Städtebaurecht (§§ 136 ff. BauGB) mit dem Begriff des „städtebaulichen Missstands“, jedoch sind die Grenzen fließend bzw. zumindest nicht immer bundesweit einheitlich, da es sich teilweise um Landesrecht handelt (z. B. Bauordnungsrecht, Wohnungsaufsichtsrecht).

Für eine praxisorientierte Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Problemimmobilien ist es deshalb wichtig, eine eindeutig abgrenzbare Definition zu entwickeln und dabei gleichwohl im Blick zu behalten, in welchen Kontexten der Begriff vor Ort in den Städten und Gemeinden tatsächlich verwendet wird. In der Praxis finden sich verschiedene, an die jeweiligen Bedarfe angepasste Definitionen, die sich vielfach an dieser bislang gängigen Definition im Leitfaden „Verwahrloste Immobilien“ orientieren.⁷

Für die vorliegende Fassung wurde die Definition im Ergebnis eines intensiven Diskussions- und Abstimmungsprozesses in einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe mit Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Verbänden der Wohnungswirtschaft, Wissenschaft und kommunalen Praktikern weiterentwickelt. Sie ist keine amtliche Definition, bildet aber das fachlich allgemein anerkannte begriffliche Vorverständnis als verbindlichen Orientierungsrahmen für die Kommunen ab, der dort jeweils einer entsprechenden Objektivierung und Operationalisierung bedarf.

In der vorliegenden Publikation wird folgende Definition von „Problemimmobilien“ zugrunde gelegt:

DEFINITION PROBLEMIMMOBILIE

Eine Problemimmobilie ist eine nicht angemessen genutzte und/oder bauliche Missstände (Verwahrlosung) aufweisende Liegenschaft, die negative Ausstrahlungseffekte auf ihr Umfeld verursachen kann und die

- eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt oder
- den geltenden Vorschriften zu Umgang, Nutzung und Bewirtschaftung nicht entspricht oder
- städtebaulichen Entwicklungszielen bzw. wohnungspolitischen Zielsetzungen nicht entspricht.

Vereinfacht gesagt: Von einer Problemimmobilie kann gesprochen werden, wenn eines der beiden Merkmale „bauliche Verwahrlosung“ oder „nicht angemessene Nutzung“ so stark ausgeprägt ist, dass eine Intervention erforderlich ist bzw. geboten erscheint.

Bei diesem Begriffsverständnis spielen die negativen Ausstrahlungseffekte auf das Umfeld der Problemimmobilie eine wichtige Rolle. Diese können ganz unterschiedlich ausgeprägt sein. So kommt es vor, dass bei bestimmten großen Wohnsiedlungen in Städten mit zurückliegenden großen wirtschaftlichen Strukturkrisen ein Teil der Gebäude vor ihrer Sanierung oder ihrem Abbruch aufgrund von Leerständen, einem besonders negativen städtebaulichen Erscheinungsbild oder der Bewohnerstruktur das Umfeld negativ beeinflusst haben, auch wenn insgesamt das Quartier stabilisiert und aufgewertet wird. In anderen Fällen sind es insgesamt eher unauffällige Gebäude, die aber für das unmittelbare Wohnumfeld einer Immobilie in kleinräumigem Maßstab negativ wirken und deren Wert mindern können.

Der natürliche Handlungsraum integrierter Stadterneuerung ist, auch im Kontext des Umgangs mit Problemimmobilien, typischerweise das Quartier. In den Kulissen der Städtebauförderung ist auf dieser Grundlage eine gezielte Unterstützung der Eigentümer möglich. Auch und gerade Problemimmobilien können dabei bei Bedarf ein eigenes Handlungsfeld sein. Doch auch eher ländlich geprägte Ortslagen können betroffen sein. In feinsten Abstufungen können Art und Reichweite, in der Problemimmobilien auf Nachbareigentümer ausstrahlen, stark differieren. Wenn also von „Problemimmobilien im Quartierskontext“ gesprochen wird, ist der Quartiersbegriff dabei eher weit gefasst: Gerade in kleineren Gemeinden wirken die negativen Ausstrahlungseffekte ggf. nicht nur auf einen eng begrenzten baulichen Bereich, sondern auf den gesamten Ort bzw. Ortsteil.

⁷ Vgl. BMUB (Hrsg.), 2014, a. a. O., S. 13.

3 Handlungsansätze beim Umgang mit Problemimmobilien

Die Eingriffsmöglichkeiten der öffentlichen Hand bei Problemimmobilien hängen von unterschiedlichen Faktoren ab.

Bevor eine Entscheidung über die durchzuführenden Maßnahmen und anzuwendenden Instrumente getroffen werden kann, ist in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation eine gründliche Problemanalyse vorzunehmen. Vorab sollte eine erste grobe Klärung nach den wichtigsten Kriterien erfolgen.

Dazu gehören u. a. die in Kapitel 2 genannten Kriterien im Sinne der Definition von Problemimmobilien, wie die „Entstehungsgeschichte“ der Problemimmobilie, die konkrete Form der Verwahrlosung, die Eigentumsverhältnisse und die städtebauliche Situation bzw. städtebauliche Problemlage. Die nachfolgende Übersicht kann als Hilfestellung bei der Problemanalyse dienen.

Grundsätzliche Fragestellungen zur Planung des weiteren Vorgehens

- Entspricht das Gebäude ganz oder in Teilen im Hinblick auf Verwahrlosung und/oder Überbelegung der Einstufung als Problemimmobilie (vgl. Definition in Kapitel 2.4)?
- Ist die Eigentumssituation geklärt? Wenn ja, welche Informationen liegen konkret vor?
- Ist das Gebäude ganz oder teilweise bewohnt?
- Bestehen Hinweise auf die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr oder ist Gefahr im Verzug?
- Bestehen Hinweise auf sonstige Verstöße gegen Rechtsvorschriften, die ein hoheitliches Handeln erforderlich machen?
- Handelt es sich bei den erkennbaren Missständen um solche, die zwar nicht ein unmittelbares behördliches Handeln erfordern, bei denen aber aus städtebaulichen Gründen eine Intervention notwendig ist?
- Handelt es sich um eine einzelne Immobilie, die im Quartier bzw. im unmittelbaren Umfeld betroffen ist oder sind mehrere Immobilien betroffen, die zusammen eine problematische Quartierssituation entstehen lassen?
- Gibt es bereits Zielsetzungen, bspw. in einem teilräumlichen Entwicklungskonzept, welche städtebauliche Lösung für das Objekt bzw. für das Quartier angestrebt wird?

Eingriffsmöglichkeiten und Entwicklungsziele

Ausgangspunkt für die Frage nach möglichen Handlungsansätzen ist meist ein konkretes Objekt, also

eine einzelne Immobilie. Hier ist die konsequente, einzelfallbezogene Anwendung hoheitlicher Instrumente (einzeln oder als Kombination mehrerer Instrumente) gefragt.

Die Eingriffsmöglichkeiten umfassen ein breites Spektrum von Maßnahmen insbesondere aus den Bereichen des Bauplanungsrechts, des Bauordnungsrechts sowie in einigen Ländern auch des Wohnungsaufsichtsrechts. Solche Maßnahmen, etwa Nutzungsuntersagungen, Sicherungsmaßnahmen oder auch Gebäudeabbrüche sind entweder zwingend erforderlich oder zumindest durchaus wirkungsvoll zur Gefahrenabwehr. Welche dieser hoheitlichen Rechtsinstrumente eingesetzt werden können, ist individuell für jede Immobilie zu prüfen. Neben der Durchführung von Sicherungsmaßnahmen kann grundsätzlich auch der Abbruch von Gebäuden oder Gebäudeteilen in Betracht kommen. Damit kann aus der Quartiersperspektive durchaus eine wünschenswerte Verbesserung der Situation verbunden sein (beispielsweise durch bessere Belichtung und Belüftung verbleibender Gebäude, durch Schaffung von Freiflächen zur Entspannung der Wohnumfeldsituation etc.). Allerdings führen diese Maßnahmen häufig nicht zu einer nachhaltigen Problemlösung und einem tragfähigen Bewirtschaftungskonzept für die Immobilie. Kommt ein Abbruch (noch) nicht in Betracht, gehen von Gebäuden auch nach der Durchführung von Sicherungsmaßnahmen oft weiterhin negative Wirkungen auf das Quartier aus und die Gründe, die zur Entwicklung der Problemimmobilie geführt haben, sind damit noch nicht oder nur teilweise beseitigt (z. B. handlungsunfähiger oder nicht kooperativer Eigentümer, starke Beeinträchtigungen der Bewirtschaftungsmöglichkeiten der Immobilie aus dem Umfeld).

Gerade auf Quartiersebene kann aber zusätzlich zu diesen objektbezogenen Ansätzen häufig auch gezielt auf bestimmte Problemmuster reagiert werden, indem passgenaue Strategien für ein zusammenhängendes räumliches Gebiet formuliert werden. Hier sind stadtentwicklungspolitisch ausgerichtete (aktivierende und strategische) Ansätze gefragt, wie z. B. die Erarbeitung konzeptioneller Grundlagen, die Schaffung organisatorischer Rahmenbedingungen sowie finanzielle wie auch auf Kooperation setzende Förderung einer Beseitigung von Missständen.

Grundsätzlich kann das gesamte Spektrum kommunaler Handlungsmöglichkeiten eingesetzt werden.

Neben formellen Rechtsinstrumenten spielen auch der Einsatz von Förderinstrumenten sowie informelle Instrumente, die vorwiegend auf Information, Kooperation und Motivation orientieren, eine wichtige Rolle. Informelle Prozesse im Kontext von Nachbarschaften können hier besonders wichtig sein. Gerade wenn benachbarte Eigentümer ein Übergreifen von Problemsachverhalten auf ihr eigenes Objekt befürchten (Wassereintrich, Hausschwamm, negative Einflüsse auf die eigenen Mieter z. B. durch Lärm etc.), können auch aus dieser Richtung und auf dieser Ebene wichtige Impulse kommen.⁸ Mit der Initiierung von Eigentümerstandortgemeinschaften und privat-öffentlicher Kooperationen im Quartier lassen sich hier – erprobt u. a. in Modellvorhaben des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt)⁹ – unter bestimmten Bedingungen gute Erfolge erzielen.

Aufgrund der komplexen Rahmenbedingungen wird in vielen Fällen eine Kombination aus objektbezogener und strategischer Herangehensweise angebracht sein. Deshalb ist es auch nicht möglich, eine allgemeingültige Handlungsanleitung für die schrittweise Abarbeitung typischer Fallkonstellationen zu formulieren. Gleichwohl lassen sich einige Ansatzpunkte für eine Entscheidung über Eingriffsmöglichkeiten und Entwicklungsziele darstellen.

Damit bieten sich also immer unterschiedliche Handlungsoptionen an, die in Abhängigkeit von den individuellen Rahmenbedingungen und den angestrebten (städtebaulichen) Zielen auszuloten sind.

Ob ein Abbruch als mögliche Option in Frage kommt, ist i. d. R. auf Basis einer differenzierten Analyse der städtebaulichen Situation im betreffenden Quartier zu entscheiden. Liegt ein integriertes Entwicklungskonzept vor, das sich mit dieser Frage auseinandersetzt (z. B. im Rahmen einer Fördermaßnahme der Städtebauförderung), so sind die darin festgeschriebenen Ziele und Instrumente handlungsleitend. In Einzelfällen kann deshalb auch für Problemimmobilien, deren negative Auswirkungen auf das Quartier (noch) unterhalb der Gefahrenschwelle liegen, ein Abbruch als Lösung der Problemlage ins Auge gefasst werden. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn es sich um eine Schlüsselimmobilie im betreffenden Quartier handelt, durch deren Abbruch eine deutlich spürbare Verbesserung der städtebaulichen Situation erreicht werden kann. In den meisten Fällen, in denen sich eine Problemlage unterhalb der Gefahrenschwelle bewegt, wird jedoch das Entwicklungsziel darin bestehen, durch Sicherung und Instandsetzung der Immobilie eine solche Verbesserung der städtebaulichen Situation zu erreichen. Art und Umfang der erforderlichen Instandsetzung und Sanierung

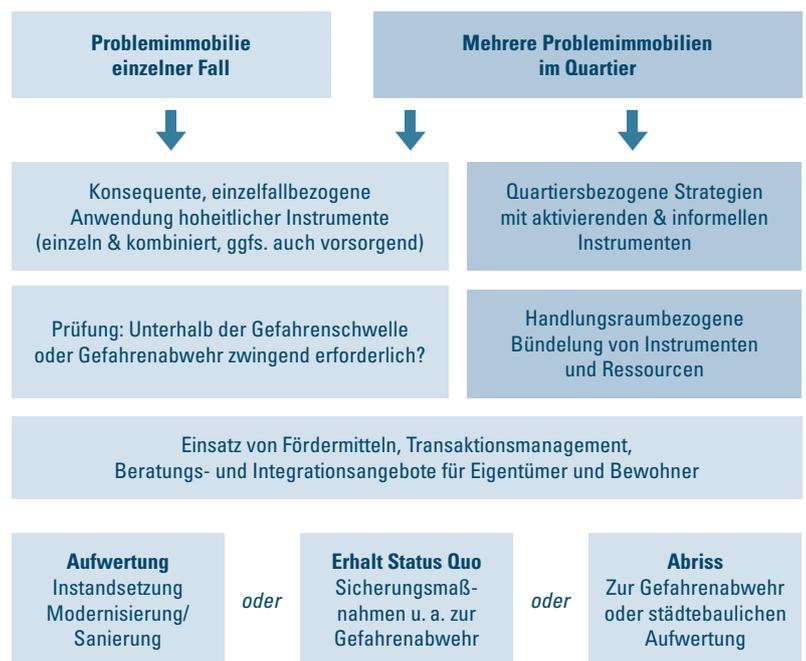


Abbildung 3: Problemimmobilien – Eingriffsmöglichkeiten und Entwicklungsziele

Quelle: Plan und Praxis und Mathias Metzmacher

sind auch davon abhängig, welche Aufwertungsperspektive insgesamt für das Quartier vorgesehen ist. Steht beispielsweise die Sicherung und der Erhalt bezahlbarer Wohnungen im Vordergrund, kann möglicherweise bereits durch ein Mindestmaß an Instandsetzungsaufwand die Problemlage beseitigt und das gewünschte Entwicklungsziel erreicht werden (vgl. Abbildung 3).

Auch in jenen Fällen, in denen keine rechtlichen Vorschriften verletzt werden oder in denen keine hoheitlichen Eingriffsmöglichkeiten bestehen, kann von einer Problemimmobilie eine negative Ausstrahlung auf das Quartier ausgehen oder die städtebauliche und immobilienwirtschaftliche Situation kann so schwierig sein, dass eine einzelfallbezogene tragfähige Lösung kaum möglich erscheint. Die städtebaulichen bzw. wohnungspolitischen Zielsetzungen für das betroffene Stadtquartier können möglicherweise gefährdet sein oder das Quartier kann insgesamt erheblichen städtebaulichen oder funktionalen Problemen ausgesetzt sein.

Darüber hinaus sind nicht selten solche Quartiere oder einzelne Lagen von Problemimmobilien betroffen, in denen auch andere städtebauliche und funktionale Problemlagen bestehen (u. a. stark belastete Hauptverkehrsstraßen mit gestalterischen und funktionalen Defiziten, Situationen mit hohem Neuordnungsbedarf, stark von Immissionen betroffene Lagen usw.). Ebenso kann eine schwierige Baustruktur, zumal in Kombination mit einem vernachlässigten Wohnumfeld und schlechtem Image zusätzliche Probleme für die dauerhafte Bewirtschaftung der Immobilien verursachen. Dies

⁸ Hier können ggf. auch privatrechtliche Ansprüche geltend gemacht werden (bspw. im Rahmen des Nachbarschaftsrechts). Diese sind jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Leitfadens.

⁹ Vgl. BMVBS (Hrsg.), 2012: Gemeinsam für das Quartier – Eigentümerstandortgemeinschaften. Ergebnisse des ExWoSt-Forschungsfeldes „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtbau“. Berlin. Vgl. auch BBSR (Hrsg.), 2015: Kooperation im Quartier zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien (KIQ). Bonn.

gilt insbesondere bei unmaßstäblichen, architektonisch unzureichenden oder unattraktiven Gebäuden (Großwohnhäuser, Schlichtwohnungsbau usw.).

Hier kann i. d. R. eine durchgreifende Verbesserung der Situation an den einzelnen Problemimmobilien dann am besten erreicht werden, wenn maßgebliche Teile der Quartiere aufgewertet werden und über informelle Instrumente (Förderung, Beratung) eine Besserung des problemhaften Zustandes der Immobilien herbeigeführt wird. In Quartieren mit einer Konzentration und Überlagerung von baulichen, städtebaulichen und sozialen Problemlagen sind integrierte und quartiersbezogene Lösungen im Umgang mit Problemimmobilien daher von besonderer Bedeutung. Sie beziehen sowohl die Eigentümer der Immobilien als auch die Bewohner und andere Akteure mit ein (vgl. dazu insbesondere Kapitel 5 mit Fallbeispielen zu einer integrierten Aufwertungsstrategie).

Auswahl des geeigneten Instrumentariums

Grundsätzlich sind für die Entscheidung über den geeigneten Instrumenteneinsatz die folgenden Fragen zu klären:

Ist nur eine einzelne Immobilie als Problemimmobilie einzustufen oder gibt es bereits mehrere Objekte in enger räumlicher Nachbarschaft? Wie oben beschrieben (vgl. Kapitel 2) ist ein wesentliches Merkmal, ob sich die jeweilige problematische Immobilie in einem Gebiet befindet, in dem eine Häufung von Problemimmobilien anzutreffen ist und es sich damit tendenziell um ein strukturelles Problem handelt. Dabei spielt auch die zeitliche Perspektive eine Rolle: Je länger die problematische Situation einzelner Immobilien andauert, desto größer ist die Gefahr, dass diese Situation sich negativ auf die Umgebung auswirkt oder künftig auswirken wird. Dadurch wird die Quartiersentwicklung tendenziell negativ beeinflusst. Bei strukturellen Problemlagen sind neben den zwingend erforderlichen grundstücksbezogenen Maßnahmen insbesondere integrierte Strategien auf Quartiers-ebene von Bedeutung. Handelt es sich hingegen um einen Einzelfall in einem ansonsten unauffälligen Umfeld, muss sich die Intervention auf diesen beschränken.

Geht von der Problemimmobilie/von den Problemimmobilien eine unmittelbare Gefahrenlage aus, besteht aus anderen Gründen ein dringender Handlungsbedarf oder besteht „nur“ ein städtebaulicher Missstand, der keinen unmittelbaren Eingriff erfordert? Besteht eine Gefahrensituation hat die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen darüber zu entscheiden, ob und welche Maßnahmen sie trifft.

Grundsätzlich ist festzuhalten: Sofern für eine Problemimmobilie ein Handlungsbedarf identifiziert wird, ist zu prüfen, ob und ggf. welches hoheitliche Rechtsinstrument zur Beseitigung des Problemzustandes in Betracht kommt. Dabei ist insbesondere zu ermitteln, ob eine Zuständigkeit verschiedener Behörden oder Ämter vorliegt, die ein koordiniertes Vorgehen ermöglicht bzw. erfordert, und ob der Einsatz eines bestimmten Rechtsinstruments eine besondere Effektivität (insbesondere im Hinblick auf Vorliegen der Tatbestandsmerkmale, Kosten der Verwaltung, Personaleinsatz) erwarten lässt.

Hier spielt beispielsweise auch die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Kommunen und Landkreisen bei nicht kreisfreien Städten und Gemeinden eine wichtige Rolle.

Auf Basis der Antworten auf die oben formulierten Fragen kann eine Annäherung an die Auswahl der Instrumente erfolgen. **Kapitel 4** der vorliegenden Broschüre stellt die einzelnen hoheitlichen Rechtsinstrumente vor, die hier – je nach Problemlage und Fallkonstellation – zum Einsatz kommen können. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Rechtsbereichen des Bauplanungsrechts und des Bauordnungs- bzw. Wohnungsaufsichtsrechts. Auf die eher stadtentwicklungspolitisch ausgerichteten (aktivierenden und strategischen) Instrumente wird dann in **Kapitel 5** eingegangen. Beide Kapitel beinhalten zahlreiche instruktive Fallbeispiele, die mögliche Wege und Handlungsoptionen aufzeigen. Die „richtige“ Kombination verschiedener Instrumente ergibt sich immer aus der jeweiligen individuellen Problemlage. Im Sinne eines präventiven Ansatzes ist es sinnvoll, mit einer kombinierten, integrierten Strategie gegen Problemimmobilien vorzugehen, die einerseits konkretes Handeln bei problembehafteten Einzelimmobilien in den Blick nimmt, andererseits aber ebenso die Quartiersperspektive mit beleuchtet.

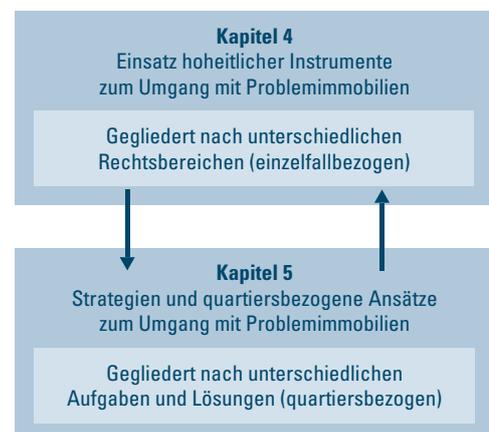


Abbildung 4: Sich ergänzende Inhalte der Kapitel 4 und 5

Quelle: Plan und Praxis und RegioKontext

4 Einsatz hoheitlicher Instrumente zum Umgang mit Problemimmobilien

Zum Umgang mit Problemimmobilien stehen hoheitliche Instrumente aus verschiedenen Rechtsbereichen zur Verfügung. Im Mittelpunkt stehen hier das Bauplanungs- und das Bauordnungsrecht, das Wohnungsaufsichtsrecht sowie weitere Instrumente des öffentlichen Rechts, die es ermöglichen, die Behebung von Mängeln und Missständen an Gebäuden per Verwaltungsakt konkret anzuordnen. Soweit es die einzelnen Fachgesetze (z. B. Baugesetzbuch oder die Landesbauordnungen) nicht speziell regeln, sind in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder die Anforderungen an den Erlass von Verwaltungsakten auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts zur Regelung des Einzelfalls geregelt.

Eine wesentliche Schwierigkeit besteht häufig darin, zu entscheiden, welcher Rechtsbereich im konkreten Fall überhaupt erfolgversprechend angewendet werden kann und welche Rechtsfolgen damit möglicherweise verbunden sind.

Auch der Umfang, die Eingriffstiefe und die Frist zum Vollzug einer als **Verwaltungsakt** erlassenen Anordnung können nicht generell, sondern immer nur im konkreten Einzelfall für das jeweils eingesetzte Rechtsinstrument bestimmt werden. Zugleich bestimmt das eingesetzte Rechtsinstrument indirekt das Spektrum zulässiger Anordnungen und die Fristsetzung bzw. das sofortige Handeln in Abhängigkeit von dem Handlungserfordernis, z. B. bei Gefahr in Verzug. Dies bedeutet, dass die Anordnung einer Maßnahme als Verwaltungsakt sowie die Fristsetzung für dessen Vollzug in jedem Einzelfall nach **plichtgemäßem Ermessen** durch die Behörde zu erfolgen haben. Ermessen hat eine Behörde dann, wenn ihr unter Zugrundelegung aller tatbestandlichen Voraussetzungen und Rechtsnormen ein gewisser „Spielraum für eine eigene Entscheidung“ verbleibt.

Wird einer nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁰ als Verwaltungsakt angeordneten Maßnahme zur Handlung, Duldung oder Unterlassung zur Behebung von Mängeln oder Missständen an einer Immobilie **nicht** gefolgt, kann der Verwaltungsakt mittels Vollstreckung zwangsweise durchgesetzt werden (siehe dazu auch Abbildung 5). Behörden bedürfen bei der Durchsetzung ihrer Verwaltungsakte nicht der vorherigen Sanktionierung durch ein unabhängiges Gericht, sondern sie können kraft ihres Amtes ihre Forderungen selbstständig durchsetzen. Zur zwangsweisen Vollstreckung nach dem Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz kann die

Ersatzvornahme, das Zwangsgeld oder der unmittelbare Zwang zur Anwendung kommen. Auf Einzelheiten zum Vollstreckungsverfahren wird in Kapitel 4.5.4 ausführlich eingegangen.

Spätestens dann, wenn die Vollstreckung gegen den Eigentümer oder dessen Bevollmächtigten fruchtlos bleibt, weil dieser aus unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage ist, die angeordneten Maßnahmen zu vollziehen, beispielsweise, weil er nicht zahlungsfähig, nicht auffindbar oder aus gesundheitlichen Erwägung nicht herangezogen werden kann, eröffnet das Zivilrecht weitere Handlungsoptionen nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), dem Schuldrecht, dem Insolvenzrecht oder dem Wohnungseigentumsrecht (WEG).¹¹ Diese Instrumente stehen auch unabhängig vom Einsatz des öffentlichen Rechts zur Verfügung.

Welches der hoheitlichen bzw. privatrechtlichen Instrumente eingesetzt wird, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. Die Zuständigkeit für den Instrumenteneinsatz und die Entscheidungen zum konzertierten Vorgehen verschiedener Ämter und Behörden sind dabei nicht nur abhängig vom Zustand der Problemimmobilien, sondern auch von der Aufgabenverteilung und damit meist der Größe der Gemeinde. Angesichts der Vielzahl hoheitlicher und auch privater Instrumente

¹⁰ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.12.2018 (BGBl. I S. 2639). Die VwVfG der Länder sind in den relevanten Punkten wortgleich.

¹¹ Die genannten Rechtsbereiche stehen nicht im Fokus des vorliegenden Leitfadens. Die Besonderheiten beim Umgang mit Insolvenzen werden in Kapitel 4.5.8 angerissen, auf die speziellen Herausforderungen von WEG-Transaktionen wird in Form von Beispielen in Kapitel 5.2.2 eingegangen. Zudem wird auf einzelne privatrechtliche Instrumente in den Fallbeispielen eingegangen.



Abbildung 5: Rechtsinstrumente und ihre Vollstreckung

Quelle: Plan und Praxis und RegioKontext

zum Umgang mit Problemimmobilien und den Instrumenten zur Durchsetzung von hoheitlich angeordneten Maßnahmen kommt dem strategischen Instrumenteneinsatz durch ein Problemimmobilienmanagement mit integrierter Ablauforganisation eine zunehmend wichtigere Bedeutung zu (siehe dazu Kapitel 5).

Im Weiteren werden die unterschiedlichen Instrumente nach ihren jeweiligen Rechtsbereichen dargestellt (Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht, Denkmalrecht, Wohnungsaufsichtsrecht, weitere relevante Rechtsbereiche).

4.1 Bauplanungsrecht

Die kommunale Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG) begründet das Recht der Gebietskörperschaften, die jeweilige städtebauliche Entwicklung im Rahmen der Bauleitplanung eigenverantwortlich zu gestalten. Nach § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Zur Sicherung und zur Umsetzung der Planungsziele enthält das BauGB im Kapitel „**Allgemeines Städtebaurecht**“ auch Instrumente, die zum Umgang mit Problemimmobilien eingesetzt werden können (z. B. Vorkaufsrecht, Enteignung). Im zweiten Kapitel des BauGB eröffnet das **besondere Städtebaurecht** den Gemeinden durch Sanierungs- oder Stadtumbaumaßnahmen sowie städtebauliche Gebote Instrumente zur Bewältigung besonderer städtebaulicher Problemlagen und zur Behebung städtebaulicher Missstände, die auch im Umgang mit Problemimmobilien Anwendung finden können.

Grundprinzipien der Bauleitplanung als zweistufiges Planungsinstrument mit einer vorbereitenden und einer verbindlichen Planungsebene sind die Bindung an das Gebot der städtebaulichen Erforderlichkeit sowie an die Ziele der Raumordnung, einer dem Gemeinwohl und einer sozialgerechten Bodenordnung verpflichteten Zielsetzung sowie dem Abwägungsgebot als Instrument eines umfassenden Interessenausgleichs zwischen öffentlichen und privaten Belangen.

Die Instrumente des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts spielen in der Praxis für den Umgang mit Problemimmobilien durchaus eine wichtige Rolle. Trotz bestehender Anwendungshemmnisse aufgrund spezieller Tatbestandsvoraussetzungen und insbesondere der möglichen Folgekosten eines Instrumenteneinsatzes hat ihre Bedeutung insgesamt in jüngerer Zeit wieder zugenommen. Mit der Novellierung des § 179 BauGB im Jahr 2013 (Rückbau- und Anpassungsgebot) hat

der Bundesgesetzgeber das Regelungsspektrum erweitert und die Kostentragung verbessert.

Zuständig für den Einsatz von Instrumenten des Städtebaurechts sind immer die Kommunen selbst. Dies gilt auch für kreisangehörige Städte und Gemeinden (im Gegensatz zum Bauordnungsrecht, bei dessen Anwendung i. d. R. der Landkreis die zuständige untere Bauaufsichtsbehörde ist). Die Instrumente des Städtebaurechts kommen immer **aus städtebaulichen Gründen** zum Einsatz und greifen deshalb im Gegensatz zu einer Gefahrenabwehr nach dem Bauordnungsrecht bereits zu einem früheren Zeitpunkt. Insofern sind die Schnittstellen zwischen Städtebaurecht und Bauordnungsrecht im praktischen Vollzug stets zu prüfen.

Aus dem Bereich des Bauplanungsrechts kommen insbesondere folgende Rechtsinstrumente für den Umgang mit Problemimmobilien in Betracht:

- verbindliche Bauleitplanung,
- städtebauliche Gebote gemäß §§ 175 ff. BauGB,
- Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB,
- Besonderes Vorkaufsrecht (Satzung) nach § 25 BauGB,
- Erhaltungssatzung nach § 172 ff. BauGB,
- städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB,
- Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171a ff. BauGB und
- Enteignung nach § 85 BauGB.

Ergänzend wird auf die bisher wenig beachteten Vorschriften der §§ 207–209 BauGB¹² hingewiesen, die im Zusammenhang mit den oben genannten Instrumenten Bedeutung erlangen können (vgl. Kapitel 4.5.5).

4.1.1 Umgang mit Problemimmobilien in unterschiedlichen Gebietskategorien

Problemimmobilien befinden sich in allen Gebietskategorien des Baurechts, im Geltungsbereich einfacher oder qualifizierter Bebauungspläne (§ 30 BauGB), in unbeplanten Innenbereichen (§ 34 BauGB) und im Außenbereich (§ 35 BauGB).

Durch die Bauleitplanung, insbesondere den Erlass von Satzungen zum Bebauungsplan, leitet und begrenzt die Gemeinde die Bau- und Handlungsfreiheit des Eigentümers, dessen Eigentumsrechte durch Art. 14 GG geschützt sind. Die Gemeinden können ihre Planungshoheit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Schranken ausüben. Dabei werden sie durch die in § 9 BauGB abschließend aufgezählten Festsetzungen im B-Plan in ihrer Planungshoheit auf städtebauliche Ziele und Zwecke beschränkt. Der B-Plan als das wichtigste und rechtsverbindliche

¹² Diese betreffen die Möglichkeiten einer Vertreterbestellung von Amts wegen sowie die Auskunfts- und Betretungsrechte.

Steuerungsinstrument der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung nach § 30 Abs. 1–3 BauGB, schafft Baurecht und damit Rechts- und Investitionssicherheit für die Zulassung von Vorhaben. Er bildet zugleich die Grundlage für den Vollzug notwendiger Maßnahmen, etwa für die Erschließung von Baugebieten oder die Neuordnung von Grundstücken.

Die Steuerungswirkung geht aber noch weiter. Auf der Grundlage von B-Plänen können Eigentümer unter bestimmten Umständen zur Verwirklichung der im B-Plan getroffenen Festsetzungen verpflichtet werden. Wegen ihres normativen Charakters können die Gebote nach §§ 176, 177, 178, 179 BauGB zur Durchsetzung von Festsetzungen in rechtsverbindlichen B-Plänen dienen oder nach § 85 BauGB Grundlage einer Enteignung sein.¹³ Auch im besonderen Städtebaurecht – Sanierungs- und Stadumbaumaßnahmen – ist die Aufstellung von Bebauungsplänen als Instrument zur langfristigen rechtsverbindlichen Sicherung der Planungsziele möglich und meist erforderlich.

In vielen Quartieren existieren jedoch keine verbindlichen Bauleitpläne. Im unbeplanten Innenbereich stellt § 34 BauGB deshalb die wichtigste Planungsgrundlage dar – dies gilt gleichermaßen für den Umgang mit Problemimmobilien.

Im unbeplanten Innenbereich gelten die Regelungen des § 34 BauGB zur Zulässigkeit von Vorhaben. Dabei sind die zu prüfenden Tatbestandsmerkmale der Zulässigkeit eines Vorhabens mit jenen des B-Plans vergleichbar. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass im B-Plan die Zulässigkeitskriterien abschließend festgesetzt sind, während im unbeplanten Innenbereich der prägende Rahmen der näheren Umgebung Maßstab für die Vorhabenzulassung bildet.

4.1.2 Plansicherungs- und Vollzugsinstrumente zum Umgang mit Problemimmobilien

Im Zusammenhang mit Problemimmobilien ist nicht so sehr die Zulässigkeit von Vorhaben wichtig (es sei denn, die Probleme resultieren aus den „Spielräumen“ bei der Genehmigung der Vorhaben zum damaligen Zeitpunkt), sondern es kommt darauf an, inwieweit dennoch Eingriffsmöglichkeiten bestehen.

Im unbeplanten Innenbereich greifen die Plansicherungs- und Vollzugsinstrumente des allgemeinen Städtebaurechts nicht bzw. eingeschränkt, sind aber dennoch gegeben. Deshalb kann es zur Verhinderung von städtebaulichen Fehlentwicklungen im Einzelfall geboten sein, den unbeplanten

Innenbereich mit einem B-Plan zu überplanen, um das Plansicherungs- und Planvollzugsinstrumentarium des BauGB im Umgang mit Problemimmobilien zur vollen Anwendung zu bringen. Hierdurch können insbesondere die Einschränkungen beim allgemeinen und besonderen Vorkaufsrecht überwunden und Fehlentwicklungen während des Planungsprozesses verhindert werden.

In der Praxis bedeutsamer ist aber die Möglichkeit, auch im unbeplanten Innenbereich wichtige städtebauliche Instrumente bei Problemimmobilien anwenden zu können. Der Einsatz der Vollzugsinstrumente der Gebote des besonderen Städtebaurechts wird grundsätzlich nicht berührt. Oftmals ist aber der städtebauliche Begründungsaufwand für den Instrumenteneinsatz im unbeplanten Innenbereich größer, insbesondere dann, wenn deren Einsatz in städtebaulichen Gemengelageen erfolgen soll, die keinem geordneten städtebaulichen Leitbild als Maßstab einer Vorhabenzulassung entsprechen. In diesen ungeordneten Gebieten bedarf es regelmäßig der Aufstellung von B-Plänen, um städtebauliche Zielvorstellungen auch für Problemimmobilien zu entwickeln und den Einsatz von Vollzugsinstrumenten zu begründen. Trotz bestehender Planungserfordernis ist die Aufstellung eines B-Plans meist kein geeignetes Instrument beim Umgang mit Problemimmobilien, da hier unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, der durch die zeitlichen Abläufe bis zum Vorliegen eines rechtsgültigen B-Plans konterkariert wird.

Tabelle 1 auf Seite 28 zeigt die für den Umgang mit Problemimmobilien relevanten Sicherungs- und Vollzugsinstrumente für den Anwendungsbereich in Bebauungsplänen und im unbeplanten Innenbereich auf. Auf Ebene des Flächennutzungsplans oder im Außenbereich sind sie für den Umgang mit Problemimmobilien nachrangig und werden daher in der Tabelle nicht gesondert aufgeführt. Auch die Teilungsgenehmigung (§ 19 BauGB), die Umlegung (§§ 45 ff. BauGB) oder die Fremdenverkehrssatzung (§ 22 BauGB) sowie das Bau- und Pflanzgebot (§§ 176, 178 BauGB) sind für Problemimmobilien von geringer Bedeutung.

Die Sicherungs- und Vollzugsinstrumente des allgemeinen Städtebaurechts sind auch in (planungsrechtlich unterschiedlichen) Gebietskulissen des **besonderen Städtebaurechts** einsetzbar. Diese können sowohl beplante Bereiche nach § 30 BauGB oder unbeplante Innenbereiche nach § 34 BauGB umfassen. Die von Gemeinden per Satzung bestimmten Gebiete (Sanierungs-, Entwicklungs-, Stadumbaue- oder Erhaltungsgebiete) wurden in den meisten Fällen nicht primär wegen vorhandener Problemimmobilien festgelegt, sondern zur Bewältigung städtebaulicher Problemlagen oder

¹³ Klinge in: Bunzel et al. (Hrsg.), 2019: Bauplanungsrecht: Baugesetzbuch – Baunutzungsverordnung. Köln. § 9 Ziff. 1.1.

zum Schutz erhaltenswerter städtebaulicher Bereiche. Unabhängig hiervon können in diesen Gebieten vorhandene Problemimmobilien Anlass für den Einsatz von Plansicherungs- und Vollzugsinstrumenten sein und umgekehrt kann eine besondere Betroffenheit von Problemimmobilien mit Anlass für die Ausweisung solcher Gebietskulissen sein (vgl. dazu u. a. das Fallbeispiel Gelsenkirchen auf Seite 50).

Die **Plansicherungsinstrumente** wie die Zurückstellung von Bauvorhaben nach § 15 BauGB und die Veränderungssperre nach § 14 BauGB beschränken sich im Wesentlichen auf zu sichernde, förmlich eingeleitete Ziele der Bebauungsplanung. Sie setzen die Existenz eines Bebauungsplans bzw. eines bekanntgemachten Aufstellungsbeschlusses voraus. Zum Umgang mit Problemimmobilien ist ihr Einsatz vernachlässigbar, weil sie keine aktive Steuerung für Problemimmobilien zum Inhalt haben, sondern die Zulässigkeit zur Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung von Vorhaben während des Bauleitplanverfahrens zur Sicherung der Planungsziele verfolgen.

Bedeutsamer als die Plansicherungsinstrumente sind die **Planvollzugsinstrumente**. Die in Tabelle 1 dargelegten Sicherungs- und Vollzugsinstrumente zeigen zunächst ihren grundsätzlich möglichen Anwendungsbereich auf, ohne spezielle Anwendungsvoraussetzungen in den jeweiligen Gebietskulissen zu berücksichtigen.

Die städtebaulichen Gebote als Vollzugsinstrumente der Planung müssen jedoch mit ihrem breiten Einsatzspektrum immer in Relation zu den Instrumenten des Bauordnungsrechts gesehen werden. Nachfolgend wird bei den Ausführungen zu den einzelnen Geboten jeweils das Verhältnis zu den bauordnungsrechtlichen Instrumenten dargestellt. Es ist zu beachten, dass sich hier die Eingriffsgrundlagen stets unterscheiden und dass die Instrumente des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts nicht „austauschbar“ sind. Aus diesem Grund ist sorgfältig zu prüfen, welche Voraussetzungen bestehen, welche Wirkungen erzielt werden sollen und können bzw. welches Eingriffserfordernis besteht (vgl. dazu auch die einführende Darstellung in Kapitel 3).

Instrument	§ 30 BauGB – Bebauungsplan			§ 34 BauGB – unbeplanter Innenbereich		
	Sanierungs-/ Entwicklungs- gebiet	Stadtumbau- gebiet	Erhaltungsgebiet (§ 172 BauGB)	Sanierungs-/ Entwicklungs- gebiet	Stadtumbau- gebiet	Erhaltungsgebiet (§ 172 BauGB)
Zurückstellung Baugesuch § 15 BauGB	Verfügungs- und Verände- rungssperre	X	X	Verfügungs- und Verände- rungssperre	X	X
Veränderungssperre § 14 BauGB		X	X			
Allgemeines Vorkaufsrecht § 24 BauGB	X	X	X	Unbebaute Wohngrund- stücke	X	X
Besonderes Vorkaufsrecht § 25 BauGB	X	X	X	Bei konkreter Planungsabsicht		
Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot § 177 BauGB	X	X	X	X	X	X
Rückbau-/Entsiegelungsgebot § 179 BauGB	X	X	X	X	X	X Genehmigungs- vorbehalt
Anpassungsgebot § 176 BauGB	X	X	X	Bei unbebauten oder geringfügig bebauten Grundstücken		
Enteignung § 85 BauGB	X	X	X	X	X	X

Tabelle 1: Einsatz von Sicherungs- und Vollzugsinstrumenten in Sanierungs-, Entwicklungs-, Stadtumbau- und Erhaltungsgebieten, differenziert nach geltendem Planungsrecht – § 30 und § 34 BauGB

Quelle: Plan und Praxis und RegioKontext

4.1.3 Vorkaufsrecht gemäß §§ 24 und 25 BauGB

Der Gemeinde steht in bestimmten Situationen ein Vorkaufsrecht zu. Das bedeutet, dass sie nach Abschluss des Kaufvertrags über ein Grundstück zwischen dem Verkäufer und einem Dritten das Grundstück bevorzugt erwerben kann. Dabei gelten die Kaufbedingungen, zu denen dem Dritten das Grundstück angeboten wurde.

Die Anwendung des gesetzlichen Vorkaufsrechts setzt einen Kaufvorgang voraus, ist also zunächst einmal nicht durch die öffentliche Hand steuerbar. Da der Zeitpunkt eines bevorstehenden Verkaufs von relevanten Immobilien i. d. R. nicht bekannt ist, setzt die Ausübung des Vorkaufsrechts die Verfügbarkeit entsprechender Mittel im kommunalen Haushalt voraus, um innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Fristen tätig werden zu können. Dies kann beispielsweise durch einen jährlich wiederkehrenden Haushaltstitel oder einen revolvingierenden Fonds gewährleistet werden. Außerdem ist zu beachten, dass das Vorkaufsrecht kein Instrument zur Steuerung möglicherweise überhöhter Immobilienpreise darstellt.

Es ist auch bei der Ausübung des Vorkaufsrechts derjenige Preis zu entrichten, der zuvor zwischen den Vertragsparteien vereinbart worden war. Nur wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert deutlich überschreitet, kann die Gemeinde den zu entrichtenden Betrag nach dem Verkehrswert des Grundstücks im Zeitpunkt des Kaufes bestimmen (sog. „preislimitiertes Vorkaufsrecht“ gem. § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

Das Vorkaufsrecht erstreckt sich nicht auf den Kauf von Rechten nach dem WEG und von Erbbaurechten (§ 24 Abs. 2 BauGB) und umfasst auch nicht die besonderen Regelungen im Zwangsversteigerungsverfahren (das bedeutet: Durch eine Zwangsversteigerung kommt kein Kaufvorgang zustande, der ein Vorkaufsrecht begründen würde).

Es ist zu differenzieren zwischen dem allgemeinen und dem besonderen Vorkaufsrecht der Gemeinde. Bei dem allgemeinen Vorkaufsrecht (§ 24 BauGB) handelt es sich um ein gesetzliches Vorkaufsrecht. Es entsteht also ohne weitere Voraussetzungen durch die gesetzliche Regelung. Das besondere Vorkaufsrecht (§ 25 BauGB) hingegen bedarf zu seiner Entstehung einer Satzung der Gemeinde. Dadurch ergänzt es das allgemeine Vorkaufsrecht. Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 24 Abs. 3, § 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB).

Die Bundesregierung hat im Juli 2019 beschlossen, auf Basis der Handlungsempfehlungen der Baulandkommission bis Ende 2019 einen Gesetzentwurf zur Änderung des BauGB vorzulegen, der u. a. auch eine Weiterentwicklung des Vorkaufsrechts enthalten soll.¹⁴

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die derzeitigen Einsatzmöglichkeiten des gemeindlichen Vorkaufsrechts in Gebieten mit Bebauungsplan sowie im unbeplanten Innenbereich.

Insbesondere in abwertungsgefährdeten Gebieten sind Problemimmobilien beliebte Kaufobjekte für Investoren mit skrupellosen Bewirtschaftungsabsichten. In diesen Gebieten eröffnet **das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB**, sofern die Voraussetzungen für dessen Anwendung bestehen, die Möglichkeit der Beendigung dieser Machenschaften. Auch in Sanierungs- und Stadtumbaugebieten sowie im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen ist der Einsatz des allgemeinen Vorkaufsrechts möglich und wird zunehmend praktiziert (siehe Kapitel 4.1.5 und 4.1.6). Durch die Ausübung des Vorkaufsrechts innerhalb einer gesetzlich auf zwei Monate beschränkten Frist, auch zugunsten eines Dritten, beispielsweise einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft, kann die Gemeinde den weiteren Umgang mit einer Problemimmobilie besser steuern. Unter anderem kann sie Zeitpunkt sowie den Umfang notwendiger bauli-

¹⁴ Vgl. die Handlungsempfehlungen der Baulandkommission unter www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [abgerufen am 20.08.2019] sowie die Pressemitteilung zum Wohn- und Mietpaket unter www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/08/20190818-wohn-und-mietpaket.html [abgerufen am 20.08.2019].

Instrument	§ 30 BauGB – Bebauungsplan			§ 34 BauGB – unbeplanter Innenbereich		
	Sanierungs-/Entwicklungsgebiet	Stadtumbaugebiet	Erhaltungsgebiet (§ 172 BauGB)	Sanierungs-/Entwicklungsgebiet	Stadtumbaugebiet	Erhaltungsgebiet (§ 172 BauGB)
Allgemeines Vorkaufsrecht § 24 BauGB	X	X	X	Unbebaute Wohngrundstücke	X	X
Besonderes Vorkaufsrecht § 25 BauGB	X	X	X	Bei konkreter Planungsabsicht		

Tabelle 2: Einsatzmöglichkeiten des gemeindlichen Vorkaufsrechts

Quelle: Plan und Praxis und RegioKontext



Unter anderem bei Objekten in Sanierungsgebieten hat die Gemeinde im Fall eines Verkaufs das Vorkaufsrecht.

Foto: Plan und Praxis

cher Maßnahmen bestimmen, wenn sie neben den Erwerbskosten auch die Finanzmittel für die Instandsetzung, Modernisierung, den Abbruch oder die Umnutzung bereitstellen kann.

Das allgemeine Vorkaufsrecht gilt für die abschließend in § 24 Abs. 1 Nr. 1–7 BauGB aufgeführten Grundstücke und kann von der Gemeinde nur ausgeübt werden, wenn diese Grundstücke verkauft werden und die Finanzmittel in entsprechender Höhe bereitstehen:

- im Geltungsbereich eines Bebauungsplans unter den Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Nr. 1 BauGB,
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 2 BauGB in einem Umlegungsgebiet,
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten und Entwicklungsbereichen,
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus,
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB im Geltungsbereich von Erhaltungssatzungen,
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 5 BauGB im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans für bestimmte unbebaute Außenbereichsgrundstücke, die als Wohnbauflächen oder Wohnbaugebiete dargestellt sind,
- in Gebieten nach §§ 30, 33 und 34 Abs. 2 BauGB unter den Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB sowie
- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 7 BauGB in Gebieten, die zum Zweck des vorbeugenden Hochwasserschutzes von Bebauung freizuhalten sind, insbesondere in Überschwemmungsgebieten.

Für den Umgang mit Problemimmobilien ist das Vorkaufsrecht für unbebaute Grundstücke im Außenbereich ebenso wenig relevant wie für von Bebauung freizuhaltende Flächen in Überschwemmungsgebieten.

Das **besondere Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB** kann von der Gemeinde nur in den in § 25 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB genannten Gebieten ausgeübt werden, wenn die Gemeinde für diese Gebiete durch eine eigenständige Satzung die Ausübung des Vorkaufsrechts festgelegt hat. Das Vorkaufsrecht per Satzung nach § 25 BauGB kann für

- unbebaute Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 25 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) und für
- bebaute und unbebaute Grundstücke, wenn die Gemeinde für ein Gebiet städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht und zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung Vorkaufsrechtsflächen bezeichnet (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)

begründet werden.

Der Verwendungszweck muss beim besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB nur soweit angegeben werden, als dies im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts möglich ist (§ 25 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Umstritten ist, was unter dem Begriff der städtebaulichen Maßnahmen zu verstehen ist. Eine engere Auffassung geht davon aus, dass damit die gebietsbezogenen, rechtlich ausgeformten Instrumente des BauGB bezeichnet sind.¹⁵ Die weitere – und überwiegende – Auffassung bezieht auch informelle städtebauliche Planungen sowie rechtliche und tatsächliche Maßnahmen zur Durchführung der vorgesehenen Nutzung in einem Gebiet mit ein. Damit würde auch der Erlass städtebaulicher Gebote sowie Baumaßnahmen erfasst.¹⁶

In der Praxis wird das besondere Vorkaufsrecht im Zusammenhang mit Problemimmobilien im Rahmen von Vorkaufssatzungen ausgeübt bzw. es werden die entsprechenden Voraussetzungen hierfür geschaffen. So hat die Stadt Bremerhaven für einen besonders von Problemimmobilien betroffenen Handlungsraum ein Vorkaufsortgesetz erlassen und dies u. a. mit der Aufwertung der Quartiere durch Beseitigung bzw. Sanierung von Problemimmobilien begründet (vgl. hierzu Fallbeispiel Bremerhaven auf Seite 33). Mit dieser Begründung und der förmlichen Festlegung von Stadtumbaugebieten nach § 171b BauGB, in denen alle im Vorkaufsortgesetz benannten Grundstücke liegen, wurde der Gebietsbezug hergestellt und der abstrakte Begriff der geplanten städtebaulichen Maßnahme operationalisiert.

¹⁵ Vgl. Stock in: Ernst et al. (Begründer), 2019: Baugesetzbuch, Kommentar. München, § 25 Rn. 15 ff.

¹⁶ Die Vorkaufsrechte gemäß § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB "sollen nicht beliebige Einzelaktionen mit städtebaulichen Bezügen sichern, sondern nur flächenhafte Maßnahmen, für die das Städtebaurecht bestimmte Vorgaben zum Zustandekommen und zu den Rechtswirkungen bereithält" (Stock, a. a. O. § 25 Rn. 15a mit weiteren Nachweisen).

Der Verwendungszweck muss beim besonderen Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB nur soweit angegeben werden, als dies im Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts möglich ist (§ 25 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Die **Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten gemäß § 27a BauGB** kann grundsätzlich in allen Fällen, in denen nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs ein Vorkaufsrecht der Gemeinde besteht, erfolgen. Ein verwaltungstechnisch und fiskalisch aufwendiger Durchgangserwerb der Gemeinde kann damit vermieden werden.

Immer häufiger werden Wohnungsbestände über sog. „**Shared Deals**“ gehandelt. Dies stellt eine Form des Unternehmenskaufs dar. Dabei erwirbt der Käufer vom Verkäufer die Anteile an der zum Verkauf stehenden Gesellschaft. Dies bedeutet, dass z. B. das Wohnungsunternehmen, nicht aber die entsprechenden Immobilien des Unternehmens verkauft werden. Ein gesetzliches oder besonderes Vorkaufsrecht besteht in diesen Fällen nicht.

Für verwaahloste Immobilien bedeutsam ist die Regelung des § 26 Nr. 4 BauGB: Danach ist das Vorkaufsrecht nicht ausgeschlossen, wenn zwar das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut und genutzt wird, aber eine auf ihm errichtete bauliche Anlage Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 BauGB aufweist.

In der aktuellen Praxis erfährt die Gemeinde von Verkaufsvorgängen im Gemeindegebiet, weil der Notar der Gemeinde den Kaufvertrag zwingend übermitteln muss, damit diese die Ausübung des Vorkaufsrechts innerhalb einer Frist von zwei Monaten prüfen kann. Wird das Vorkaufsrecht nicht ausgeübt, stellt die Gemeinde ein sog. „Negativzeugnis“ aus.

Zwar hat die Bedeutung des Vorkaufsrechts beim Umgang mit Problemimmobilien in den vergangenen Jahren zugenommen, aber es spielt insgesamt gleichwohl nur eine nachgeordnete Rolle, weil Gemeinden i. d. R. kein allgemeines Interesse an der Ausübung des Vorkaufsrechts haben und hierzu i. d. R. auch keine Notwendigkeit besteht.

Nur innerhalb von Sanierungsgebieten und in Gebieten, wo das besondere Vorkaufsrecht durch Satzung eingeführt wurde erfolgt i. d. R. eine umfassendere Prüfung der Ausübung des Vorkaufsrechts oder der Versagung einer rechtsgeschäftlichen Grundstücksveräußerung, wenn diese mit den Sanierungszielen kollidiert (siehe dazu Kapitel 4.1.6).

Instrumentensteckbrief

VORKAUFSRECHT (§§ 24–25 BauGB)

Inhalt

Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechtes bei Kauf von Grundstücken (ggf. zugunsten Dritter)

Ziel

Kommunaler Grunderwerb von Flächen und Gebäuden, die für öffentliche Zwecke benötigt werden, einschließlich ökologischer Ausgleichsflächen

Ermächtigungsgrundlage

- § 24 BauGB („allgemeines Vorkaufsrecht“)
- § 25 BauGB („besonderes Vorkaufsrecht“)

Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)

- „Allgemeines Vorkaufsrecht“ beim Kauf von Grundstücken nur in den im Gesetz aufgeführten Gebieten
- „Besonderes Vorkaufsrecht“ auf Basis einer Vorkaufssatzung für Grundstücke in den im Gesetz aufgeführten Gebieten
- Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§ 24 Abs. 3 BauGB, § 25 Abs. 2 Satz 1 BauGB)
- Vorkaufsrecht kann nicht ausgeübt werden beim Kauf von Rechten nach dem WEG und von Erbbaurechten (§ 24 Abs. 2 BauGB), bei Vorliegen von Ausschlussgründen gemäß § 26 BauGB oder bei Abwendung des Vorkaufsrechtes durch den Käufer gemäß § 27 BauGB
- Vorschriften zum Vorkaufsrecht finden im Zwangsversteigerungsverfahren keine Anwendung

Verfahren und Vollzug

- Ermessensentscheidung
- Verwaltungsakt der Gemeinde gegenüber Verkäufer
- Verfahren und Entschädigung abschließend in § 28 BauGB geregelt
- Ausschluss des Vorkaufsrechts bei Verkäufen unter Verwandten, bei Grundstücken von bestimmten öffentlichen Bedarfsträgern sowie von Kirchen und Religionsgemeinschaften und bei Grundstücken, für die Planfeststellungsverfahren nach § 38 BauGB eingeleitet sind
- Abwendung des Vorkaufsrechts, wenn Grundstückskäufer sich zur planmäßigen Nutzung des Grundstücks verpflichtet oder beim Vorliegen von Missständen diese beseitigt

Kostentragung

Verfahrenskosten (z. B. Eintragung und Löschung der Vormerkung im Grundbuch) trägt Gemeinde

Im Geltungsbereich von städtebaulichen Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB kommt das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 BauGB in einigen Städten mit sehr angespanntem Wohnungsmarkt zunehmend zum Einsatz. Das Ziel besteht hier nicht primär darin, Problemimmobilien zu vermeiden oder bereits bestehende Problemimmobilien in eine nachhaltige Sanierung und Bewirtschaftung zu bringen. Vielmehr geht es meist darum, eine Verdrängung von alteingesessenen Mietern durch geplante Modernisierungen oder Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen zu verhindern, wenn bei einem bevorstehenden Verkauf des Objekts davon auszugehen ist, dass der Erwerber derartige Ziele verfolgt. Da das Vorkaufsrecht der Gemeinde nicht aus Gründen des Mietrechts, also unverträgliche Mietsteigerungen und damit verbundene Verdrängungen zur Anwendung kommen darf, muss der Milieuschutz als Versagungsgrund herangeführt werden.

Erfahrungen aus der kommunalen Praxis zeigen, dass ggf. bereits die einmalige erfolgreiche Anwendung des Vorkaufsrechts in Erhaltungsgebieten nach § 172 BauGB ausreichen kann, um spekulative Erwerber von Wohnimmobilien fernzuhalten. Der Anwendungsbereich des § 172 BauGB ist allerdings eingeschränkt, weshalb das Vorkaufsrecht zur Verhinderung von Fehlentwicklungen in allen Bereichen außerhalb der Wohnnutzung aus-

geschlossen ist (siehe dazu auch Kapitel 4.1.5). In Bezug auf die Problemimmobilien ist daher wichtig, im Sinne einer ausgewogenen Balance zwischen Belangen des Milieuschutzes und der Ausgewogenheit der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung und der notwendigen Investitionstätigkeit im Quartier zu handeln. Gerade die privaten Investitionen sind erforderlich, um aufwendige Sanierungen von Altbauten durchführen zu können.

VÖLKLINGEN

Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB

Instrumente

- Vorkaufsrecht
- Städtebauförderung (Stadtumbau West)

Objekt

Kaufhof-Parkhaus

Kommune

Stadt Völklingen

Bundesland

Saarland

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Völklingen,
Fachdienst Stadtplanung und -entwicklung



Kaufhof (neben dem Alten Rathaus der Stadt Völklingen) und Parkhaus vor dem Abbruch

Fotos: Stadt Völklingen

Ausgangssituation und Problemlage

Das zentral gelegene, seit vielen Jahren nicht mehr genutzte „Kaufhof-Grundstück“ soll im Zuge der Innenstadtrevitalisierung wieder als Standort für Handel und Dienstleistung entwickelt werden. Nach Einschätzung der Stadtverwaltung ist für diese angestrebte Wiedernutzung als Einkaufszentrum eine Einbindung des benachbarten Grundstückes des ehemaligen „Kaufhof-Parkhauses“ unabdingbar. Diesbezügliche Kaufangebote der Stadt wurden aber von der privaten Eigentümerin – einer Immobiliengesellschaft – abschlägig beschieden. Gleichzeitig nahm die private Eigentümerin diese städtischen Kauf- und Entwicklungsinteressen zum Anlass, das Grundstück in eine mit der Parkhausbetreibergesellschaft gegründete GbR zu übertragen, die es wiederum an einen potenziellen Entwickler veräußerte. Der gutachterlich ermittelte Verkehrswert wurde dabei in erheblichem Maße überschritten. Da die Stadt beabsichtigte zur geplanten Errichtung des neuen Einkaufszentrums einen Investorenwettbewerb durchzuführen, stellte ein Verkauf eines solchen Schlüsselgrundstücks an einen potenziellen Investor eine erhebliche Erschwernis der städtischen Entwicklungsabsichten dar.

Instrumente und Ergebnis

Zur Sicherung ihrer Entwicklungsabsichten übte die Gemeinde im Programmgebiet „Stadtumbau West“ **gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB ihr gesetzliches Vorkaufsrecht** aus. Gleichzeitig ordnete sie unter Verweis auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO aus Gründen des öffentlichen Interesses die sofortige Vollziehung der Ausübung des Vorkaufsrechtes an und ließ zur Absicherung ihres Vorkaufsrechtes auf der Grundlage des § 28 Abs. 2 Satz 3 BauGB eine Vormerkung in das Grundbuch eintragen. Da der Notar die Anwendbarkeit eines Vorkaufsrechtes unter Verweis auf die schlichte „Einbringung“ des Grundstückes in eine von der Grundstückseigentümerin mit gegründeten GbR bestritt und eine gerichtliche Klärung noch ausstand, übte die Gemeinde auch bzgl. des weiteren Verkaufes des Grundstückes von der GbR an den potenziellen Investor ihr gesetzliches Vorkaufsrecht aus und bestimmte hier aber den zu zahlenden Betrag anhand des gutachterlich ermittelten Verkehrswertes neu, da der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich überschritt (**preislimitiertes Vorkaufsrecht nach § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB**).

Da in diesem Fall dem Verkäufer aber nach § 28 Abs. 3 Satz 2 BauGB ein befristetes gesetzliches Rücktrittsrecht zustand, war ein Übergang des Eigentums auf die Gemeinde zunächst weiterhin unsicher. Inzwischen erfolgte – nach gerichtlicher Klärung der Rechtmäßigkeit des Sofortvollzuges¹⁷ – der Ankauf des Parkhauses durch die Kommune zum Verkehrswert.

In den Jahren 2008–2009 wurde ein EU-weiter Teilnahmewettbewerb durchgeführt. Nach dessen Abschluss und durch Beschluss des Stadtrates im Juni 2009 wurde mit dem Wettbewerbssieger (Investor) ein Kaufvertrag mit Bauverpflich-

¹⁷ Vgl. OVG Saarland – Beschluss vom 03.06.2009 – AZ: 2 B 254 / 09.

tung für die Errichtung eines Einkaufszentrums geschlossen. 2011 stimmte der Stadtrat dem Antrag des Eigentümers zu, dass ein weiterer Investor dem Projekt beitreten darf, da es bis dato zu keiner Projektrealisierung gekommen war. 2012 erfolgte dann der vollständige Besitzübergang an den neu hinzugetretenen Finanzinvestor. Jedoch ist es auch dem neuen Investor nicht gelungen mit der Umsetzung zu beginnen, da sich die Vermarktung des Standortes als schwierig erwies. Vor diesem Hintergrund beschloss der Stadtrat im Jahr 2015 das gesamte Grundstücksareal vom Investor zu erwerben. Zusätzlich erwarb sie auch die angrenzenden Grundstücke des Investors.

Die Grundstücksverhandlungen gestalteten sich langwierig, da der Investor (abweichend von der Gutachterbewertung) zunächst zu hohe Preisvorstellungen hatte. Der Ankauf (bzw. Wiederankauf) erfolgte dann einvernehmlich zum gutachterlich bestimmten Bodenverkehrswert. Der Besitzübergang der erworbenen Grundstücke erfolgte Anfang 2019 an einen neuen Investor, der dort das Projekt „Modemark Röther“ realisieren möchte. Der Abbruch ist bereits erfolgt, der Baubeginn erfolgte im Herbst 2019.



Parkhaus vor dem Abbruch

Foto: Stadt Völklingen

BREMERHAVEN

Vorkaufsortgesetz (Vorkaufsrechtssatzung) nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB

Ausgangssituation und Problemlage

Bremerhaven verlor in den 1990er und 2000er Jahren durch den demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandel in der Fischerei- und Wertindustrie sowie durch den Abzug der amerikanischen Streitkräfte tausende Arbeitsplätze und Einwohner. Infolge der abnehmenden Wohnraumnachfrage stiegen die Wohnungsleerstände und die Zahl verwahrloster Immobilien an. Bremerhaven ist wie kaum eine andere westdeutsche Stadt mit Problemimmobilien konfrontiert. Aktuell sind in einem stadtweiten Problemimmobilienkataster rund 190 Immobilien gelistet. Vornehmlich befinden sich diese Immobilien in den Straßenzügen des innenstadtnahen gründerzeitlichen Stadtteils Lehe, insbesondere im Ortsteil Goethestraße, wo sich nach wie vor vielschichtige bauliche und soziale Problemlagen häufen. In ihrer Vielzahl stellen die Problemimmobilien für die Stadt und für die Quartiersentwicklung eine große Herausforderung dar.

Die baulichen Aufwertungsmaßnahmen im Ortsteil Goethestraße werden teilweise durch die Eigentümerstruktur erschwert. Ein Großteil des Gebäudebestandes befindet sich in der Hand privater Kleineigentümer, Eigentümergemeinschaften oder Erbgemeinschaften. Hinzu kommen nationale und internationale Kapitalleger. Der Bestand im Eigentum von Wohnungsgesellschaften ist gering.

Die Eigentümer von Problemimmobilien sind aus unterschiedlichsten Gründen nicht willens oder in der Lage, die an sie gerichteten Anforderungen zu erfüllen. So sehen sich handlungsunfähige Eigentümer dem anhaltenden Verfall ihrer Immobilien ohnmächtig gegenüber.

Eine besondere Herausforderung stellen handlungsunwillige Kleinanleger und Immobilienhändler dar. Letztere verfolgen mit dem Kauf ganzer Immobilienpakete eine Strategie, die nicht am Erhalt von Wohnwert und städtebaulichem Zusammenhang orientiert ist. Vielmehr ist die Perspektive auf einen kurzfristigen Weiterverkauf bei minimalen Unterhaltungsinvestitionen gerichtet. Die Kleinanleger haben hier (häufig auswärtig und ortsunkundig) Häuser und Eigentumswohnungen als vermeintliches „Schnäppchen“ erworben. Der Kauf erfolgte vielfach im Vertrauen auf ein Hochglanz-Exposé ohne konkrete Objektkenntnis und ohne Analyse der tatsächlichen Marktverhältnisse. Die Banken finanzierten ebenfalls

Instrumente

- Ämterübergreifende Arbeitsgruppe
- Vorkaufsortgesetz
- Abwendungsvereinbarung
- Externer Moderator
- Sanierungsvereinbarung
- Städtebauförderung (Stadtumbau West, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren)

Objekt

Gründerzeitliche Mehrfamilienhäuser, überwiegend in Lehe

Kommune

Stadt Bremerhaven

Bundesland

Bremen

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Bremerhaven,
Stadtplanungsamt



- ✓ Problem gelöst
- ✓ In Bearbeitung/Kaufangebote liegen teilweise vor (Stand Frühjahr 2019)

Abbildung 6: Vorkaufsortsgesetz Bremerhaven: 16 verwaahloste Immobilien

Quelle: Stadtverwaltung Bremerhaven; bearbeitet

oft ohne Objektkennntnis und ohne Überprüfung der nachhaltig erzielbaren Mieten. Überzeichnete Hypotheken und Mietausfälle führten zu vielen Zwangsversteigerungen. Hierbei spielten Internet-Makler und Internet-Banken oft eine dubiose Rolle. Mit falschen Versprechungen, fingierten Mietgarantien und Rundum-Sorglos-Verwaltungen verschleierte sie das tatsächliche Risiko der Immobilienanlagen. Wenn dann die Kleinanleger die tatsächlichen Marktverhältnisse realisieren, versuchen sie meist, jeder weiteren Investition in die Immobilie aus dem Weg zu gehen. Dieses Geschäftsmodell spielte in der Vergangenheit insbesondere im Ortsteil Goethestraße eine große Rolle.

Instrumente und Ergebnis

Die Identifizierung von Problemimmobilien erfolgt i. d. R. auf Basis der Auswertung von Hinweisen aus verschiedenen Fachämtern und anderen externen Quellen. Hierbei liegen insbesondere städtebaulich bedeutsame Immobilien im Fokus wie beispielsweise Eckgebäude. Auf Basis des **§ 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB wurde am 11. Juni 2009 erstmals ein Vorkaufsortsgesetz** für 16 akut verwaahloste Häuser erlassen. Damit erhielt Bremerhaven die Möglichkeit, den spekulativen Teufelskreis von Kauf und Verkauf zu durchbrechen. Das Vorkaufsortsgesetz bringt das „Durchhandeln“ von Immobilien zum Erliegen. Die Eigentümer der im Vorkaufsortsgesetz benannten Grundstücke dazu verpflichtet, einen Verkauf der Stadt unverzüglich anzuzeigen. Auf dieser Grundlage hat die Stadt Bremerhaven die Möglichkeit, ihr Vorkaufsortrecht geltend zu machen und in den Kaufvertrag einzutreten.

2011 wurde das Vorkaufsortsgesetz um zwölf neue Problemimmobilien erweitert. Bis auf zwei Ausnahmen konnten alle Problemimmobilien aus den Vorkaufsortsgesetzen der Jahre 2009 und 2011 einer Lösung zugeführt werden. Das nunmehr dritte Vorkaufsortsgesetz aus dem Jahr 2017 gilt für 16 Immobilien in den Stadtteilen Lehe, Mitte und Geestemünde. Sie liegen sämtlich im Bereich förmlich festgelegter **Stadumbaugebiete nach § 171b BauGB**. Ein räumlicher Schwerpunkt ist nach wie vor der Ortsteil Goethestraße, wo trotz erzielter Erfolge seit 2009 mit einer Vielzahl von verwaahlosten Immobilien weiterhin der höchste Handlungsbedarf besteht. Die Aufnahme einzelner Immobilien in das Vorkaufsortsgesetz erfolgt durch Abstimmung in der **ämterübergreifenden Arbeitsgruppe „Verwaahloste Immobilien“** (vgl. dazu Fallbeispiel auf Seite 86).

Seit dem ersten Vorkaufsortsgesetz im Jahr 2009 wurde in einigen Fällen die Ausübung des Vorkaufsortrechts dadurch abgewendet, dass zwischen der Stadt Bremerhaven und dem neuen Eigentümer eine **Abwendungsvereinbarung nach § 27 BauGB** geschlossen wurde. Der neue Eigentümer verpflichtet sich hierbei, die geforderten Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen durchzuführen. In der Mehrzahl der gelösten Fälle wurden jedoch keine Abwendungsvereinbarungen geschlossen. Unter Einschaltung eines von der Stadt beauftragten **externen Moderators** (finanziert aus dem Programm „Stadumbau“) wird i. d. R. auf eine Lösung hingewirkt, die darauf abzielt, dass die Stadt private Problemimmobilien erwirbt bzw. aktiv den Verkauf an handlungsbereite private Eigentümer fördert, indem die Stadt ein Kaufangebot mit der Möglichkeit der Benennung eines Dritten Käufers erhält. Die Zahl der potenziellen Interessenten für den Erwerb dieser Immobilien steigt mit der anziehenden Marktlage im Quartier spürbar an.

Mit Zustandekommen des Kaufvertrages wird mit dem Erwerber eine **Sanierungsvereinbarung** geschlossen. Dieses Engagement setzt eine Signalwirkung für weitere Investoren und Eigentümer im Quartier zur Sanierung ihrer Häuser. Mit Unterstützung des Moderators gelang es auch für ein über die Stadtgrenzen hinaus bekanntes verwaahlustes Gebäude¹⁸ einen Eigentümerwechsel herbeizuführen. Auf Grundlage eines abgestimmten Sanierungskonzeptes verzichtete die Stadt auf die Ausübung ihres Vorkaufsortrechtes.

¹⁸ Das genannte Gebäude ist auf der Titelseite dieser Publikation dargestellt (die beiden oberen Fotos).

4.1.4 Die städtebaulichen Gebote gemäß §§ 175 ff. BauGB

Die städtebaulichen Gebote der §§ 175 ff. BauGB als Planvollzugsinstrumente können sowohl im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, in den Gebietskulissen des besonderen Städtebaurechts als auch im unbeplanten Innenbereich angewendet werden. Die Eignung und Bedeutung der einzelnen Regelungen ist sehr unterschiedlich und wird daher nachfolgend gebotsspezifisch dargestellt.

Für den Umgang mit Problemimmobilien sind nur das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot sowie das Rückbau- und Entsiegelungsgebot von Bedeutung. Zur Vorbereitung des Erlasses von Geboten durch die Gemeinde bedarf es umfassender Bestandsaufnahmen und konkreter Anforderungen an die vom Eigentümer zu tätigen Maßnahmen.

Städtebauliche Gebote werden ausschließlich aus städtebaulichen Gründen, also den nach § 1 Abs. 6 BauGB bei der Aufstellung von Bauleitplänen oder nach sonstigen Maßstäben des § 175 BauGB beachtlichen Belangen erlassen. Im Gegensatz dazu werden Anordnungen nach den Landesbauordnungen (LBO) der Länder, wie Instandsetzungs-, Abbruch- und Beseitigungsanordnungen, gegenüber Problemimmobilien aus Gründen der Gefahrenabwehr erlassen.¹⁹ Die städtebaulichen Gebote greifen bereits ohne das konkrete Vorliegen einer Gefahr und folglich früher als Anordnungen nach LBO und können damit auch das Entstehen einer von Problemimmobilien ausgehenden Gefahr vermeiden.

Die Schnittstelle zwischen Anordnungen durch städtebauliche Gebote und Anordnungen zur Gefahrenabwehr nach den Landesbauordnungen sind oftmals nicht leicht zu erfassen und nur jeweils im konkreten Fall eindeutig zu bestimmen. Diese Bestimmung mittels Erfahrungswerten und juristischer Expertise ist ein wichtiger Bestandteil einer zwar immer auf den Einzelfall bezogenen, gleichwohl systematischen Vorgehensweise z. B. im Rahmen verwaltungsinterner Routinen zum Umgang mit Problemimmobilien (vgl. dazu auch Kapitel 5.2.1).

Allgemeine Anforderungen an den Einsatz aller städtebaulichen Gebote

In § 175 BauGB sind allgemeine Anforderungen an den Einsatz der Gebote aufgeführt, wie die Erörterung und Beratung betroffener Personen, die Duldung von alsbald erforderlichen Maßnahmen sowie der Ausschluss bestimmter Grundstücke von der Anwendung der Gebote.

Zuständig für den Erlass aller Gebote sind die Gemeinden. **Adressaten** aller Gebote sind die Eigentümer. Soweit hinsichtlich deren Ermittlung Probleme bestehen, kann ein Vorgehen nach § 207 BauGB in Betracht kommen (vgl. Kapitel 4.5.5).

Mit Eigentümern, Mietern, Pächtern und sonstigen Nutzungsberechtigten sind gemäß § 175 Abs. 1 BauGB die beabsichtigten Gebote hinsichtlich geplanter erforderlicher Maßnahmen, ihrer Durchführung und Finanzierung zu erörtern. Die Gemeinde soll sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten beraten, wie die Maßnahmen durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen bestehen. Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte haben die Durchführung der aus städtebaulichen Gründen alsbald erforderlichen Maßnahmen nach § 175 Abs. 3 BauGB zu dulden. Die Gemeinde hat zu prüfen, ob eine Sozialplanung gemäß § 180 BauGB erforderlich ist.

Ausgenommene Grundstücke: Die §§ 176–179 BauGB sind nach § 175 Abs. 4 BauGB nicht auf Grundstücke anzuwenden, die den in § 26 Nr. 2 BauGB bezeichneten Zwecken dienen,²⁰ und nicht auf die in § 26 Nr. 3 BauGB²¹ bezeichneten Grundstücke. Liegen für die Grundstücke die Voraussetzungen für die Anordnung eines Gebots nach den §§ 176–179 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.

Gemeinsame materielle und prozedurale Voraussetzungen: Der Einsatz der städtebaulichen Gebote ist an eine Reihe gemeinsamer materieller und prozeduraler Voraussetzungen gebunden:

- Die angeordneten Maßnahmen müssen aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein. In jedem Anwendungsfall ist das Vorliegen städtebaulicher Gründe zu prüfen. Städtebauliche Gründe lassen sich insbesondere aus formellen oder informellen Planungen, den in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belangen sowie auch aus dem allgemeinen städtebaulichen Kontext der Problemimmobilie ableiten. Städtebauliche Gründe für den Einsatz von Geboten stellen gegenüber der bauordnungsrechtlichen Gefahrenabwehr eine schwächere Intervention dar.
- Die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen muss erforderlich sein.
- Es besteht eine Pflicht der Kommune, die Maßnahmen mit den Betroffenen zuvor zu erörtern.
- Die Kommune soll die Betroffenen hinsichtlich der Durchführung der Maßnahmen und eventueller öffentlicher Fördermöglichkeiten beraten.

¹⁹ Zum Verhältnis der Gebote nach §§ 177 und 179 BauGB zum Bauordnungsrecht vgl. Seite 57 und 61.

²⁰ § 26 Nr. 2 BauGB – Grundstücke von einem öffentlichen Bedarfsträger für Zwecke der Landesverteidigung, der Bundespolizei, der Zollverwaltung, der Polizei oder des Zivilschutzes sowie von Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts für Zwecke des Gottesdienstes oder der Seelsorge.

²¹ § 26 Nr. 3 BauGB – Grundstücke von Fachplanungsträger gemäß § 38 BauGB.

- Landesrechtlicher Vorbehalt: § 175 Abs. 5 BauGB enthält einen landesrechtlichen Vorbehalt. Danach bleiben die landesrechtlichen Vorschriften, insbesondere der Schutz und die Erhaltung von Denkmalen, unberührt. Hierbei handelt es sich um eine rein klarstellende Norm,²² nach der neben den bundesrechtlichen Regelungen über die städtebaulichen Gebote auch landesrechtliche Regelungen Anwendung finden können. Dabei kann es sich insbesondere um folgende landesrechtliche Vorschriften handeln: Denkmalrecht, Bauordnungsrecht, Wohnungsaufsichtsrecht, Abfallrecht sowie Polizeirecht.

Soweit aufgrund der tatsächlich zugrunde liegenden Fallkonstellation die städtebaulichen Gebote und landesrechtlichen Regelungen Anwendung finden, sind die formal-rechtlichen und materiell-rechtlichen Anforderungen der jeweiligen Rechtsmaterie zu beachten²³, ggf. erforderliche Genehmigungen oder Erlaubnisse sind einzuholen.

Instandsetzungs- und Modernisierungsgebot gemäß § 177 BauGB

Durch das Instandsetzungs- und Modernisierungsgebot kann die Gemeinde im gesamten Gemeindegebiet in allen Gebietskulisen die Beseitigung von Missständen und die Behebung von inneren und äußeren Mängeln baulicher Anlagen anordnen, vorzugsweise in erneuerungsbedürftigen älteren Ortsteilen von Dörfern und Städten. Das Gebot dient der Erhaltung und Sicherung der inneren und äußeren Substanz der Gebäude, sofern die An-

ordnung nach dem Gebäudezustand noch möglich ist. Das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot greift folglich früher als das Rückbaugesamt nach § 179 BauGB sowie vor der Abbruch- bzw. Beseitigungsanordnung nach den Landesbauordnungen (vgl. Kapitel 4.2.1).

Bevor die Gemeinde den Erlass eines Instandsetzungs- oder Modernisierungsgebots in Betracht zieht, sollte sie dem Eigentümer spätestens im Rahmen des Erörterungstermins auch freiwillige vertragliche Vereinbarungen über die Instandsetzung oder Modernisierung vorschlagen und die entsprechenden Möglichkeiten mit ihm erörtern.

Verträge über die Durchführung von Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen sind den städtebaulichen Verträgen gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB zuzuordnen und bedürfen der Schriftform. Im Vertrag sind die zu beseitigenden Mängel und Missstände und die zu deren Behebung erforderlichen Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist zu bezeichnen sowie Regelungen zur Vertragsverletzung zu treffen. Hierzu sollte auch der Hinweis gehören, dass sich die Gemeinde im Falle der Nichterfüllung den Erlass eines Instandsetzungs- und/oder Modernisierungsgebots vorbehält.

Auch für Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen, zu denen sich ein Eigentümer gegenüber der Gemeinde vertraglich verpflichtet, können gemäß § 164a BauGB Städtebaufördermittel eingesetzt werden.

Während das Modernisierungsgebot auf eine Gebrauchswertverbesserung abstellt, dient das Instandsetzungsgebot i. d. R. der Wiederherstellung des ursprünglichen Gebäudezustandes. Oftmals weisen Gebäude gleichzeitig Mängel und Missstände auf, weshalb regelmäßig Modernisierungs- und Instandsetzungsanordnungen gemeinsam zu treffen sind. Gleichwohl werden die beiden Rechtsinstrumente mit ihren Unterschieden nachfolgend getrennt dargestellt.

Instandsetzungsgebot gemäß § 177 Abs. 3 BauGB

Das Instandsetzungsgebot greift in beplanten und unbeplanten Bereichen bereits beim Vorliegen baulicher Mängel infolge unterlassener Instandhaltungsmaßnahmen, insbesondere bei Abnutzung, Alterung, Witterung oder Einwirkungen Dritter auf die Bausubstanz. Im Gesetz sind als Beispiele benannt:

- die bestimmungsgemäße Nutzung der Anlage wird nicht nur unerheblich beeinträchtigt (Nr. 1),
- die bauliche Anlage beeinträchtigt nach ihrer äußeren Beschaffenheit das Straßen- oder Ortsbild nicht nur unerheblich (Nr. 2),

²² Bielenberg/Stock, in: Ernst et al., 2019, a. a. O., § 175 Rn. 68.

²³ Bielenberg/Stock, in: Ernst et al., 2019, a. a. O., § 175 Rn. 69.



Bei erkennbaren städtebaulichen Missständen greifen die städtebaulichen Gebote des BauGB.

Foto: Mathias Metzmacher

- die bauliche Anlage ist erneuerungsbedürftig und soll wegen ihrer städtebaulichen, insbesondere geschichtlichen oder künstlerischen Bedeutung erhalten bleiben (Nr. 3).

Wenngleich es sich hierbei um ein Instrument des Bauplanungs- und damit Bodenrechts handelt, das nur aus städtebaulichen Gründen zum Einsatz kommt, wird in der Definition der Mängel in § 177 Abs. 3 BauGB an Tatbestände angeknüpft, die sich i. d. R. als Abweichungen von den materiellen Anforderungen des Bauordnungsrechts darstellen oder aus dem früheren § 3 Abs. 4 ModEnG abgeleitet werden. Die Anordnung eines Instandsetzungsgebots unterliegt zudem den in § 175 BauGB genannten Anforderungen und muss insbesondere eine angemessene Fristsetzung für die Realisierung enthalten.

Sofern die Vernachlässigung eines Wohngebäudes keine wahrnehmbare städtebauliche Dimension hat, kann die Instandsetzungsverfügung nicht auf § 177 BauGB gestützt werden, sondern bedarf einer anderen Eingriffsgrundlage. Bei Beeinträchtigungen der Gebrauchstauglichkeit von Wohnungen oder der Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung können – sofern vorhanden – Instandsetzungsverfügungen gemäß Wohnungsaufsichtsgesetzen²⁴ oder (in bestimmten Fällen auch) auf Bauordnungen der Länder gestützt werden.

Das Instandsetzungsgebote ist seit den 1970er Jahren nur selten eingesetzt worden.²⁵ Die wenigen gerichtlich ausgetragenen Streitfälle sind durchweg zugunsten der Kommunen entschieden worden. Der Bestimmung der vom Eigentümer zu tragenden Kosten der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen ist besondere Bedeutung beizumessen, insbesondere der Frage, inwieweit diese Kosten aus den Erträgen der baulichen Anlage zu finanzieren sind.

Das Instandsetzungsgebote kann sich in bestimmten Fallkonstellationen als ein geeignetes Rechtsinstrument im Umgang mit verwahrlosten Immobilien erweisen.²⁶ Für seinen Einsatz ergeben sich jedoch im Wesentlichen zwei limitierende Faktoren:

- Der Zustand der baulichen Anlage kann derart ruinös sein, dass der Erlass des Instandsetzungsgebots nicht mehr wirtschaftlich vertretbar ist. Hier wäre der Erlass eines Rückbaugebots oder einer bauordnungsrechtlichen Abbruch- oder Beseitigungsanordnung zu prüfen.
- Die mit dem Instandsetzungsgebote verbundenen nicht rentierlichen Kosten überschreiten die Möglichkeiten bzw. die Bereitschaft der erstattungspflichtigen Gemeinden.

Instrumentensteckbrief

INSTANDSETZUNGSGEBOT (§ 177 BauGB)

Inhalt

Anordnung der Behebung von inneren und äußeren Mängeln an der Bausubstanz im beplanten und unbeplanten Bereich durch Instandsetzung durch den Eigentümer gemäß § 177 Abs. 1 i. V. m. § 175 BauGB

Ziel

Behebung von inneren und äußeren Mängeln an der Bausubstanz

Tatbestandsvoraussetzungen (u. a.)

- Städtebauliche Erforderlichkeit und Dringlichkeit (§ 175 Abs. 2 BauGB)
- Baurechtliche Zulässigkeit und technische Machbarkeit
- Objektive (i. S. v. „objektbezogene“) Wirtschaftlichkeit/wirtschaftliche Zumutbarkeit

Verfahren, Vollstreckung und Vollzug

- Ermessensentscheidung
- Verwaltungsakt (Schriftform) der Gemeinde gegenüber Eigentümer
- Vor Erlass des Instandsetzungsgebotes ist Erörterung und Beratung mit Betroffenen über die Durchführung und Finanzierung der Instandsetzungsmaßnahme durchzuführen (§ 175 Abs. 1 BauGB)
- Angeordnete Instandsetzungsmaßnahmen müssen ausreichend bestimmt und begründet sein
- Instandsetzungsgebote muss eine angemessene Fristsetzung für die Realisierung enthalten
- Anordnung der sofortigen Vollziehung, wenn Erlass des Gebots im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten liegt (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO)
- Vollstreckungsmöglichkeiten: Zwangsgeld und Ersatzvornahme (bzgl. eigentlicher Instandsetzungsmaßnahme) sowie Zwangsgeld und unmittelbarer Zwang (bzgl. Duldungspflicht der Mieter, Pächter und sonstigen Nutzungsberechtigten)

Kostentragung

- § 177 Abs. 4 und 5 und § 164a Abs. 3 BauGB
- Erstattung von objektiv unrentierlichen Kosten durch Gemeinde

Es empfiehlt sich vor Einsatz des Instandsetzungsgebots zu prüfen, ob nicht (auch) der Einsatz bauordnungsrechtlicher Instrumente in Betracht kommt.

Modernisierungsgebote gemäß § 177 Abs. 2 BauGB

Das Modernisierungsgebote beschränkt sich auf die Missstands-beseitigung,²⁷ um ein Gebäude den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse anzupassen. Dabei geht es insbesondere um die Gebrauchswertverbesserung bzgl. Wohnungszuschnitt, Belichtung und Belüftung, sanitärer Einrichtungen oder Beheizung sowie Energie- und Wasserversorgung. Es ist zu beachten, dass die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse einem dynamischen und ständig steigenden Wandel unterliegen, weshalb die planerische Eingriffsschwelle häufig nur im konkreten Einzelfall bestimmbar ist.

Mit dem Modernisierungsgebote verpflichtet die Gemeinde den Eigentümer in beplanten und unbeplanten Bereichen, einschließlich aller Gebietskulissen des besonderen Städtebaurechts, zur Beseitigung

²⁴ Vgl. Stock, in: Ernst et al., 2019, a. a. O., § 177 Rdnr. 40.

²⁵ Vgl. für eine Zwischenbilanz in den 1980er Jahren Schäfer, Rudolf, 1983: Planverwirklichungsgebote in der kommunalen Praxis, Berlin, S. 59 ff.

²⁶ Vgl. auch die älteren Fälle und insbesondere das Vorgehen der Stadt Frankfurt/Main in den 1980er Jahren im Bereich der sog. „Problemhäuser“ in Schäfer, Rudolf, 1983, a. a. O., S. 117 ff.

²⁷ Instandhaltung meint laufende Pflege und Wartung; Instandsetzung meint Ersatz oder Erneuerung. Vgl. § 136 Abs. 3 BauGB zum Missstands-begriff.

Instrumentensteckbrief

MODERNISIERUNGSGEBOT (§ 177 BauGB)**Inhalt**

Anordnung der Beseitigung von inneren und äußeren Missständen an der Bausubstanz im beplanten und unbeplanten Bereich mittels Modernisierung zur Standardverbesserung durch Eigentümer gemäß § 177 Abs. 1 i. V. m. § 175 BauGB, wenn die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht

Ziel

Beseitigung von inneren und äußeren Mängeln an der Bausubstanz

Tatbestandsvoraussetzungen (u. a.)

- Städtebauliche Erforderlichkeit und Dringlichkeit (§ 175 Abs. 2 BauGB), baurechtliche Zulässigkeit und technische Machbarkeit
- Objektive (i. S. v. „objektbezogene“) Wirtschaftlichkeit/wirtschaftliche Zumutbarkeit

Verfahren, Vollstreckung und Vollzug

- Ermessensentscheidung
- Verwaltungsakt der Gemeinde gegenüber Eigentümer
- Angeordnete Modernisierungsmaßnahmen müssen hinreichend bestimmt sein
- Modernisierungsgebot muss eine angemessene Fristsetzung für die Realisierung enthalten
- Vollstreckungsmöglichkeiten: Zwangsgeld und Ersatzvornahme (bzgl. der eigentlichen Modernisierungsmaßnahme) sowie Zwangsgeld und unmittelbarer Zwang (bzgl. Duldungspflicht der Mieter, Pächter und sonstiger Nutzungsberechtigten)

Kostentragung

Erstattung von objektiv unrentierlichen Kosten durch Gemeinde

von inneren und äußeren Missständen an baulichen Anlagen, die den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht entsprechen. Regelmäßig wird das Modernisierungsgebot zusammen mit einem parallelen oder vorlaufenden Instandsetzungsgebot verknüpft. Als Obergrenze der durch das Modernisierungsgebot zu stellenden Anforderungen können die Vorschriften der Landesbauordnungen und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften über die Mindestanforderungen an Gebäudeausstattung und Bauausführung gewertet werden.²⁸

Das Modernisierungsgebot kommt für Problemimmobilien insbesondere dann in Betracht, wenn noch eine Nutzung vorliegt, folglich noch eine Wohnbarkeit gegeben ist und städtebauliche Gründe die alsbaldige Beseitigung der Missstände geboten erscheinen lassen. Diese Charakteristika sind jedoch keine rechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz des Modernisierungsgebotes.

Eine Restriktion für die Anwendung des Modernisierungsgebots ergibt sich im Hinblick auf die Verpflichtung der Gemeinde zur Erstattung der unrentierlichen Kosten, die bei Ausübung des Gebots zumindest zur Verfügung stehen müssen. Die unrentierlichen Kostenanteile können in Gebietskulissen der Städtebauförderung auch über entsprechende Förderangebote übernommen werden (vgl. u. a.

Fallbeispiel Dortmund auf Seite 39). Nach § 164a Abs. 3 BauGB können Städtebaufördermittel für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im Sinne des § 177 BauGB eingesetzt werden. Soweit nichts anderes vereinbar ist, gilt dies auch für entsprechende Maßnahmen, zu deren Durchführung sich der Eigentümer gegenüber der Gemeinde verpflichtet hat.

Das mit dem Erlass des Modernisierungsgebotes verbundene Kostenrisiko für Kommunen ist eines der größten Einsatzhemmnisse, es kann jedoch durch Abwendungsvereinbarungen deutlich reduziert werden. Dabei verpflichtet sich der Eigentümer vertraglich gegenüber der Gemeinde, bestimmte Modernisierungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen durchzuführen.

Die Anordnung eines Modernisierungsgebotes, die Ermittlung unrentierlicher Kosten für den betroffenen Eigentümer und deren Erstattung durch die Gemeinde entsprechen denen des Instandsetzungsgebots.²⁹ Wie beim Instandsetzungsgebot müssen bei dem Modernisierungsgebot die angeordneten Maßnahmen technisch möglich und baurechtlich zulässig sein.

Die Beurteilung der technischen und baurechtlichen Machbarkeit angeordneter Modernisierungsmaßnahmen gehört zu den Standardaufgaben von Verwaltungen oder eingeschalteten Fachbüros und bereitet grundsätzlich keine fachlichen Probleme. Ergänzend ist die Beurteilung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit des Modernisierungsgebots erforderlich. Alternativen müssen geprüft werden – beispielsweise darf die Modernisierung gemessen an dem Aufwand für die Alternative eines Abbruchs und Neuaufbaus die Grenze des wirtschaftlich Sinnvollen nicht überschreiten.³⁰ Trotz der im Einzelfall erheblichen Anforderungen bestehen in der Praxis gängige Berechnungsmethoden, um (ggf. unter Einsatz von Städtebaufördermitteln, vgl. Kapitel 5.3.2) die Kosten einer Modernisierung zu berechnen.

Die Möglichkeiten und Grenzen bei der Begründung von energetischen Sanierungspflichten für bestehende Gebäude sind problematisch. Die Vorschrift sei nicht hinreichend bestimmt und es fehle an einer Entschädigungspflicht des Staates.³¹ Im Zusammenhang mit der Anordnung von Modernisierungsgebotes kommt deren steuerliche Behandlung und Abschreibung nach dem Einkommenssteuergesetz in der Rechtsprechung besondere Bedeutung zu.

Die Anordnung eines Modernisierungsgebotes unterliegt den in § 175 BauGB aufgeführten Anforderungen.

²⁸ Krautzberger, in: Battis et al., 2014: Baugesetzbuch, Kommentar. München, § 177, Rn. 5.

²⁹ Vgl. Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2014: Arbeitshilfe Quartiersentwicklung durch Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen. Anwendungsbeispiele und Finanzierungshinweise. Düsseldorf.

³⁰ Bayerischer VGH, Urteil vom 17. Dezember 1990, 2 B 88.1595 – Wohnungswirtschaft und Mietrecht 1991, S. 429 ff.

³¹ Böhm, Monika; Schwarz, Philip: Möglichkeiten und Grenzen bei der Begründung von energetischen Sanierungspflichten für leerstehende Gebäude. NVwZ Heft 3/2012, S. 129–135.

DORTMUND

Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB

Ausgangssituation und Problemlage

Bei der problematischen Immobilie in der nördlichen Innenstadt handelt es sich um ein viergeschossiges Wohngebäude mit Vollunterkellerung. Das Jugendstilgebäude ist Teil einer homogenen Blockrandbebauung, die von mehrgeschossigen, z. T. ebenfalls erhaltenswerten Wohnhäusern unterschiedlichen Alters geprägt wird. Das Gebäude wurde im Jahr 1904 errichtet, 1950 erfolgte der Wiederaufbau des im Zweiten Weltkrieg beschädigten Hauses. 2013 kam es zu einem Brand im Dachgeschoss des Gebäudes. Der Dachstuhl wurde nach dem Brand notdürftig abgedeckt. Löschwasser und in der Folgezeit eindringendes Niederschlagswasser verursachten an der Baukonstruktion und den Einbauten massive Schäden. Ein Gutachter kam zu dem Ergebnis, dass das Gebäude dem Anschein nach in der Folge nicht bewohnbar ist. Die Wohnungen im Erdgeschoss wurden dennoch nachweislich an Personen aus Süd-Ost-Europa vermietet. Seit 2014 ist das Gebäude offiziell leer stehend. Es wurden jedoch immer wieder Personen angetroffen, die das Gebäude trotz fehlender Strom- und Wasserversorgung bewohnten.

Zu Beginn des Jahres 2018 wurde das Gebäude zwangsversteigert. Der gutachterlich ermittelte Verkehrswert belief sich auf 12.000 Euro, das Höchstgebot betrug 262.000 Euro. Der Ersteher verfügte in der Folge über das Gebäude und begann mit rudimentären Aufräumarbeiten. Fenster und Türen wurden im Erdgeschoss notdürftig mit Brettern verschlossen. Die Jugendstilfassade ist insgesamt in einem schlechten Zustand und stark verschmutzt. Insbesondere im Bereich des Erkers sind deutliche Risse erkennbar. Die Fenster in den oberen Geschossen sind teilweise zerbrochen. Der Sockelbereich des Gebäudes ist mit Graffiti beschmiert. Die Dacheindeckung fehlt. Das verwaarloste und im gegenwärtigen Zustand nicht nutzbare Gebäude stört den Gesamteindruck des Kreuzungsbereichs und der anliegenden Straßen empfindlich. Durch die im städtebaulichen Sinn negative Ausstrahlung des renovierungsbedürftigen Gebäudes werden sowohl das Stadtbild beeinträchtigt als auch die umliegenden Wohnhäuser in ihrer Nutzungsmöglichkeit und ihrem Wohnumfeld abgewertet.

Instrumente und Ergebnis

Bei mehreren Vor-Ort Terminen mit dem Ersteher gab dieser zu erkennen, dass er das Höchstgebot nicht begleichen wird. Eine Wiederaufnahme des Zwangsversteigerungsverfahrens zeichnete sich ab. Im Mai 2018 stellte sich heraus, dass der Eigentümer versuchte, den Wohnraum an geflüchtete Personen zu vermieten. Daraufhin wurde die **Zwangsverwaltung durch die Stadtkasse Dortmund als mitbetreibende Gläubigerin** beantragt.

Mit dem Ersteher der Immobilie konnte keine einvernehmliche Lösung zur Instandsetzung des Gebäudes getroffen werden. Ein freihändiger Erwerb scheiterte an den massiven finanziellen Belastungen im Grundbuch, die durch das zuvor genannte Höchstgebot weiter angewachsen sind. Um dem städtebaulichen Missstand entgegenzuwirken, **wurde das Verfahren zur Durchsetzung eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes nach § 177 BauGB eingeleitet.**

Aufgrund der o. g. Schäden beeinträchtigt die bauliche Anlage durch ihre äußere Beschaffenheit das Straßenbild nicht nur unerheblich (§ 177 Abs. 3 Satz 2 BauGB) und widerspricht somit dem Sanierungsziel „Verbesserung der städtebaulichen Situation und des Stadtbildes“. Zu gravierenden Mängeln wie fehlenden oder beschädigten sanitären Anlagen, Fenstern und Wohnungseingängen sowie durchfeuchteten und von Hausschwamm befallenen Decken und Wänden kommen weniger gravierende Mängel wie defekte Oberböden,

Instrumente

- Zwangsversteigerungsverfahren
- Zwangsverwaltung
- Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot
- Städtebauförderung

Objekt

Gründerzeitliches Mehrfamilienhaus in der Nordstadt

Kommune

Stadt Dortmund

Bundesland

Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Dortmund,
Amt für Stadterneuerung



Städtebaulicher Missstand (Außenansicht) und Mängel im Inneren des Gebäudes

Fotos: Stadt Dortmund

Deckenverkleidungen und Schäden an Wänden. In der Summe tragen allerdings auch diese weniger gravierenden Mängel dazu bei, dass die bestimmungsgemäße Nutzung der baulichen Anlage nicht nur unerheblich beeinträchtigt ist (§ 177 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

Dem Ersteher wurde im Juli 2018 gemäß § 28 VwVfG NRW Gelegenheit zur Anhörung gegeben. Die Anhörung fand drei Wochen später statt. Im Rahmen der Erörterung der zu behebenden Mängel und Missstände kündigte der Ersteher zunächst an, eine eigene Kosten- und Zeitplanung vorzulegen. Die Frist hierfür verstrich jedoch, ohne dass entsprechende Planungen vorgelegt wurden. Der Bescheid gegen den Eigentümer wurde daher im Mai 2019 erlassen. Gleichzeitig wurde die sofortige Vollziehbarkeit angeordnet. Dem Eigentümer wurde eine Frist von 18 Monaten eingeräumt, um die Maßnahmen des Bescheids abzuschließen. Sofern der Anordnung innerhalb der Frist nicht nachgekommen wird, können Zwangsgelder festgesetzt werden.

Der jetzige Eigentümer hat die Kosten der angeordneten Maßnahmen nur insoweit zu tragen, als er sie durch eigene und fremde Mittel aus Erträgen der baulichen Anlage decken kann (§ 177 Abs. 4 BauGB). Bei der vorliegenden Kostenschätzung in Höhe von ca. 730.000 Euro und den zu erwartenden Erträgen des Gebäudes verbleiben unrentierliche Kosten in Höhe von ca. 133.000 Euro. Diese Kosten werden im Rahmen der Städtebaufördermaßnahme übernommen.

Rückbau- und Entsiegelungsgebot gemäß § 179 BauGB

Mit der im Jahr 2013 erfolgten Novellierung des § 179 BauGB hat der Bundesgesetzgeber das Regelungsspektrum erweitert und die Kostentragung durch die Möglichkeit der teilweisen Überwälzung der Rückbaukosten auf die Eigentümer unter bestimmten Voraussetzungen verbessert. Mit der Aufgabe der Planakzessorität des Rückbau- und Entsiegelungsgebotes ist zudem der Anwendungsbereich auf den unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB erweitert worden und die Relevanz des Instrumentes in der Planungspraxis gestiegen.

Der Erlass eines Rückbaugesbotes kommt in Betracht, wenn ein Gebäude in einem so schlechten Zustand ist, dass das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot nicht mehr zur Anwendung kommen kann, jedoch noch keine Gefahr für die Öffentlichkeit von der baulichen Anlage ausgeht, folglich noch keine Notwendigkeit der Gefahrenabwehr nach der Landesbauordnung besteht. Es sollte im Einzelfall geprüft werden, ob die Voraussetzungen für den Erlass einer bauordnungsrechtlichen Abbruch- oder Beseitigungsanordnung erfüllt sind, sofern diese in der jeweiligen LBO enthalten ist.³²

Mit dem Rückbaugesbote verpflichtet die Gemeinde den Eigentümer im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zu dulden, dass seine den Festsetzungen des Bebauungsplans widersprechenden und nicht anpassungsfähigen baulichen Anlagen oder sonstige Grundstücksflächen ganz oder

teilweise durch die Gemeinde beseitigt oder rückgebaut werden. Der zweite Anwendungsbereich des Rückbau- und Entsiegelungsgebotes betrifft die Duldung des durch die Gemeinde vollzogenen Rückbaus baulicher Anlagen sowohl im Geltungsbereich eines Bebauungsplans als auch im unbeplanten Innenbereich, die Mängel aufweisen, welche auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können. Der Eigentümer kann allerdings die Beseitigung der baulichen Anlage auch selbst vornehmen (§ 179 Abs. 1 Satz 4 BauGB).

Mit dem Entsiegelungsgebot verpflichtet die Gemeinde den Eigentümer zur Wiedernutzbarmachung dauerhaft versiegelter, nicht mehr genutzter Flächen, um die Leistungsfähigkeit des Bodens wiederherzustellen.

Tatbestandsvoraussetzungen: 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 oder
- Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweist, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können (§ 179 Abs. 1 Satz 1 BauGB).

Das Entsiegelungsgebot des § 179 Abs. 1 Satz 2 BauGB setzt eine dauerhaft nicht mehr genutzte

³² Das Verhältnis von Rückbaugesbote und Abbruch- oder Beseitigungsanordnung wird ausführlich in Kapitel 4.2.1 dargestellt.

Fläche voraus, bei der der durch Bebauung oder Versiegelung in seiner Leistungsfähigkeit beeinträchtigte Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden soll. Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot erscheint grundsätzlich als ein geeignetes Instrument für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien im Geltungsbereich von Bebauungsplänen sowie in unbeplanten Innenbereichen.

Ein von der Gemeinde angeordneter Rückbau einer baufälligen Problemimmobilie oder die Entsiegelung einer asphaltierten Fläche muss die Gemeinde selbst ausführen und die damit verbundenen Kosten weitgehend tragen. Der Eigentümer muss diese Maßnahmen nur dulden. Allerdings können jedoch die Eigentümer an den Kosten des Rückbaus von verwahrlosten Immobilien bis zu der Höhe beteiligt werden, bis zu der ihnen Vermögensvorteile durch die Beseitigung der baulichen Anlage entstehen (Kostenerstattungsbetrag). Der Vermögensvorteil wird i. d. R. darin bestehen, dass ein frei geräumtes Grundstück einen höheren Verkehrswert hat als ein noch von einer aufstehenden maroden baulichen Anlage zu befreiendes Grundstück.³³

Der alsbaldige Rückbau muss insbesondere aus städtebaulichen Gründen geboten sein. Der Widerspruch zum Bebauungsplan (§ 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB) oder das Vorliegen nichtbehebbarer Missstände oder Mängel i. S. d. § 177 Abs. 1 Satz 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 mit der Verwirklichung des Bebauungsplans angestrebte städtebauliche Entwicklung hemmt, insbesondere, weil sich eine städtebauliche Entwicklungsplanung in der Umsetzung befindet. Auch die Freilegung einer nach dem Bebauungsplan als nicht überbaubar ausgewiesenen Fläche zur Behebung ungenügender Belichtung und Belüftung (städtebaulicher Missstand; § 136 Abs. 3 Nr. 1 BauGB) rechtfertigt den Erlass des Rückbaugesbotes.

Der Vollzug des Rückbaugesbotes unterliegt gewissen Beschränkungen. Das Gebot darf nur vollzogen werden, wenn:

- bei Wohnraum zum Zeitpunkt der Beseitigung angemessener Ersatzwohnraum für die Bewohner unter zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht (§ 179 Abs. 2 Satz 1 BauGB) oder
- dem Inhaber von überwiegend gewerblichen oder beruflichen Zwecken dienenden Räumen, der eine anderweitige Unterbringung anstrebt, anderer geeigneter Geschäftsraum unter zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht (§ 179 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Instrumentensteckbrief

RÜCKBAU- UND ENTSIEGELUNGSGEBOT (§ 179 BauGB)

Inhalt

Anordnung der Duldung, dass eine mangelbehaftete bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird (im Außenbereich, im unbeplanten Innenbereich sowie im Geltungsbereich eines B-Plans entsprechend der darin enthaltenen Festsetzung)

Ziel

Beseitigung mangelbehafteter baulicher Anlagen, die nicht mehr erhalten werden können

Tatbestandsvoraussetzungen (u. a.)

- Städtebauliche Erforderlichkeit und Dringlichkeit (§ 175 Abs. 2 BauGB)
- Baurechtliche Zulässigkeit
- Technische Machbarkeit

Verfahren und Vollzug

- Ermessensentscheidung
- Verwaltungsakt der Gemeinde (Schriftform) gegenüber Eigentümer
- Vor Erlass des Rückbaugesbotes ist eine Erörterung und Beratung mit Betroffenen über die Durchführung und Finanzierung der Rückbaumaßnahme durchzuführen (§ 175 Abs. 1 BauGB)

Kostentragung

Kostenerstattungsbetrag ruht gemäß § 179 Abs. 4 Satz 3 BauGB als öffentliche Last auf dem Grundstück

Nach § 179 Abs. 1 Satz 3 BauGB sollen bestimmte Rechtsinhaber vom Gebotserlass benachrichtigt werden, wenn sie von der Beseitigung betroffen sind.

Entstehen dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten durch die Beseitigung Vermögensnachteile, hat die Gemeinde nach § 179 Abs. 3 Satz 1 BauGB eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Der Eigentümer kann anstelle der Entschädigung nach Satz 1 von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks verlangen, wenn es ihm mit Rücksicht auf das Rückbau- oder Entsiegelungsgebot wirtschaftlich nicht mehr zuzumuten ist, das Grundstück zu behalten (§ 179 Abs. 3 Satz 2 BauGB). § 43 Abs. 1, 2, 4 und 5 sowie § 44 Abs. 3 und 4 BauGB sind entsprechend anzuwenden.

Im Falle der Beseitigung aufgrund bestehender Missstände oder Mängel (§ 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) hat die Gemeinde gegenüber dem Eigentümer einen Anspruch auf Erstattung von entstandenen Beseitigungskosten in Höhe der durch die Beseitigung ggf. entstandenen Vermögensvorteile. Sobald und soweit dem Eigentümer Vermögensvorteile entstanden sind (die Beweislast dafür liegt bei der Gemeinde und ist ggf. durch ein Wertermittlungsgutachten zu belegen), kann die Gemeinde die ihr entstandenen Beseitigungskosten durch Kostenerstattungsbescheid beim Eigentümer geltend machen. Der Kostenerstattungsbetrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück, so dass eine

³³ Die Vermögensvorteile können durch Wertermittlungsgutachten der Gutachterausschüsse für Grundstückswerte (§ 192 BauGB) abschließend bestimmt werden. Zur Ermittlung des Verkehrswertes stehen den Gutachterausschüssen entsprechende Wertermittlungsverfahren zur Verfügung, bei denen der Verkehrswert des Grundstücks vor Beseitigung der baulichen Anlage mit dem Verkehrswert nach der Beseitigung der baulichen Anlage unter Berücksichtigung der Lage und der Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks verglichen wird.

dingliche Sicherung dieser Forderung – also unabhängig vom jeweiligen Eigentümer – gesetzlich (also auch ohne Eintragung eines entsprechenden Vermerkes im Grundbuch) besteht und der jeweilige Eigentümer die Vollstreckung dieser Forderung in das Grundstück dulden muss.

Der Begriff „öffentliche Last“ ist gesetzlich nicht definiert. Er wird in Bezug auf § 134 Abs. 2 BauGB dahingehend verstanden, dass ein auf öffentlich-rechtlicher Grundlage bestehendes dingliches Verwertungsrecht besteht. Die „öffentliche Last“ ist somit ein auf dem öffentlichen Recht beruhendes Grundpfandrecht am belasteten Grundstück, das dem Gläubiger ein Befriedigungsrecht an dem haftenden Grundstück gewährt.³⁴

Die tatsächliche nachteilige Betroffenheit von Nachbarn einer verwahrlosten Immobilie begründet für sich genommen noch kein rechtlich geschütztes Interesse des Nachbarn an der Herstellung geordneter Zustände und keinen Anspruch gegenüber der Gemeinde auf Erlass eines Rückbaugesbots.³⁵

Werden durch die Gemeinde andere städtebauliche Gebote – wie das Anpassungsbaugesbot oder das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot – angeordnet, erfordern die aufgegebenen Maßnahmen häufig bauliche Veränderungen, die mit Abbruchmaßnahmen einhergehen. Sofern sie sach- und begriffsnotwendig Teil der Maßnahmen zur Umsetzung des jeweiligen Gebots sind, gelten diese Maßnahmen als mit angeordnet. Es bedarf hierzu keines Erlasses eines gesonderten Rückbau- oder Entsiegelungsgebots. Dies ist nur dann erforderlich, wenn dem Rückbau eine eigenständige Bedeutung zukommt.

Ein Rückbau- und Entsiegelungsgebot darf nicht erlassen werden, wenn die Missstände oder Mängel, die die bauliche Anlage aufweist, durch ein Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebot beseitigt werden können.

Das Entsiegelungsgebot nach § 179 Abs. 1 Satz 2 BauGB hat als spezielle Rechtsnorm einen Anwendungsvorrang gegenüber dem bodenschutzrechtlichen Entsiegelungsgebot nach § 5 BBodSchG.

³⁴ Siehe u. a. die Darlegungen von Ernst, in Ernst et al., 2019, a. a. O., § 134, Rn. 15–24.

³⁵ Niedersächsisches OVG, Beschluss vom 15.04.2008 – 1 LA 86/07 –, Zeitschrift für das Baurecht 2008 (S. 1861). BVerwG, Beschluss vom 10.11.1992, – 4 B 216/92 –, Das Grundeigentum 1993, S. 101 ff.

HALLE (WESTFALEN)

Rückbaugesbot nach § 179 BauGB

Instrumente

- Rückbau- und Entsiegelungsgebot
- Abwesenheitspfleger für unauffindbare Eigentümer
- Infektionsschutzgesetz

Objekt

Geschosswohnungsbau

Kommune

Stadt Halle (Westf.)

Bundesland

Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Halle (Westf.),
Fachbereich Planen, Bauen, Umwelt



Die Wohngebäude vor dem Abbruch

Foto: Stadt Halle (Westf.)

Ausgangssituation und Problemlage

Zwei Wohnhäuser mit insgesamt 86 Wohnungen am Ortseingang von Halle (Westf.) befanden sich bis zu ihrer Veräußerung an 29 private Eigentümer im Eigentum der Kreiswohnstättengenossenschaft. Nach dem Verkauf folgte der kontinuierliche Verfall der Gebäude. Nachdem die Gebäude aufgrund ihres verwahrlosten Zustands im Jahr 2007 auf Grundlage des **Infektionsschutzgesetzes** für unbewohnbar erklärt worden waren, standen sie leer. Anhand eines Gutachtens wurde zudem nachgewiesen, dass die Eigentumsanteile und das Gemeinschaftseigentum der Eigentümer wertlos sind. Das Gutachten empfahl den Abriss der Gebäude.

Instrumente und Ergebnis

Die Rechtsgrundlage für den Abbruch der Problemimmobilien bildete das **Rückbau- und Entsiegelungsgebot nach § 179 Abs. 1 Nr. 2 BauGB**. Problematisch war zunächst die Identifizierung der Eigentümer des Gebäudes – insbesondere der Umgang mit nicht auffindbaren Eigentümern gestaltete sich kompliziert. Schließlich wurde vom zuständigen Amtsgericht ein Rechtsanwalt als **Abwesenheitspfleger bzw. Nachtragsliquidator für die unauffindbaren Eigentümer** eingesetzt. Dieser wurde Adressat der Duldungsverfügungen für die abwesenden Eigentümer.

Nachdem alle Duldungsverfügungen bestandskräftig geworden sind, wurde der Abbruch in den Jahren 2018 und 2019 durchgeführt. Die Kommune plant, die ggf. zu einem späteren Zeitpunkt noch ermittelten Eigentümer gemäß § 179 Abs. 4 BauGB an den Kosten der Beseitigung zu beteiligen. Zunächst wurde aufgrund einer Schadstoffbelastung mit Abbruchkosten gerechnet, die den Bodenrichtwert überstiegen hätte. In diesem Fall hätte die Gemeinde die Differenz zwischen Abbruchkosten und Grundstückswert selbst tragen müssen, da Eigentümer gemäß § 179 Abs. 4 Satz 1 BauGB lediglich in Höhe des entstehenden

Vermögensvorteils für die Beseitigungskosten aufkommen müssen. Aufgrund eines kostengünstigen Angebots entstanden doch keine Mehrkosten für die Kommune.

Für das Quartier wird derzeit ein neuer B-Plan aufgestellt, um eine kleinräumige Gebietsaufteilung festzusetzen. Begleitet wird das Bebauungsplanverfahren durch ein Umlegungsverfahren gemäß §§ 45 ff. BauGB. Im Zuge dessen wird den Eigentümern angeboten, entsprechend ihres Miteigentums an der Wohnanlage, ein Grundstück zu erhalten. Falls der Zuteilungsanspruch zu klein ist, um die Zuteilung eines Grundstücks zu rechtfertigen, ist eine Geldabfindung geplant. Hier von werden jedoch etwaige nicht beglichene Beseitigungskosten abgezogen, die als öffentliche Last auf dem Grundstück ruhen.



Die Wohngebäude während des Abbruchs

Foto: Stadt Halle (Westf.)

GLADBECK

Rückbaugesetz nach § 179 BauGB

Ausgangssituation und Problemlage

Nordwestlich der Gladbecker Innenstadt liegt der Stadtteil Rentfort-Nord, der Ende der 1960er Jahre als Wohngebiet auf der „Grünen Wiese“ entwickelt wurde. Der Stadtteil ist durch eine heterogene Siedlungsstruktur aus freistehenden Einfamilienhäusern, Reihenhäusern, Geschosswohnungsbauten und einzelnen Punkthochhäusern gekennzeichnet. Im Stadtteil Rentfort-Nord zeigten sich bereits Anfang der 2000er Jahre insbesondere erhebliche städtebauliche, aber auch soziale Missstände. Neben Infrastruktur- und Freiraumdefiziten traten zum Teil gravierende bauliche Mängel im Gebäudebestand zu Tage. Hervorzuheben ist dabei das städtebaulich markante Hochhaus in der Schwechater Straße in zentraler Lage, das zunehmend verfällt und durch Leerstand und Vandalismus negativ auf die Umgebung abstrahlt. Vor dem Hintergrund der vielschichtigen baulichen und sozialen Problemlagen wurde Rentfort-Nord 2005 in das Bund-Länder-Förderprogramm „**Stadtumbau West**“ aufgenommen.

Das Hochhaus in der Schwechater Straße wurde 1973 als Wohn- und Geschäftshaus mit Tiefgarage durch die städtische Wohnungsgesellschaft GWG mit 141 Wohneinheiten, 23 Gewerbeeinheiten und 102 Stellplätzen errichtet. Anfang der 1990er Jahre wurde die Immobilie in Teileigentum an eine Vielzahl an Einzeleigentümern veräußert. Durch die schwierige Eigentümerstruktur mit zunehmenden Finanzproblemen wurde die WEG handlungsunfähig. Notwendige Instandsetzungs- und Sanierungsmaßnahmen blieben über die Jahre aus. 2006 musste die Fassade im Wege der Ersatzvornahme gesichert werden. Im gleichen Jahr führten Zahlungsrückstände beim Energieversorger zur Einstellung der Stromversorgung. Anschließend wurde aus Gründen der Gefahrenabwehr eine bauordnungsrechtliche Nutzungsuntersagung mit anschließender Räumung der Wohnhochhauses ausgesprochen.

Der Gebäudekomplex steht mit Ausnahme eines zweigeschossigen Gebäudetraktes nunmehr seit mehr als 12 Jahren leer, ohne dass in dieser Zeit Instandsetzungs- oder Erhaltungsmaßnahmen erfolgt sind. Mit Schließung des Lebensmittelmarktes im Jahr 2013 ist keine ausreichende Nahversorgung im Stadtteil mehr gewährleistet. Ein Gutachten aus dem Jahr 2013 kam zu dem Ergebnis, dass eine Sanierung der Immobilie wirtschaftlich unverhältnismäßig sei.

Instrumente und Ergebnis

2013 leitete die Stadt Gladbeck das Verfahren für ein **Rückbau- und Entsiegelungsgebot gem. § 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB** ein. Da sich 2015 eine einvernehmliche Lösung für den Abbruch mit allen Eigentümern abzeichnete, wurde

Instrumente

- Rückbau- und Entsiegelungsgebot
- Städtebauförderung (Stadtumbau West)

Objekt

Punkthochhaus in Rentfort-Nord

Kommune

Stadt Gladbeck

Bundesland

Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Gladbeck,
Amt für Planen, Bauen, Umwelt



Gebäudekomplex vor dem Rückbau

Fotos: Stadt Gladbeck

das Verfahren nicht fortgeführt. Letztlich scheiterte dieser Lösungsweg doch aufgrund der fehlenden Kooperationsbereitschaft von drei Eigentümern. Ein freiwilliger Rückbau war nicht mehr möglich, sodass die Stadt 2016 das Verfahren nach § 179 BauGB erneut einleitete und im November 2016 entsprechende Bescheide erließ. Gegen das Gebot wurde in der Folge eine Klage beim VG Gelsenkirchen eingereicht, die dort allerdings verfristet einging und daher wieder zurückgezogen wurde. Damit wurde das Rückbaugebot 2017 bestandskräftig. In der Folge wurde ein Rückbau- und Entsorgungskonzept erarbeitet und darauf basierend eine Abbruchgenehmigung erteilt.

Im Zeitverlauf des zunehmenden Verfalls der Immobilie bildete sich eine GmbH, getragen von gewerblichen Rest-Eigentümern und -Nutzern, denen es gelang, über mehrere Jahre insgesamt rund 70 % der Eigentumsanteile am Objekt zu erwerben (u. a. im Rahmen von Zwangsversteigerungen). Diese Mehrheitseignerin verfolgt gemeinsam mit der Stadt Gladbeck das Ziel des Rückbaus und der Neuentwicklung des Standortes zu einem Nahversorgungszentrum. Mit der Mehrheitseignerin wurde vor Erlass des Rückbaugebots im November 2016 ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen, der die Durchführung des Rückbaus und die Kostentragungspflicht regelt. Zwischenzeitlich wird die Variante verfolgt, dass nicht die Mehrheitseignerin, sondern ein Investor den Rückbau durchführen wird. Er wird dabei mit Städtebaufördermitteln unterstützt und plant, anschließend ein neues Nahversorgungszentrum zu errichten.

Eine aktuelle Kostenschätzung kommt zu dem Ergebnis, dass der Rückbau (einschl. Entsorgung) mit rund 5 Mio. Euro deutlich teurer ausfällt als noch 2013 angenommen. Damit übersteigen die Abbruchkosten den Marktwert des freigeräumten Grundstücks deutlich und dies, obwohl für den Rückbau bewilligte Städtebaufördermittel in Höhe von rund 1,67 Mio. Euro zur Verfügung stehen. Aktuell prüft die Stadtverwaltung (Baudezernat, Wirtschaftsförderung, Rechtsamt, Kämmerei) gemeinsam mit dem Investor Lösungsmöglichkeiten, wie trotz der hohen Rückbaukosten der Abbruch und die Neuentwicklung eines Nahversorgungszentrums wirtschaftlich darstellbar sind. Eine zusätzliche finanzielle Beteiligung der Stadt Gladbeck an den Abbruchkosten ist dabei eine ernsthafte Option.

PLAUFEN

Rückbaugebot nach § 179 BauGB

Ausgangssituation und Problemlage

Die sächsische Mittelstadt Plauen mit rund 65.000 Einwohnern ist stark mit dem Thema Problemimmobilien konfrontiert. Ende 2018 gab es stadtweit 429 Gebäude, bei denen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet war. Zur Qualifizierung des jeweiligen Schadensumfanges wurden die Gebäude in Gefahrenklassen unterteilt. 18 Gebäude waren derart schadhaft, dass die Standsicherheit beeinträchtigt war. Für diese ruinösen Gebäude der Gefahrenklasse A ist in der Regel ein Abbruch oder Teilabbruch erforderlich. Bei weiteren 86 Immobilien lagen sichtbare Schäden vor, wie z. B. großflächige Schäden am Dach, die bei Nichtbehebung zu einem weiteren Verfall der Immobilie führen können (Gefahrenklasse B). Auch im Stadtzentrum von Plauen finden sich diese Immobilien. Alle übrigen Gebäude (Gefahrenklasse C) wiesen leichte Gebäudeschäden auf, wie z. B. lose Dachziegel, Putzteile oder starke Näscheschäden.

2017 gelang es der Stadt durch Anwendung des § 179 BauGB eine Problemimmobilie in der Plauener Altstadt zu beseitigen. Dabei handelte es sich um ein ruinöses Mehrfamilienhaus der Gefahrenklasse A, das seit etwa Mitte der 1990er Jahre leer stand. Das Gründerzeitgebäude mit zehn Eigentumswohnungen wurde

Instrument

Rückbaugebot

Objekt

Gründerzeitliches Mehrfamilienhaus

Kommune

Stadt Plauen

Bundesland

Sachsen

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Plauen,
Fachbereich Bau und Umwelt, Fachgebiet
Bauordnung

bereits 2001 im Fachgebiet Bauordnung aktenkundig. Aufgrund unverschlossener Gebäudeöffnungen und loser Gebäudeteile stellte das Objekt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar. Im Jahr 2002 wurden alle Wohnungen an eine GmbH verkauft, die gleichzeitig die Wohneigentumsverwaltung übernahm.

Instrumente und Ergebnis

Über das Vermögen der GmbH wurde im April 2014 ein Insolvenzverfahren eröffnet. Die Gesamtbelastung des Grundstücks belief sich auf über 400.000 Euro. Hierbei war jede einzelne Wohnung (Teileigentum) in unterschiedlicher Höhe mit Sicherungen und Auflassungsvormerkungen belastet. Das Gebäude wurde Ende 2014 aus der Insolvenzmasse freigegeben und die GmbH aufgelöst, allerdings im Handelsregister nicht gelöscht. Ein Geschäftsführer der GmbH konnte dem Handelsregister nicht entnommen werden, lediglich ein Gesellschafter.

Die Beauftragung eines Wertgutachtens im April 2016 über die Ermittlung des Verkehrs- bzw. Marktwertes des Gebäudes bzw. Grundstücks mit einer Sanierungskosteneinschätzung führte zu dem Ergebnis, dass erhebliche Missstände und Mängel nach § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB vorliegen. Eine wirtschaftliche Modernisierung und/oder Instandsetzung war demnach nicht mehr möglich (Ausschluss eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots nach § 177 Abs. 1 BauGB).

Die Stadt Plauen gab der Wohnungseigentümergeinschaft, letztlich einzig aus der GmbH bestehend, im August 2016 die Gelegenheit zu einem Termin zur Erörterung nach § 175 Abs. 1 BauGB. Da keine Geschäftsführung der GmbH bekannt war, schlug die Stadt Plauen dem einzigen bekannten Gesellschafter, auch wenn dieser lediglich empfangs- bzw. zustellungsbefugt ist, einen Erörterungstermin vor. Der Erörterungstermin wurde telefonisch durchgeführt und brachte kein Ergebnis, da sich der Gesellschafter nicht handlungsbefugt ist. Im September 2016 wurde von der Stadt eine Duldungsverfügung für ein **Rückbaugebot nach § 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB** mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung (nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO) erlassen. Laut Erlass der Duldungsverfügung über den Rückbau des Gebäudes und nach erfolgtem Abbruch im Februar 2017 hat die Eigentümerin die Kosten für den Rückbau des Gebäudes bis zur Höhe des ihr durch die Beseitigung entstandenen Vermögensvorteils gemäß § 179 Abs. 4 BauGB zu tragen. Der Vermögensvorteil wurde durch einen Kostenerstattungsbescheid (gemäß § 179 Abs. 4 BauGB) gegen die Wohnungseigentümergeinschaft festgesetzt. Aufgrund der ausbleibenden Zahlung prüft die Stadt derzeit die Einleitung einer Zwangsversteigerung. (Kostenerstattungsbetrag nach § 179 Abs. 4 BauGB ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück).



Mehrfamilienhaus vor und nach dem Rückbau

Fotos: Stadt Plauen

Baugebot und Anpassungsgebot gemäß § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB

Während das Baugebot zum Umgang mit Problemimmobilien nicht relevant ist, eröffnet § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB mit dem Anpassungsgebot die Möglichkeit, einen Eigentümer innerhalb einer Frist zu verpflichten, ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage an die Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen. Neben der Anwendung des Anpassungsgebotes im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann es auch für unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke im unbepflanzten Innenbereich zur Anpassung oder Neubebauung angewendet werden, wobei der prägende Rahmen der näheren

Umgebung den Maßstab für die Anpassung bildet. Nutzungsänderungen, Modernisierungen und Instandsetzungen sind nicht Gegenstand des Anpassungsgebots.

Der Eigentümer ist mit dem Bau- bzw. Anpassungsgebot auch zur Beseitigung einer baulichen Anlage im Geltungsbereich eines Bebauungsplans verpflichtet, wenn das Gebot sonst nicht durchgeführt werden kann (§ 176 Abs. 5 BauGB).

Mit dem Anpassungsgebot kann die Verpflichtung zur Stellung eines Bauantrages verbunden werden (§ 176 Abs. 7 BauGB). Die Anordnung eines Anpassungsgebots unterliegt darüber hinaus den in § 175 BauGB genannten Anforderungen.

Instrumentensteckbrief

BAU- UND ANPASSUNGSGEBOT (§ 176 BauGB)**Inhalt**

Verpflichtung eines Eigentümers zur Anpassung eines Grundstücks im Geltungsbereich des Bebauungsplans an dessen Festsetzungen bzw. Ausfüllens des Entwicklungsrahmens eines Grundstücks im unbeplanten Innenbereich gemäß § 176 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB

Ziel

Baugebot zur Bebauung eines Grundstücks entsprechend den Festsetzungen eines B-Plans oder zur Baulückenschließung

Tatbestandsvoraussetzungen (u. a.)

- Bei (objektiver) wirtschaftlicher Unzumutbarkeit ist vom Erlass des Gebots abzusehen
- Bei (subjektiver) wirtschaftlicher Unzumutbarkeit besteht Übernahmeanspruch

Verfahren, Vollstreckung und Vollzug

- Wenn Eigentümer die Verpflichtung aus dem Anpassungsgebot nicht erfüllt, kann enteignet werden, um Grundstück der festgesetzten Nutzung zuzuführen (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB)
- Enteignungsverfahren nach § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB kann auch vor Ablauf der im Anpassungsgebot festgesetzten Frist (§ 176 Abs. 1 BauGB) eingeleitet werden, wenn Eigentümer dem Anpassungsgebot auch nach Vollstreckungsmaßnahmen nicht nachkommt

Kostentragung

- Übernahmeanspruch im Fall der (subjektiven) wirtschaftlichen Unzumutbarkeit
- Im Falle der Enteignung gilt für Bemessung der Entschädigung § 176 Abs. 9 BauGB

Das Anpassungsgebot stellt im Vergleich zum normalen Baugebot (§ 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) auf eine sehr spezifische Fallkonstellation ab. Es ist demzufolge – anders als das Baugebot – bislang in der kommunalen Praxis insgesamt so gut wie nicht förmlich eingesetzt oder auch nur angedroht worden.

Auch unter den analysierten Fällen von Problemimmobilien findet sich bisher kein Anwendungsfall. Wie beim Baugebot sind auch beim Anpassungsgebot langwierige und aufwendige Verwaltungs- und Vollstreckungsverfahren zu erwarten.³⁶

Andererseits hat die Anwendungspraxis des Baugebots gezeigt, dass bereits die Androhung dieses Gebots in einer Vielzahl von Fällen Bewegung in festgefahrene Situationen brachte und insbesondere die Verkaufsbereitschaft der Alteigentümer förderte. Von daher sollte das Anpassungsgebot trotz seiner Anwendungsprobleme in einschlägigen Fallkonstellationen auch bei Problemimmobilien nicht von vornherein als Handlungsmöglichkeit ausgeschlossen werden.

4.1.5 Erhaltungs- und Milieuschutzsatzung gemäß § 172 Abs. 1 BauGB

Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB werden entweder als städtebauliche Erhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) oder und ergänzend als

Milieuschutzsatzung (= soziale Erhaltungssatzung, § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) erlassen. Dies ist sowohl in Bebauungsplangebieten als auch im unbeplanten Innenbereich möglich. Die Gemeinde kann beide Varianten der Erhaltungssatzung in einen Bebauungsplan integrieren oder durch eine sonstige Satzung förmlich festlegen. Solche Satzungen dienen allerdings zumeist nicht primär oder gezielt dem Umgang mit Problemimmobilien. Vielmehr begründen sie den Einsatz von Plansicherungsmaßnahmen, die für Problemimmobilien in diesen Gebieten gezielt eingesetzt werden können.³⁷ Insofern kann die Satzung im Umgang mit Problemimmobilien nur als ergänzendes Steuerungsinstrument eingesetzt werden, insbesondere wenn eine Problemimmobilie als erhaltenswert eingestuft wird und der Eigentümer deren Abbruch oder wesentliche bauliche Änderungen plant (vgl. dazu auch die Ausführungen zum Vorkaufsrecht in Kapitel 4.1.3).

Wird von der Gemeinde eine Erhaltungs- oder Milieuschutzsatzung erlassen, begründet dies einen Genehmigungsvorbehalt u. a. für den Rückbau oder die Änderung baulicher Anlagen (§ 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB). Die Genehmigung darf nur unter den in § 172 Abs. 3–5 BauGB genannten Voraussetzungen und aus genau jenen Gründen versagt werden, die für den jeweiligen Satzungstyp aufgeführt werden. Die Versagung kann für die Gemeinde Kostenfolgen auslösen, denn der Eigentümer hat einen Übernahmeanspruch, wenn ihm die Erhaltung nicht zuzumuten ist. Der Verwahrlosungszustand selbst kann mithilfe der Erhaltungssatzung nicht beseitigt werden.

Nach § 85 Abs. 1 Nr. 6 BauGB kann enteignet werden, um im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung eine bauliche Anlage aus den in § 172 Abs. 3–5 BauGB bezeichneten Gründen zu erhalten.

4.1.6 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB und Stadtumbaumaßnahmen gemäß §§ 171a ff. BauGB

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände (Missstandssanierung) wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Ein zweiter Sanierungstatbestand liegt vor, wenn ein Gebiet die ihm obliegenden Funktionen nicht (mehr) erfüllt (Funktionsschwächenanierung).

Mit Stadtumbaumaßnahmen können in Gebieten, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden. Für die Durchführung einer

³⁶ Vgl. Schäfer, 1983, a. a. O., S. 55 ff.

³⁷ Vgl. Tabelle 1 auf Seite 28: Einsatz von Sicherungs- und Vollzugsinstrumente in Sanierungs-, Entwicklungs-, Stadtbau- und Erhaltungsgebieten, differenziert nach geltendem Planungsrecht – § 30 und § 34 BauGB.

Instrument	Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen gemäß §§ 136 ff. BauGB		Stadtumbaumaßnahmen gemäß §§ 171a ff. BauGB	
	Umfassendes Verfahren	Vereinfachtes Verfahren gemäß § 142 Abs. 4 BauGB	Stadtumbaugebiet gemäß § 171b BauGB	Stadtumbausatzung gemäß § 171d BauGB
Beschluss über Vorbereitende Untersuchung als Voraussetzung für Zurückstellung von Bauvorhaben gemäß § 15 BauGB	X	X	–	X
Beschluss über Vorbereitende Untersuchung als Voraussetzung für Mitwirkungspflicht gemäß §§ 137, 139 BauGB	X	X	Die §§ 137 und 139 BauGB werden in Stadtumbaugebieten gem. § 171b Abs. 3 BauGB analog angewendet.	
Förmliche Gebietsfestlegung auf Grundlage eines Städtebauliches Entwicklungskonzepts als Voraussetzung für den Einsatz städtebaulicher Instrumente	X	X	X	X
Genehmigungsvorbehalte gemäß §§ 144 und 145 BauGB	X	X	–	–
Genehmigungsvorbehalt gemäß § 171d BauGB	nicht zutreffend		nicht zutreffend	X
Veränderungssperre gemäß § 14 Abs. 1 BauGB	X	X	–	–
Auskunftspflicht des Eigentümers gemäß § 138 BauGB	X	X	–	X
Preisprüfung und Bemessung von Ausgleichsbeträgen, Entschädigungen und Kaufpreisen	X	–	–	–
Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 4 BauGB	X	X	–	X
Enteignung gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 7 bzw. § 88 BauGB	X	X	–	X
Möglichkeit der Finanzierung von Planungs-, Beratungs- und Moderationsleistungen Städtebauförderung	X	X	X	X
Steuerliche Entlastung für Eigentümer gemäß § 7h EStG durch Finanzhilfen der	X	X	–	–

Tabelle 3: Steuerungsmöglichkeiten in Sanierungs- und Stadtumbaugebieten

Quelle: Plan und Praxis und RegioKontext

Sanierungs- oder Stadtumbaumaßnahme muss das betreffende Gebiet förmlich abgegrenzt werden. Allerdings ist die Festlegung als Sanierungs- oder Stadtumbaugebiet nicht automatisch mit der Gewährung von Städtebaufördermitteln verbunden. Umgekehrt ist die förmliche Festlegung eines Sanierungs- oder Stadtumbaugebiets auch nicht überall zwingende Voraussetzung für die Festlegung eines Städtebaufördergebiets.³⁸ Hier bestehen zwar enge Zusammenhänge, aber kein Automatismus.

In Sanierungs- oder Stadtumbaugebieten werden städtebauliche Missstände häufig auch durch Problemimmobilien, vermüllte Grundstücke, versiegelte Höfe oder leer stehende Gebäude geprägt oder zumindest verstärkt. Das Spektrum der

Sanierungs- und Stadtumbaugebiete umfasst in der Praxis aber – unabhängig von der Thematik der Problemimmobilien – eine Vielzahl unterschiedlicher Gebietstypen und Problemlagen, die weit über die „klassischen“ früher häufig verbreiteten Sanierungsgebiete in gründerzeitlichen Stadterweiterungen oder historischen Stadtkernen/Nebenzentren hinausgehen.

Aktuell besteht sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern weiterhin ein Bedarf zur Sanierung von Quartieren. Die förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten ist nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der steuerlichen Möglichkeiten (erhöhte Absetzungen bei der Einkommensteuer gemäß § 7h EStG) und den damit einhergehenden Investitionsimpulsen von Bedeutung.

³⁸ Die diesbezüglichen Regelungen sind in den Förderrichtlinien der Länder verankert und variieren stark. Während einzelne Länder, wie bspw. Baden-Württemberg, Niedersachsen oder Schleswig-Holstein i. d. R. die Festlegung eines Sanierungsgebietes zur Voraussetzung für die Gewährung von Städtebaufördermitteln machen, genügt in anderen Ländern auch ein einfacher Beschluss der Gemeinde oder es können andere Gebietsabgrenzungen (z. B. Stadtumbaugebiet nach § 171b BauGB oder Maßnahmengbiet der Sozialen Stadt nach § 171f BauGB) getroffen werden.



In Sanierungs- und Stadtumbaugebieten kann der Umgang mit Problemimmobilien durch die Instrumente des besonderen Städtebaurechts unterstützt werden.

Foto: Plan und Praxis

Sanierungsgebiete werden dort festgelegt, wo die Problemlagen besonders gravierend sind, verschärft durch eine kleinteilige Eigentümerstruktur und nutzungsstrukturelle wie planungsrechtliche Fehlentwicklungen (Gemengelagen), die nur durch weitreichende Eingriffe in das Eigentum und eine Kontrolle des Bodenmarktes während des Planungs- und Umbauprozesses zu bewältigen sind. Nur diese besonderen Problemlagen rechtfertigen die Festlegung eines Gebietes als Sanierungsgebiet.

Je nach dem Umfang und der Tiefe städtebaulicher Maßnahmen und damit verbundener Eingriffe in das Eigentum während des Sanierungsprozesses kann die Gemeinde in der Sanierungssatzung bestimmen, ob sie ein Vollverfahren mit allen Steuerungs- und Sicherungsinstrumenten durchführt oder ob das vereinfachte Sanierungsverfahren nach § 142 Abs. 4 BauGB mit verringerten Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten ausreicht.

Innerhalb eines festgelegten Sanierungs- oder Stadtumbaugebiets eröffnen die erweiterten Eingriffs- und Steuerungsbefugnisse des besonderen Städtebaurechts zusätzliche Hilfestellungen zum Umgang mit Problemimmobilien. Bei Stadtumbaugebieten gelten die meisten Regelungen allerdings nur für räumlich abgegrenzte Teilbereiche, in denen eine Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus (§ 171d Abs. 4 BauGB) erlassen wurde.

Im Einzelnen geht es um folgende Eingriffs- und Steuerungsbefugnisse:

- Die gemäß § 140 Nr. 3 und 4 BauGB von der Gemeinde erarbeiteten Sanierungsziele und städtebaulichen Planungen sowie das gemäß § 171b Abs. 1 und 2 BauGB von der Gemeinde zu erarbeitende städtebauliche Entwicklungskonzept bieten eine rechtliche Basis für die Begründung

der alsbaldigen städtebaulichen Erforderlichkeit des Einsatzes von städtebaulichen Geboten (§ 175 ff. BauGB).

- Sowohl in Sanierungs-, als auch in Stadtumbaugebieten sind die §§ 137 (Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen) und 164a BauGB (Einsatz von Städtebauförderungsmitteln) entsprechend anzuwenden. Damit wird im Einzelfall die Finanzierung von Planungs-, Beratungs- und Moderationsleistungen beim Umgang mit Problemimmobilien ermöglicht.
- Bei der Auseinandersetzung mit Problemimmobilien kann die nach § 138 BauGB bestehende Auskunftspflicht der Eigentümer und der sonstigen Nutzungsberechtigten bei der Vorbereitung einer Sanierungs- oder Stadtumbaumaßnahme erhebliche Bedeutung erlangen, da sie den Gemeinden Zugang zu wichtigen Beurteilungsunterlagen verschafft.³⁹ Die Durchsetzung dieser Auskunftspflichten kann auch mit erweiterten Betretungsrechten der Immobilie erreicht werden.
- Gemäß §§ 144 und 145 BauGB stehen der Gemeinde im Sanierungsgebiet eine Vielzahl von Genehmigungsvorbehalten zur Verfügung. Diese können genutzt werden, um Entwicklungen zu verhindern, die mit den Sanierungszielen nicht kompatibel sind. Zu denken ist hier insbesondere an die Verweigerung einer Genehmigung des Abschlusses längerfristiger Miet- und Pachtverträge nach § 144 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, wenn eigentlich aufgrund der Sanierungsziele ein Abbruch wünschenswert wäre. In Stadtumbaugebieten mit Sicherungssatzung steht nur das Instrument der Veränderungssperre nach § 14 Abs. 1 BauGB zur Verfügung.
- Soweit für ein Sanierungsgebiet das umfassende Verfahren festgelegt ist, stehen der Gemeinde auch die Vorschriften des § 153 BauGB zur Preisprüfung und Bemessung von Ausgleichsbeträgen, Entschädigungen und Kaufpreisen zur Verfügung.
- Im Geltungsbereich einer Satzung nach § 171d BauGB besteht die Möglichkeit der Enteignung gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB. Die Enteignung darf in einem solchen Fall nur erfolgen, um einen den städtebaulichen und sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf der Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage eines Stadtentwicklungskonzepts nach § 171b Abs. 2 BauGB oder eines Sozialplans nach § 180 BauGB zu sichern. Ein Beschluss nach § 171b Abs. 1 BauGB oder ein Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB reicht hierzu nicht aus.⁴⁰
- Der Gemeinde steht im Sanierungsgebiet sowie im Gebiet einer Stadtumbausatzung das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 3 BauGB zu, das nach § 27a BauGB in bestimmten Fällen auch zugunsten Dritter ausgeübt werden kann (vgl. dazu auch Kapitel 4.1.3).

³⁹ Bei Stadtumbaumaßnahmen gilt dies nur, wenn eine Sicherungssatzung nach § 171d Abs. 4 BauGB erlassen wurde.

⁴⁰ Vgl. dazu Battis et al., 2014, a. a. O., § 85 Rn. 8.

MANNHEIM

Strategischer Ankauf und Anwendung des Vorkaufsrechts im Sanierungsgebiet

Ausgangssituation und Problemlage

Das Mannheimer Stadtquartier „Jungbusch/Verbindungskanal“ ist heute ein multikulturelles Quartier an der Schnittstelle zwischen Innenstadt und Hafenshaffen. Eingeschlossen zwischen Rhein, Neckar, Verbindungskanal und Hauptverkehrsstraßen, war „der Jungbusch“ früher ein bevorzugtes Wohngebiet, dessen Bedeutung eng mit dem Hafen verbunden war. Infolge des Strukturwandels des Hafens und des Wegzugs vieler Haushalte in den 1960er und 1970er Jahren hatte sich das Quartier zu einem Wohnstandort für einkommensschwache und auf dem Wohnungsmarkt benachteiligte Bevölkerungsschichten entwickelt. Die Zahl ausländischer Einwohner, Arbeitsloser und Sozialhilfeempfänger liegt über dem Mannheimer Durchschnitt. Insbesondere durch die Zuwanderung von Menschen aus prekären Verhältnissen und bildungsfernen Schichten haben sich neue Herausforderungen für das Stadterneuerungsgebiet (gefördert seit 2003 aus dem **Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“**) ergeben. Mehrere Problemimmobilien, die sich oft durch eine erhebliche Überbelegung, eine mangelhafte sanitäre Ausstattung und schlechte hygienische Zustände auszeichneten, führten in den vergangenen Jahren vermehrt zu Konflikten mit den sich aufgrund der Sanierungsmaßnahme mittlerweile stabilisierten und etablierten Nachbarschaften.

Instrumente und Ergebnis

Um die Situation zu entspannen und auch einer Ausstrahlung auf die benachbarten Immobilien vorzubeugen, kaufte die Stadt Mannheim die beiden am stärksten durch diese Problematik betroffenen Immobilien in der Hafenstraße und Beilstraße. Dabei wurde im Zuge der **Ausübung des gesetzlichen Vorkaufsrechts gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten** das Gebäude in der Hafenstraße im Jahr 2011 von der Stadt Mannheim erworben und 2018 an das kommunale Wohnungsunternehmen GBG verkauft. Die dort bei einer hohen Überbelegung unter sehr schlechten hygienischen Verhältnissen lebenden Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien wurden sozialverträglich überwiegend in andere Wohnungen der GBG umgesetzt. Aufgrund des sehr hohen Sanierungsstaus und der zu erwartenden Kosten, aber auch aufgrund statischer Mängel, wurde das Gebäude Ende 2018 durch die GBG abgerissen. Die Stadt Mannheim übernahm im Rahmen eines Ordnungsmaßnahmenvertrags die Abbruchkosten (unterstützt aus dem Programm „Soziale Stadt“). Die GBG strebt an, innerhalb von zwei Jahren nach dem Abbruch dort einen Neubau mit sozialgebundenen Mietwohnungen im Rahmen der allgemeinen **Mietwohnraumförderung** (siehe dazu Kapitel 5.3.3) des Landes mit einer größtmöglichen Barrierefreiheit zu errichten. Entsprechend der überbaubaren Grundstücksgröße und möglichen fünf Geschossen, sind an der Stelle ca. 14 Zwei- und Drei-Zimmer-Wohnungen vorstellbar, die über einen Aufzug erschlossen werden sollen.

Das Gebäude in der Beilstraße war ebenfalls durch EU-II-Zuwanderer stark überbelegt und wurde durch die GBG freihändig angekauft. Die Schäden, vor allem an den tragenden Innenwänden, machten eine fast vollständige Entkernung des Gebäudes und eine Wiedererrichtung von Wänden entsprechend der historischen Grundrisse erforderlich. Durch die Veränderung der Wohnungsgrundrisse entstanden neben einer Gewerbeeinheit mehrere Wohnungen mit einer Wohnfläche zwischen 58 m² und 94 m², wodurch auch Familien angesprochen werden. Das unter Denkmalschutz stehende Gebäude konnte angesichts des erheblichen Sanierungsstaus nur mit hohem Aufwand saniert und modernisiert werden. Aufgrund der hohen Anforderungen des Denkmalschutzes und des unerwartet schlechten Zustandes tragender Gebäudeelemente entstanden hohe Sanierungskosten, die mit **Städtebaufördermitteln** (siehe dazu Kapitel 5.3.2) abgedeckt werden konnten.

Instrumente

- Städtebauförderung (Soziale Stadt)
- Vorkaufsrecht
- Mietwohnraumförderung

Objekt

Gründerzeitliches Mehrfamilienhaus

Kommune

Stadt Mannheim

Bundesland

Baden-Württemberg

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Mannheim,
Fachbereich Stadtplanung, Abteilung
Stadterneuerung und Wohnbauförderung



Immobilie in der Hafenstraße vor dem Abriss

Foto: Jörg Ackermann



Abbildung 7: Visualisierung des geplanten Neubaus

Quelle: Kaiserbold/GBG

Instrumente

- Städtebauförderung (Soziale Stadt, Stadtumbau West)
- vereinfachtes Sanierungsgebiet (Vorkaufsrecht, Modernisierungsvereinbarung)
- Stadterneuerungsgesellschaft
- Task-Force

Objekt

Quartier Bochumer Straße

Kommune

Stadt Gelsenkirchen

Bundesland

Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Gelsenkirchen,
Bereich Planen, Bauen, Umwelt und
Liegenschaften, Referat Stadtplanung

SEG – Stadterneuerungsgesellschaft
Gelsenkirchen mbH & Co. KG

GELSENKIRCHEN

Sanierungsgebiet (vereinfachtes Verfahren)

Ausgangssituation und Problemlage

In Gelsenkirchen leben derzeit rund 265.000 Einwohner. Im regionalen Vergleich weist Gelsenkirchen die höchste Leerstandsquote auf. Die Kaufkraft ist gering bei einer vergleichsweise hohen Arbeitslosenquote. 2011 verzeichnete die Stadt rund 100 unbewohnte Problemimmobilien. Derzeit sind ca. 9.000 Wohnungen unbewohnt. Die betroffenen Quartiere sind häufig sozial instabil, die Wohnungen weisen vielfach erheblichen Instandsetzungsbedarf auf, die Grundrisse sind nicht zeitgemäß. Der Bestand befindet sich in privatem Einzeleigentum oder in der Hand kleiner Privatunternehmen.

Das rund 29 ha große Sanierungsgebiet im vereinfachten Verfahren Bochumer Straße liegt südlich der Innenstadt und des Hauptbahnhofs im Westen des Gelsenkirchener Stadtteils Ückendorf. In dem Gebiet leben rund 2.800 Einwohner, der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund liegt deutlich über dem gesamtstädtischen Durchschnitt. Wie auch andere Gelsenkirchener Stadterneuerungsgebiete verzeichnet das Quartier Bochumer Straße einen deutlich wahrnehmbaren Zuzug von Menschen aus Osteuropa. Aus diesem Grund ist die Gesamtstadt Gelsenkirchen auch Teil des Modellvorhabens Problemimmobilien des Landes Nordrhein-Westfalen (siehe Kapitel 5.3.2). Ein Großteil dieser Haushalte lebt in prekären Wohnverhältnissen. Der Leerstand im Sanierungsgebiet liegt bei rund 19 % (Blockweise mehr als 40 %). Fast drei Viertel der Ladenlokale stehen leer. Mehr als jedes zweite Gebäude weist einen hohen Instandsetzungsbedarf auf.

Instrumente und Ergebnis

Im ehemaligen Stadterneuerungsgebiet „Südost“ wurden zwischen den Jahren 2002 und 2014 Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung des Quartiers im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“ realisiert. Seit 2013 wird das Gebiet rund um die Bochumer Straße im Rahmen des Programms „Stadtumbau“ (Fördergebiet „Bochumer Straße“) gefördert. Diese Programme sind jedoch auf die freiwillige Mitwirkung der Eigentümer angewiesen und stoßen dort an ihre Grenzen, wo Private nicht mitwirkungsbereit oder mitwirkungsfähig sind. Vor diesem Hintergrund beschloss die Stadt Gelsenkirchen, verstärkt die Regelungen des besonderen Städtebaurechts anzuwenden.

Mit den Vorbereitenden Untersuchungen nach § 141 BauGB und dem Satzungsbeschluss für ein vereinfachtes Sanierungsverfahren im Jahr 2017 wurde die seit 1991 bestehende Sanierungssatzung „Ückendorf-West“ für einen Teil (räumlich) aufgehoben und um ein Gebiet von etwa 32.000 m² erweitert, indem städtebauliche Missstände vorliegen. Das durch diese Erweiterung etwa 160.000 m² große Sanierungsgebiet erhielt die Bezeichnung „Bochumer Straße“.

Vor dem Hintergrund der hohen Zahl an Problemimmobilien im Stadtgebiet hat die Stadt im Jahr 2014 eine stadtweit agierende **Task-Force**, bestehend aus verschiedenen Dienststellen aus unterschiedlichen (ordnungsrechtlichen) Behörden, eingerichtet. Bereits 2011 wurde die **Stadterneuerungsgesellschaft mbH & Co. KG (SEG)** gegründet. Das städtische Tochterunternehmen SEG hat den speziellen Gesellschaftszweck über Immobilienankäufe soziale und städtebauliche Missstände zu beheben und kann auch unwirtschaftliche Aktivitäten entfalten. Die SEG erwirbt, saniert und bewirtschaftet Immobilien und schafft Angebote zur Verbesserung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Basis im Quartier. Die Finanzierung von Stadterneuerungsmaßnahmen der SEG im Sanierungsgebiet Bochumer Straße erfolgt durch Eigen- und Fördermittel (Städtebauförderung, Wohnraumförderung).

**Ansichten Bochumer Straße**

Fotos: SEG Gelsenkirchen/Helga Sander (oben),
Pedro Malinowski/Stadt Gelsenkirchen (unten)

Die Stadt Gelsenkirchen stattete die SEG mit Eigenmitteln in Form einer Grundstückseinlage aus. Für dieses Grundstück schuf die Stadt Baurecht für ein neues Wohnquartier. Die SEG erschließt das Wohngebiet „Am Buerschen Waldbogen“ und verkauft die Grundstücke an Einzeleigentümer, im Wesentlichen an junge Familien. Der hieraus erzielte Gewinn steht der SEG für die Stadterneuerungsaufgaben an der Bochumer Straße zur Verfügung. Als schlanke und flexible Gesellschaft ist die SEG sehr schnell handlungsfähig. Hierdurch hat sie deutliche Vorteile gegenüber einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft. Sie steht in enger Abstimmung mit der Task-Force und kann mit den städtischen Referaten eine hohe Durchsetzungskraft erreichen, um Druck auf Eigentümer auszuüben und Ankäufe zu forcieren.

Durch den freien Erwerb, Zwangsversteigerungen oder die Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten nach § 27a BauGB, konnte die Gelsenkirchener Stadterneuerungsgesellschaft (SEG) bereits einige Immobilien in ihren Bestand überführen: So erwarb sie im Rahmen des Modellvorhabens „Problemimmobilien im Kontext der Zuwanderung Süd-Ost-Europa“ (siehe Kapitel 5.3.2) bereits 13 Immobilien in Problemquartieren. Im Sanierungsgebiet Bochumer Straße erwarb sie weitere 28 Immobilien aus Eigenmitteln, die sie saniert und einer neuen Nutzung zuführt. Der Großteil dieser Immobilien wurde dabei auf dem freien Markt oder über Zwangsversteigerungen erworben. Allerdings tragen auch die Sanierungssatzung und die Möglichkeit der **Ausübung des Vorkaufsrechts** zum Erfolg bei. In einigen Fällen verhalf schon die Kulisse des Instruments, dass die Eigentümer gleich die Verhandlung mit der SEG aufnahmen, ohne dass ein Vorkaufsrecht ausgesprochen wurde. Die Maßnahmen der SEG entfalten eine Vorbildwirkung im Sanierungsgebiet und führen zur Mobilisierung privater Eigentümer und Investoren.

Im Zuge der Transaktionen erwarb die SEG auch mehrere vermietete Immobilien, die sie entweder in eine geordnete Bewirtschaftung überführte oder aufgrund ordnungsrechtlicher Verfügungen (bauordnungsrechtliche Mängel, nicht genehmigte Wohneinheiten etc.) direkt freiziehen musste. Hierbei werden bei Bedarf Einzelfalllösungen für die Mieter gefunden, wenn Auszüge für die Herrichtung/Modernisierung erforderlich sind. Die Mieter werden mit Hilfe von der SEG und privaten Dienstleistern aus dem Sozialbereich betreut, Wohnungen gesucht und sozialverträglich umgesetzt. Derzeit wird eine Richtlinie für die finanzielle Unterstützung von erforderlichen Umzügen aufgestellt. Die Modernisierung ist nach dem Erwerb durch die SEG nicht immer wirtschaftlich. Daher wurden bereits fünf Gebäude mit Hilfe von Städtebaufördermitteln durch die SEG abgebrochen. Dies bietet u. a. auch die Möglichkeit für neue Nutzungen, z. B. die Errichtung einer KITA. Die **Modernisierungsvereinbarung** bietet die Möglichkeit von erhöhten steuerlichen Freibeträgen nach Einkommensteuergesetz (§ 7h EstG). Hierdurch werden das Interesse Privater für das Quartier Bochumer Straße erhöht und die Rentierlichkeit von Investitionen in den Gebäudebestand verbessert. Bisher wurden fünf Verträge abgeschlossen, drei davon über einen Zwischenerwerb durch die SEG und einer Weiterveräußerung mit Modernisierungsverpflichtung.

Neben der Modernisierungsvereinbarung sind vor allem die nach § 144 BauGB genehmigungspflichtigen Vorhaben von großer Bedeutung, da durch den Genehmigungsvorbehalt alle rechtlichen und tatsächlichen Veränderungen an baulichen Anlagen sowie Grundstücken auf ihre Vereinbarkeit mit den Sanierungszielen überprüft werden. Den Sanierungszielen widersprechende Vorhaben können versagt werden. Zu denken ist hierbei beispielsweise im Quartier Bochumer Straße an die Nicht-Genehmigung einer Umnutzung von einem Café in eine Shisha-Bar, die negative Ausstrahlungseffekte auf die Umgebung gehabt hätte (Trading-Down-Effekt), die aber ansonsten bauordnungsrechtlich im Rahmen des Bestandsschutzes nicht zu beanstanden gewesen wäre.



Ansichten Bochumer Straße

Fotos: SEG Gelsenkirchen/Helga Sander (oben), Pedro Malinowski/Stadt Gelsenkirchen (unten)

4.1.7 Enteignung gemäß § 85 BauGB

Das Enteignungsrecht im fünften Teil des allgemeinen Städtebaurechts ist ein Vollzugsinstrument der verbindlichen Bauleitplanung und für Vorhaben im unbeplanten Innenbereich, wenn es zum Wohl der Allgemeinheit erforderlich ist. Angesichts der Strenge der tatbestandlichen Voraussetzungen für Enteignungsmaßnahmen und angesichts der Zurückhaltung der Kommunen beim Einsatz dieses Instrumentariums handelt es sich i. d. R. um besonders gelagerte Einzelfälle.

Von den sieben abschließend in § 85 BauGB aufgeführten Enteignungszwecken kommen nur vier zum Umgang mit Problemimmobilien grundsätzlich in Frage:

- zur Durchsetzung von Festsetzungen eines Bebauungsplans gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB (auf den – i. d. R. für einen neuen öffentlichen Nutzungszweck – überplanten Flächen können sich Problemimmobilien befinden),
- im Rahmen des Erlasses eines Bau- oder Anpassungsgebots nach § 176 BauGB (§ 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB),

- im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 3–5 BauGB, um eine bauliche Anlage zu erhalten (§ 85 Abs. 1 Nr. 6 BauGB) sowie
- im Geltungsbereich einer Satzung nach § 171d BauGB (Sicherung von Durchführungsmaßnahmen in Stadtumbaugebieten), um bauliche Anlagen aus den Gründen des § 171d Abs. 3 BauGB zu erhalten oder zu beseitigen (§ 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB). Die Enteignung darf in einem solchen Fall nur erfolgen, um einen den städtebaulichen und sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf der Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage eines Stadtentwicklungskonzepts nach § 171b Abs. 2 BauGB oder eines Sozialplans nach § 180 BauGB zu sichern. Ein Beschluss nach § 171b Abs. 1 BauGB oder ein Stadtumbauvertrag nach § 171c BauGB reicht hierzu nicht aus (§ 85 Abs. 1 Nr. 7 BauGB).⁴¹

Aus der Praxis sind im Zusammenhang mit Problemimmobilien allerdings nur sehr wenige Fälle der Enteignung nach § 85 BauGB bekannt; gleiches gilt für die denkmalrechtliche Enteignung (vgl. Kapitel 4.3).

⁴¹ Vgl. dazu Battis, in Battis et al., 2014, a. a. O., § 85 Rn. 8.

ACHIM

Enteignungsverfahren nach § 85 BauGB

Ausgangssituation und Problemlage

Eine Wohnanlage in der Magdeburger Straße wurde als „Servicehaus“ mit 110 Wohneinheiten zwischen 1973 und 1975 von der gemeinnützigen Nordwestdeutschen Siedlungsgesellschaft (NWDS) – einer Tochter der Neuen Heimat – mit öffentlichen Wohnungsbaufördermitteln als Modellbauvorhaben errichtet. Nach dem Zusammenbruch der Neuen Heimat wurden die Wohnungsbestände im Magdeburger Viertel – die insgesamt eine für die Stadt Achim untypische städtebauliche Verdichtung darstellen – in den 1980er Jahren privatisiert. Der achtgeschossige Wohnriegel stand – u. a. durch Überforderung der privaten Eigentümerin – seit 1999 leer und bildete den Problemschwerpunkt für die Aufnahme des Magdeburger Viertels in das Programm „Soziale Stadt“. Mit der Unterstützung von Bund und Land setzt die Stadt Achim seit 2000 Städtebaufördermittel zur Stabilisierung und Aufwertung des Quartiers ein.

Die Unwirtschaftlichkeit der Modernisierung der Wohnanlage wurde im Rahmen einer von der Stadt in Auftrag gegebenen Voruntersuchung im Jahre 2001 belegt und in der städtebaulichen Rahmenplanung sowie den daraus entwickelten Handlungsempfehlungen der Abbruch des Wohnblocks dargestellt. An dieser Stelle sollten mit dem Ausbau einer neuen Quartiersmitte nutzbare öffentliche Freiflächen, insbesondere für die hier wohnenden zahlreichen Kinder und Jugendlichen, errichtet werden.

Die Bemühungen der Stadt Achim, das Grundstück von der privaten Eigentümerin zum Verkehrswert freihändig zu erwerben, konnten – insbesondere wegen der auf dem Grundstück eingetragenen Lasten und dem Nichtverzicht der Gläubigerbanken – nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Aufgrund der im Jahr 2002 eingetretenen Überschuldung sowie der Insolvenz der Eigentümerin wurde auf Betreiben der Hauptgläubigerbank das Zwangsversteigerungsverfahren

Instrument
Enteignung

Objekt
Wohnblöcke Magdeburger Straße

Kommune
Stadt Achim

Bundesland
Niedersachsen

Ansprechpartner
Stadtverwaltung Achim,
Fachbereich Bauen und Stadtentwicklung



Das Objekt in der Magdeburger Straße vor dem Rückbau

Foto: Stadt Achim

beantragt, in dem die Stadt die Ersteigerung des Grundstücks zum attestierten Verkehrswert anstrebte. Im Ergebnis des Zwangsversteigerungsverfahrens erhielt jedoch ein privater Bieter mit Zahlungen weit über dem Verkehrswert den Zuschlag. Intensive Verhandlungen der Stadt mit dem neuen Eigentümer zwecks Umsetzung der Sanierungsziele und zum Ankauf des Grundstücks führten wiederum nicht zum Erfolg.

Instrumente und Ergebnis

Die Stadt stellte im Jahr 2005 einen Antrag auf Durchführung eines **Enteignungsverfahrens nach § 85 Abs. 1 Nr. 1 BauGB**. Das niedersächsische Innenministerium als zuständige Enteignungsbehörde fasste im Ergebnis des Enteignungsverfahrens einen für die Stadt positiven Beschluss über den Enteignungsantrag. Gegen diesen Enteignungsbeschluss reichte der betroffene Eigentümer Klage beim Landgericht Hannover ein. Auf Vorschlag des Gerichtes wurde von beiden Streitparteien die Klärung des Streitfalles im Rahmen eines Mediationsverfahrens akzeptiert. Im Ergebnis des Mediationsverfahrens einigten sich die Streitparteien auf eine gemeinsame Beauftragung eines versierten Gutachters zwecks Erstellung eines weiteren Verkehrswertgutachtens und die Akzeptanz des dann aktualisierten Verkehrswertes im Rahmen eines Erwerbes des Grundstücks durch die Kommune. Der Wohnblock wurde im Jahr 2008 abgebrochen und die Maßnahme zum Umbau der neuen Quartiersmitte mit einem alle Altersgruppen ansprechenden Spielangebot umgesetzt.



Das Objekt während des Rückbaus (oben) und die neue Quartiersmitte mit Spielangebot (unten)

Fotos: Stadt Achim

4.2 Bauordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse

Das Bauordnungsrecht stellt für den Umgang mit Problemimmobilien nach wie vor das zentrale Instrumentarium dar, da es auf ein konkretes Vorhaben abstellt und dabei die Anforderungen an das Vorhaben normiert.

Bauordnungsrecht ist Landesrecht. Dementsprechend finden sich bauordnungsrechtliche Normen in der jeweiligen Landesbauordnung. Die primäre Aufgabe der Landesbauordnungen ist es, für Neu- oder Umbauten von baulichen Anlagen diese so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden. Im Zusammenhang mit Problemimmobilien ist zudem die weitere Funktion der Landesbauordnung zentral, Gefahren abzuwehren, die von baulichen Anlagen ausgehen. Daraus ergibt sich die starke Position und die Bedeutung der Landesbauordnung und der sie vollziehenden Bauaufsichtsämter im

Umgang mit Problemimmobilien. Wichtig ist das Bauordnungsrecht auch in Kombination mit anderen Rechtsbereichen.

Nach den Landesbauordnungen stehen den Bauaufsichtsbehörden zahlreiche Instrumente zum Umgang mit verwahten Immobilien und zur Abwehr von Gefahren zur Verfügung. Das für Problemimmobilien relevante Instrumentarium des Bauordnungsrechts wird im Wesentlichen von vier Säulen getragen (siehe Abbildung 8).

Neben der Anordnung zur Beseitigung baufälliger oder im Verfall begriffener baulicher Anlagen, Anordnungen zur Instandsetzungs- und Sicherungsmaßnahmen können Ordnungsmaßnahmen sowie Anordnungen zu nachträglichen Anforderungen an bestandsgeschützte bauliche Anlagen zur Gefahrenabwehr erlassen werden. Die Anordnungen können je nach Bundesland auf der Generalnorm oder auf speziellen Vorschriften der Landesbauordnungen (Spezialermächtigungen) erlassen werden. Die sich daraus ergebenden Eingriffsbefugnisse unterscheiden sich landesspezifisch (vgl. Tabelle 4).

Instandsetzung	Sicherung	Abbruch	Nutzungsuntersagung
Instandsetzungsanordnung zur Vorbeugung der Entstehung von Problemimmobilien	Sicherungsanordnung zur Gefahrenabwehr	Abbruchs- und Beseitigungsanordnung	Anordnung weiterer Ordnungsmaßnahmen (z. B. Nutzungsuntersagung)

Abbildung 8: Ausgewählte Instrumente des Bauordnungsrechts für den Umgang mit Problemimmobilien

Quelle: Plan und Praxis und RegioKontext

Land	Bauordnung vom	Generalnorm	Anpassung	Spezialermächtigungen		
				Instandsetzung	Beseitigung wegen Widerspruch zu öffentlich-rechtl. Vorschriften	Beseitigung wegen Baufähigkeit
Baden-Württemberg (LBO BW)	21.11.2017	§ 47 (1) S. 2	§ 58 (6)		§ 65	
Bayern (BayBO)	10.07.2018	Art. 54 (2)	Art. 54 (4)		Art. 76	
Brandenburg (BbgBO)	15.11.2018	§ 58 (2)	§ 81 (2)		§ 80 (1)	§ 80 (2)
Berlin (BauO Bln)	20.04.2018	§ 58 (1) S. 1	§ 81 (2)		§ 80 S. 1	
Bremen (BremLBO)	04.09.2018	§ 58 (2) S. 2	§ 58 (3)		§ 79 (1)	§ 79 (2)
Hamburg (HBauO)	26.11.2018	§ 58 (1) S. 2	§ 76 (3) S. 1	§ 76 (2)	§ 76 (1) S. 1	§ 76 (2)
Hessen (HBO)	28.05.2018	§ 61 (2)	§ 61 (3)		§ 82	
Mecklenburg-Vorpommern (LBauO MV)	05.07.2018	§ 58 (1)			§ 80 (1)	
Niedersachsen (NBauO)	20.05.2019	§ 58 (1) S. 1	§ 85 (2) i. V. m. (3)		§ 79 (1) S. 2 Nr. 4	§ 79 (3) S. 1
Nordrhein-Westfalen (BauO NRW)	26.03.2019	§ 58 (2)	§ 59		§ 82	
Rheinland-Pfalz (LBauO RP)	15.06.2015	§ 59 (1)	§ 85 (1)		§ 81	§ 82
Saarland (LBO SL)	13.07.2018	§ 57 (2)	§ 57 (3) (4)		§ 82 (1)	
Sachsen (SächsBO)	11.12.2018	§ 58 (2)			§ 80 (1)	
Sachsen-Anhalt (BauO LSA)	26.07.2018	§ 57 (2)	§ 86 (1)		§ 79 S. 1	
Schleswig-Holstein (LBO SH)	16.01.2019	§ 59 (1) S. 2	§ 60 (1)		§ 59 (2) Nr. 3	§ 59 (2) Nr. 3
Thüringen (Thür BO)	18.12.2018	§ 58 (1) (2)	§ 89 (1)		§ 79 (1)	§ 79 (2)

Tabelle 4: Bauaufsichtsrechtliche Eingriffsmöglichkeiten mit besonderer Bedeutung für den Umgang mit Problemimmobilien

Quelle: Plan und Praxis und RegioKontext, Stand: Mai 2019

In allen Landesbauordnungen ist eine Generalnorm als Ermächtigungsgrundlage für bauaufsichtliche Maßnahmen und Anordnungen enthalten. Danach haben die Bauaufsichtsbehörden bei der Errichtung, der Änderung, dem Abbruch, der Nutzung und der Nutzungsänderung baulicher Anlagen sowie anderer Anlagen und Einrichtungen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und die aufgrund dieser Vorschriften erlassenen Anordnungen eingehalten werden. Sie haben in Wahrnehmung dieser Aufgaben nach pflichtgemäßem Ermessen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Zu den wichtigsten Maßnahmen, die hier möglich sind, zählt die bauordnungsrechtliche Nutzungsuntersagung (vgl. dazu die Fallbeispiele aus Gladbeck auf Seite 43 und Bremerhaven auf Seite 86).

Ergänzend zu dieser Generalnorm sind in einigen Bundesländern zusätzlich für bestimmte Aufgaben

spezielle und ergänzende Normen enthalten, beispielsweise Regelungen zur Instandsetzung oder zur Beseitigung baulicher Anlagen.

Alle Bauordnungen enthalten Regelungen zur Gestaltung und Außenwerbung. Besonders weitgehend sind einige Landesbauordnungen (bspw. in Bremen, Bayern, Brandenburg), die einen „**Verunstaltungsparagraphen**“ enthalten. Demnach müssen bauliche Anlagen nach Form, Maßstab, Verhältnis der Baumassen und Bauteile zueinander, Werkstoff und Farbe so gestaltet sein, dass sie nicht verunstaltet wirken. Bauliche Anlagen dürfen das Straßen-, Orts- und Landschaftsbild nicht verunstalten.

Die Regelungen der Bauordnungen zu gestalterischen Anforderungen an baulichen Anlagen sind für den Umgang mit Problemimmobilien nachrangig einsetzbar.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG sowie verschiedener OVGs⁴² geht es um bauliche Anlagen, die ihre genehmigte Funktion erfüllen, i. d. R. keine baulichen, sanitären oder hygienischen Mängel oder Missstände sowie Überbelegung aufweisen, sondern vielmehr gestalterisch problematisch sind. Die Bauvorhaben wirken verunstaltend. Negative gestalterische Auswirkungen einer Problemimmobilie oder ihres Grundstücks können sich zweifelsfrei auf das Orts- und Landschaftsbild auswirken. Sie können vermutlich auch die hohen Anforderungen der Rechtsprechung an eine „Verunstaltung“ erfüllen. Wenn eine Immobilie das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet, kann sie insbesondere wegen negativer Ausstrahlungseffekte auf ihr Umfeld als Problemimmobilie gelten, auch wenn sie (noch) nicht unmittelbar eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt.

Die Zuständigkeit für die Durchsetzung des Bauordnungsrechts liegt bei den unteren Bauaufsichtsbehörden. Dies sind für kleine Gemeinden und kleine Städte i. d. R. die Landkreise bzw. Landratsämter, die alle Bauvorhaben in ihrem Bereich prüfen, genehmigen und überwachen. Den kreisfreien Städten und großen selbstständigen Städten wurden die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden als kommunale Vorbehaltsaufgabe übertragen (= Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung). Ist dies der Fall, so liegt die Zuständigkeit sowohl für die Instrumente nach der Landesbauordnung als auch nach dem BauGB in einer Hand. Die Abläufe können besser koordiniert und die verschiedenen Instrumente können reibungsloser aufeinander abgestimmt eingesetzt werden.

Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht weisen materiell-rechtliche Überschneidungsbereiche auf und sind verfahrensrechtlich teilweise miteinander verknüpft. Ein konkretes Bauvorhaben muss grundsätzlich sowohl bauplanungsrechtlichen wie bauordnungsrechtlichen Vorschriften genügen. Diese Regelungen sind allerdings für die meisten Problemimmobilien als Bestandsimmobilien nur zum Teil relevant.

Bei Bestandsgebäuden sieht das Bauordnungsrecht für die Änderung, Nutzungsänderung oder den Abbruch von baulichen und sonstigen Anlagen einen Genehmigungsvorbehalt vor, soweit nicht im Einzelfall Verfahrensfreiheit, Anzeigepflicht oder der Vorrang eines anderen Gestattungsverfahrens bestehen, um Verstöße gegen baurechtliche Vorschriften zu verhindern. Ferner haben die Bauaufsichtsbehörden bei laufenden Bauarbeiten **und während der Nutzung der fertig gestellten baulichen und sonstigen Anlagen** darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Sofern dagegen Verstöße festgestellt werden, können



Problemimmobilien können das Ortsbild verunstalten und dadurch die gesamte Umgebung negativ beeinflussen.

Foto: RegioKontext

die zuständigen Behörden Verfügungen zur Wiederherstellung baurechtskonformer Zustände erlassen und bei Nichtbefolgung vollstrecken (repressive Kontrolle durch Bauüberwachung).

Für alle vorhandenen baulichen Anlagen, an denen Instandsetzungs- und Instandhaltungsarbeiten oder sonstige nachträgliche Änderungen durchgeführt werden müssen, stellt sich die Frage, welche technischen Baubestimmungen und Normen anzuwenden sind. Besonders beachtlich sind hierbei Sicherheitsnormen wie der Brandschutz, Schnee- und Erdbebenlasten, Belange des Hochwasserschutzes oder der Energieeinsparung sowie Anforderungen an Bauprodukte. Für Änderungen baulicher Anlagen sind die aktuellen technischen Vorschriften heranzuziehen, die sich regelmäßig auf die unmittelbar von der Änderung berührten Bereiche beziehen.

Genehmigte bauliche Anlagen genießen allerdings Bestandsschutz, auch wenn sie zwischenzeitlich nicht mehr dem geänderten Recht entsprechen. Dieser Bestandsschutz gilt auch für sehr alte bauliche Anlagen, also beispielsweise für gründerzeitliche Gebäude oder mittelalterliche Fachwerkbauten, sofern von diesen keine Gefahren für die Gesundheit, Leib und Leben ausgehen, wie beispielsweise von Bauruinen.

Der **Bestandsschutz** und der damit verbundene Vertrauensschutz gehen verloren, wenn genehmigungspflichtige Nutzungsänderungen vorgenommen werden (z. B. Umwandlung von Gewerbe zu Wohnnutzungen), wenn Eingriffe in das Tragwerk (z. B. statische Veränderungen), bauphysikalische Veränderungen (z. B. Einbringung zusätzlicher

⁴² BVerwG Urteil vom 28.06.1955: Verunstaltung ist „nicht bereits jede Störung der architektonischen Harmonie, also die bloße Unschönheit. Erst ein hässlicher, das ästhetische Empfinden des Beschauers nicht bloß beeinträchtigender, sondern verletzender Zustand“ überschreite die Grenze zur Verunstaltung.
OVG-Berlin Urteil vom 19.12.1971: Eine verunstaltende bauliche Anlage muss „eine das Maß der bloßen Unschönheit überschreitende, den Geschmackssinn verletzende Hässlichkeit aufweisen.“



Wenn von einer Problemimmobilie unmittelbare Gefahr ausgeht, können bauordnungsrechtliche Maßnahmen (z. B. Sicherungsmaßnahmen) angeordnet werden.

Foto: RegioKontext

Feuchtigkeit oder Abwärme) oder brandschutztechnische Eingriffe (z. B. Erhöhung der Brandlast) erfolgen. Derartige bauliche Veränderungen bedürfen einer Baugenehmigung, mit deren Erteilung und Vollzug der Bestandsschutz neu greift. Anders verhält es sich, wenn lediglich Instandsetzungsarbeiten durchgeführt werden müssen. Diese sind vom Bestandsschutz gedeckt.

Der Nachweis des **Brandschutzes** bei der baulichen Änderung von älteren Gebäuden ist durch das grundlegend veränderte Anforderungssystem beim Brandschutz schwieriger. Die neuen Anforderungen lassen den Bestandsschutz jedoch nicht grundsätzlich erlöschen, sofern die Sicherheit gewährleistet werden kann, was oftmals nur durch ein individuelles Brandschutzkonzept zu erreichen ist.

Zusammenfassend können **Ziele der Anwendung bauordnungsrechtlicher Instrumente im Zusammenhang mit Problemimmobilien** wie folgt benannt werden:

- Untersagung unzulässiger laufender Veränderungen an baulichen Anlagen und Grundstücken zur Verhinderung von Fehlentwicklungen,
- Beseitigung von verunstaltenden Zuständen an den Gebäuden und auf den Grundstücken, zur Behebung negativer Auswirkungen auf das städtebauliche Erscheinungsbild und auf die Umgebung,
- Wiederherstellung der Standsicherheit,
- Gewährleistung/Wiederherstellung bauordnungsrechtlicher Zustände (unter Berücksichtigung des Bestandsschutzes) zur Gewährleistung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse,
- Einstieg in eine umfassende Instandsetzung, Sanierung und Modernisierung zur nachhaltigen Nutzung der baulichen Anlagen,
- Abwehr von Gefahren, die von Problemimmobilien ausgehen sowie

- Abbruch von Gebäuden oder Gebäudeteilen bei fortgeschrittenem Verfall.

In der Regel kommt die Anordnung der Maßnahmen je nach Grad der Verwahrlosung bzw. nach Schwere der baulichen Missstände in Betracht. Die Anordnung von Instandsetzungsmaßnahmen oder die Beseitigung einer Verunstaltung greifen i. d. R. bereits vor dem Auftreten einer sichtbaren Verwahrlosung und verhindern das Entstehen einer Problemimmobilie. Sofern durch langjährige unterlassene Instandsetzung und Instandhaltung oder durch Leerstand erhebliche Mängel und Missstände eingetreten sind, können durch Sicherungsanordnungen lediglich von der baulichen Anlage ausgehende Gefahren vermieden werden, ohne das Gebäude selbst einer Wiedernutzung zuzuführen. Hat sich eine bauliche Anlage zu einer unbewohnbaren, nicht mehr nutzbaren Problemimmobilie entwickelt und gehen von der Anlage Gefahren für die öffentliche Sicherheit aus, bleibt oftmals nur die Nutzungsuntersagung und letztlich die Abbruch- und Beseitigungsverfügung.

Auch wenn es kein primäres Ziel der bauordnungsrechtlichen Eingriffe ist, so bieten die einzelnen Instrumente zusätzlich einen sehr wichtigen Ansatzpunkt für ein koordiniertes Handeln. Das bauaufsichtliche Instrumentarium eröffnet der Bauaufsichtsbehörde in jedem Einzelfall einen situationsangepassten Instrumenteneinsatz entsprechend des baulichen Zustandes der Immobilie. Je früher die Instrumente zur Erhaltung baulicher Anlagen zum Einsatz kommen, umso geringer ist die Eingriffstiefe, so niedriger die Kosten und umso größer sind die Chancen für eine positive Quartiersentwicklung.

Nachfolgend werden die Instrumente des Bauordnungsrechts in den Kapiteln 4.2.1 bis 4.2.6 differenziert dargestellt.

4.2.1 Anordnung von Instandsetzungsmaßnahmen nach Landesbauordnung

Verwahrlosung entsteht regelmäßig durch langjährige mangelnde Instandhaltung und Instandsetzung baulicher Anlagen aufgrund von Alterung oder sonstiger äußerer Beeinträchtigungen. Eine regelmäßige, vorbeugende Kontrolle durch die Bauaufsichtsbehörden ist flächendeckend nicht zu leisten. Daher werden die Bauaufsichtsbehörden i. d. R. dann tätig, wenn sie durch Dritte oder seltener durch eigene Kontrollen auf Mängel oder Missstände an baulichen Anlagen aufmerksam gemacht werden. Werden unterlassene Instandhaltungsmaßnahmen rechtzeitig erkannt oder gemeldet, kann durch eine Anordnung von

Instandsetzungsmaßnahmen die Entstehung einer Problemimmobilie durch die Verwahrlosung verhindert werden. Ist eine Verwahrlosung eingetreten, können durch Anordnungen von Sicherheitsmaßnahmen nur noch von der Immobilie ausgehende Gefahren verhindert werden.

Anordnungen von Instandsetzungsmaßnahmen sind – sofern nicht andere bzw. weitere Maßnahmen erforderlich sind – von erheblicher Bedeutung für die Beseitigung von Verwahrlosungszuständen. Das Verwaltungs- und ggf. erforderliche Vollstreckungsverfahren zum Erlass bzw. zur Durchsetzung von Anordnungen zur Instandsetzung baulicher Anlagen erfordert z. T. einen erheblichen personellen sowie finanziellen Einsatz und birgt ein gewisses Kostenrisiko.

Die zuständige Behörde verpflichtet den Adressaten durch diese Anordnung zur Durchführung von Instandsetzungsmaßnahmen.

Folgende Instandsetzungsmaßnahmen können z. B. in Betracht kommen:

- Maßnahmen zur Gewährleistung der Standsicherheit, auch wenn keine akute Einsturzgefahr besteht,
- wenn Gefahr herabstürzender Bauteile (Mauerteile, Dachziegel) besteht, die Personen gefährden können, Durchführung provisorischer Sicherungsmaßnahmen (z. B. durch Absperrung) (= Sicherungsmaßnahmen) und Beseitigung schadhafter Stellen an Mauern und Dachziegeln (Instandsetzungsmaßnahmen),⁴³
- bei Verwahrlosungen eines Gebäudes, durch die das Orts- und Straßenbild gestört ist, Maßnahmen, um das Haus in seiner äußeren Erscheinung an die Umgebung anzupassen,⁴⁴
- ggf. nicht nur flächige Ausbesserung der beschädigten Putzteile, sondern Wiederherstellung und Erhaltung der ursprünglichen Gestaltungselemente⁴⁵ sowie
- Sanierung schadhafter Elektroinstallationen.⁴⁶

Soweit Instandhaltungsmaßnahmen nicht möglich sind, kann im Einzelfall die Beseitigung der baulichen Anlage angeordnet werden.⁴⁷ Die im Einzelfall zu treffenden Maßnahmen müssen inhaltlich bestimmt sein und den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen.

Ermächtigungsgrundlagen: Soweit keine spezielle Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Instandsetzungsmaßnahmen vorgesehen ist, können derartige Anordnungen nur auf die bauordnungsrechtliche Generalermächtigung gestützt werden. Nur die Hamburgische Bauordnung sieht eine Spezialermächtigung in § 76 Abs. 2 HBauO vor. Demnach kann die Bauaufsichtsbehörde anordnen, dass verwahrloste oder durch Beschriftung und Bemalung verunstaltete Bau- und Werbeanlagen oder Teile von ihnen ganz oder teilweise instandgesetzt werden, dass ihr Anstrich erneuert oder dass die Fassade gereinigt wird. Ist eine Instandsetzung nicht möglich, so kann die Bauaufsichtsbehörde die Beseitigung der Anlage verlangen.

Kostentragung: Der in Anspruch genommene Empfänger der Anordnung (i. d. R. der Eigentümer) hat die Kosten für die Durchführung von Sicherungsmaßnahmen zu tragen. Soweit er seinen Verpflichtungen nicht freiwillig nachkommt, kann die zuständige Behörde als Zwangsmittel insbesondere Zwangsgeld oder Ersatzvornahme einsetzen und die dadurch entstehenden Kosten im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung betreiben (vgl. dazu Kapitel 4.5.4).

⁴³ Vgl. OVG Berlin, Urteil vom 25.08.1989, Zeitschrift für das Baurecht 1990, 203.

⁴⁴ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 12.02.1968, Informationsdienst Öffentliches Baurecht (BRS) 20, 180.

⁴⁵ Vgl. BVerwG, Urteil vom 11.04.1989, Neue juristische Wochenschrift (NJW) 1989, 2638.

⁴⁶ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 13.07.1990, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport (NVwZ-RR) 1991, 283.

⁴⁷ Vgl. VG Bayreuth, Beschluss vom 15.01.2003 – B 2 S 02.1083 –, juris sowie § 76 Abs. 2 Nr. 1 BauO HH.

⁴⁸ Große-Suchsdorf, Ulrich et al., 2006: a. a. O. Niedersächsische Bauordnung. Kommentar. München, § 89 Rn. 35.

Verhältnis von Instandsetzungsanordnung (LBO) und Instandsetzungsgebot (BauGB)

Die bauordnungsrechtliche Instandsetzungsanordnung und das städtebauliche Instandsetzungsgebot dienen unterschiedlichen Zielen. Der Einsatz des Instandsetzungsgebots nach § 177 BauGB (vgl. dazu auch Kapitel 4.1.4) kommt dann in Betracht, wenn eine nachträgliche Verschlechterung der Bausubstanz eingetreten ist. Wenngleich es sich um ein städtebauliches Gebot handelt, das u. a. nur bei Vorliegen städtebaulicher Gründe eingesetzt werden darf, wird in der Definition der Mängel in § 177 Abs. 3 BauGB an Tatbestände angeknüpft, die sich i. d. R. als Abweichungen von den materiellen Anforderungen des Bauordnungsrechts darstellen oder aus dem früheren § 3 Abs. 4 ModEnG abgeleitet werden, jedoch noch keine Gefahr für die Sicherheit bedeuten. Als weitere Maßstäbe können die in den Wohnungsaufsichtsgesetzen der Länder aufgeführten Tatbestandsmerkmale der Beseitigung untragbarer Wohnverhältnisse oder fehlende Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse herangezogen werden.

Soweit es sich bei den vorhandenen Mängeln an der baulichen Anlage tatsächlich um Abweichungen von den materiellen Anforderungen des Bauordnungsrechts handelt, ist das Einschreiten der Bauaufsichtsbehörden gerechtfertigt.⁴⁸ Zu beachten ist auch die unterschiedliche Zuständigkeit für die Anwendung dieser Rechtsinstrumente, insbesondere in kreisangehörigen Kommunen.

Es wird empfohlen, stets die Anwendungsvoraussetzungen beider Instrumente zu prüfen und eine Abstimmung zwischen der Gemeinde und der zuständigen Bauaufsichtsbehörde über den effektiveren Einsatz des im Einzelfall geeigneteren Rechtsinstruments herbeizuführen.

Instrumente

- Unbewohnbarkeitserklärung
- Bauordnungsrechtliche Instandsetzungsanordnung

Objekt

Mehrfamilienhaus

Kommune

Stadt Berlin, Bezirk Neukölln

Bundesland

Berlin

Ansprechpartner

Bezirksamt Neukölln,
Fachbereich Bau- und Wohnungsaufsicht



Gebäude nach der Fassadensanierung

Foto: RegioKontext

BERLIN-NEUKÖLLN

Bauordnungsrechtliche Instandsetzungsanordnung

Ausgangssituation und Problemlage

Der Schillerkiez, ein Altbauquartier im Berliner Bezirk Neukölln, befindet sich seit einigen Jahren in einem Aufwertungsprozess und gewinnt seither deutlich an Anziehungskraft als Wohnstandort. In der Allerstraße im Schillerkiez stand ein im Jahr 1969 errichtetes Mehrfamilienhaus mit zehn Wohnungen und einer Gewerbeeinheit im Erdgeschoss seit mehreren Jahren fast vollständig leer. 2014 lebten nur noch zwei Mietparteien in der Immobilie. 2015 signalisierte der Eigentümer gegenüber dem Bezirksamt, dass er beabsichtigt die Immobilie zu veräußern. Infolge unterlassener Instandsetzungsmaßnahmen entsprach das Wohnhaus im Jahr 2016 nicht nur nicht mehr den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse, sondern stellte auch eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar.

Instrumente und Ergebnis

Seit dem Jahr 2008 ist das Wohnhaus wohnungsaufsichtsrechtlich aktenkundig, u. a. wurde 2009 eine Anordnung zur Instandsetzung der Hauseingangstür ausgesprochen. In den Folgejahren traten weitere wohnungsaufsichtsrechtliche Mängel zutage. Viele Mieter kündigten aufgrund des schlechten Zustandes ihrer Wohnungen und des Hauses insgesamt ihren Mietvertrag.

Mitte des Jahres 2014 befasste sich die Wohnungsaufsicht erneut mit der Immobilie aufgrund einer Mängelanzeige aus der Mieterschaft. Mit einem Anhörungsschreiben wurde der Eigentümer über die Mängel in Kenntnis gesetzt, die sich im Rahmen einer Vor-Ort-Besichtigung zeigten. Der Fachbereich Bau- und Wohnungsaufsicht wies den Eigentümer in einem Anhörungsschreiben auf die bestehenden Mängel hin und ordnete eine Mängelbeseitigung an. Neben einer defekten Aufzugs- und Heizungsanlage sowie einer fehlenden Treppenbeleuchtung zeigten sich auch gravierende Wasserschäden im Treppenhaus und in einer Wohnung im fünften Obergeschoss, mit der Folge erheblicher Schimmelbildung. Die Behebung der Mängel erfolgte nur teilweise. Insbesondere bezüglich des defekten Daches blieb der Eigentümer untätig, infolge dessen die anzeigende Mietpartei auszog. Aufgrund von offenen Forderungen gegenüber den Wasserbetrieben drohte für die letzten zwei verbleibenden Mietparteien die Einstellung der Trinkwasserlieferung zum Ende des Jahres 2014. Der Fachbereich Bau- und Wohnungsaufsicht ordnete die Sicherstellung der Versorgung mit Trinkwasser an. In der Folge glich der Eigentümer zumindest einen Teil der offenen Forderung der Wasserbetriebe aus, sodass die Trinkwasserbereitstellung weiterhin gewährleistet war.

Eine erneute Nachbesichtigung Anfang 2015 zeigte, dass die Mängel am Flachdach, die zum gemeldeten Wasserschaden führten, noch immer nicht behoben worden waren. Die unterlassene Instandsetzung führte dazu, dass sich der Schaden weiter vergrößerte, sodass Mitte 2015 die Feuerwehr in einer Sofortmaßnahme den Mauerputz im oberen Bereich der Fassade entfernen musste, der sich durch die Feuchtigkeit vom Mauerwerk löste und auf den Gehweg fiel. Zur weiteren Gefahrenabwehr ordnete die Feuerwehr eine Sperrung des Gehweges über die gesamte Hausfront an. Weitere Sicherungsmaßnahmen des öffentlichen Gehweges durch Aufstellung von Baken erfolgten durch das Straßen- und Grünflächenamt.

Im September 2015 wurde die Wasserversorgung aufgrund von aufgelaufenen Zahlungsrückständen eingestellt. Im Januar 2016 erfolgte aufgrund einer erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigung eine **Unbewohnbarkeitserklärung durch den Fachbereich Bau- und Wohnungsaufsicht auf der Rechtsgrundlage von § 3 der**

Landesbauordnung Berlin und § 17 ASOG Bln. Im März 2016 folgte die **bauordnungsrechtliche Anordnung für die fachgerechte Instandsetzung der Fassade**. Zudem wurde die Überprüfung und Instandsetzung der Anschlüsse der Dachhaut im Bereich der Brandwände angeordnet. Kurz zuvor teilte der Eigentümer mit, dass die nun vollständig leer stehende Immobilie verkauft sei. Nach Veräußerung an einen neuen Eigentümer setzten umfangreiche Sanierungsarbeiten ein. Das Haus ist heute, mit Ausnahme der Gewerbeinheit, umfassend saniert und voll vermietet.

4.2.2 Anordnung von Sicherungsmaßnahmen nach Generalnorm der Landesbauordnung

Die zuständige Behörde verpflichtet mit dieser Anordnung den Adressaten zur Durchführung von Sicherungsmaßnahmen. Folgende Sicherungsmaßnahmen kommen z. B. in Betracht:

- Errichtung eines geschlossenen Zauns,
- Schließung sämtlicher Fenster und Zugänge in bestimmten Geschossen und
- Entfernung sämtlicher loser Dachziegel des Gebäudes.

Die im Einzelfall zu treffenden Maßnahmen müssen inhaltlich bestimmt sein und den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit (Erforderlichkeit, Angemessenheit, Geeignetheit) genügen. Oftmals tragen diese Sicherungsmaßnahmen zur beschleunigten Verwahrlosung von baulichen Anlagen bei, weil sie nicht ihrer Instandsetzung dienen. Für die Anordnung von Sicherungsmaßnahmen enthalten die Landesbauordnungen i. d. R. keine spezielle Ermächtigungsgrundlage, so dass Sicherungsanordnungen nur auf die bauordnungsrechtliche Generalermächtigung gestützt werden können.⁴⁹

Tatbestandsvoraussetzungen: Nach den bauordnungsrechtlichen Generalermächtigungen haben die Bauaufsichtsbehörden u. a. bei der Nutzung von baulichen Anlagen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Sie können in Wahrnehmung dieser Aufgaben die erforderlichen Maßnahmen treffen.⁵⁰ Zu prüfen ist, ob der materiell-rechtliche Umfang der beabsichtigten behördlichen Anordnungen von der Generalklausel des § 3 bzw. Art. 3 bzw. den materiellen Einzelvorschriften der jeweiligen Landesbauordnung gedeckt ist. Der in Anspruch genommene Adressat der Anordnung hat die Kosten für die Durchführung von Sicherungsmaßnahmen zu tragen. Soweit er seinen Verpflichtungen nicht freiwillig nachkommt, kann die zuständige Behörde als Zwangsmittel insbesondere das Zwangsgeld oder eine Ersatzvornahme anwenden und die dadurch entstehenden Kosten im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung beitreiben (vgl. dazu Ausführungen in Kapitel 4.5.4).

Instrumentensteckbrief

ANORDNUNG VON SICHERUNGSMASSNAHMEN (LBO)

Inhalt

Anordnung von Sicherungsmaßnahmen insbesondere aus Gründen der Gefahrenabwehr wie z. B. Errichtung eines geschlossenen Zauns, Schließung sämtlicher Fenster und Zugänge in bestimmten Geschossen und Entfernung sämtlicher loser Dachziegel des Gebäudes

Ziel

Anordnung von Sicherungsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr

Ermächtigungsgrundlage

- I. d. R. bauordnungsrechtliche Generalermächtigung
- In Hamburg bei „verwahrlosten und verunstalteten Bau- und Werbeanlagen sowie bei endgültig nicht mehr genutzte Anlagen“: § 76 Abs. 2 Nr. 2 BauO HH

Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)

- Der Nichteinhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften kann durch Anordnung von Sicherungsmaßnahmen begegnet werden
- Im Einzelfall zutreffende Maßnahmen müssen inhaltlich bestimmt sein und den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen

Verfahren, Vollstreckung und Vollzug

- I. d. R. Einschreitungspflicht aus Gründen der Gefahrenabwehr
- Verwaltungsakt der (unteren) Bauaufsichtsbehörde
- Adressat der beabsichtigten Anordnung ist vor deren Erlass anzuhören (§ 28 Abs. 1 LVwVfG); in den Fällen, in denen eine sofortige Entscheidung geboten ist, kann auf Anhörung verzichtet werden
- Vollstreckungsmöglichkeiten: Zwangsgeld, Ersatzvornahme

Kostentragung

In Anspruch genommener Empfänger der Anordnung hat Kosten zu tragen, die ihm bei der Erfüllung der Anordnung oder die der Behörde bei Ersatzvornahme entstehen

Das Instrument dient der Gefahrenabwehr. Soweit Anordnungen allein auf die Sicherung der bestehenden Bausubstanz (z. B. durch Zumauern von Türen und Fenstern) ausgerichtet sind, wird hierdurch nur eine Lösung im Hinblick auf die bestehenden Gefahren einer ungesicherten Zugänglichkeit erreicht. Das negative optische Erscheinungsbild verwahrloster Immobilien wird dadurch nicht beseitigt. In manchen Fällen tritt der Verwahrlosungszustand durch die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen wie z. B. das Vermauern von Fenstern besonders zutage.

Das Verwaltungs- und ggf. erforderliche Vollstreckungsverfahren zum Erlass bzw. zur Durchsetzung von Anordnungen zur Sicherung und Instandsetzung baulicher Anlagen erfordert z. T. einen erheb-

⁴⁹ Vgl. ergänzend für „endgültig nicht mehr genutzte Anlagen“ in Hamburg: § 76 Abs. 2 Nr. 2 BauO HH.

⁵⁰ Der gleiche oder ein ähnlicher Wortlaut findet sich in allen Bauordnungen der Länder.

Instrumentensteckbrief

ANORDNUNG DER BESEITIGUNG BAUFÄLLIGER BAULICHER ANLAGEN (LBO)

Inhalt

Anordnung eines vollständigen oder teilweisen Abbruchs bzw. der Beseitigung von baulichen oder sonstigen Anlagen

Ermächtigungsgrundlage

In sieben Ländern (Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen) Spezialermächtigung für die Anordnung der Beseitigung baufälliger baulicher Anlagen

Ziel

Abbruch oder zur Beseitigung baufälliger bzw. rechtswidrig errichteter oder genutzter baulicher Anlagen

Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)

- Spezialermächtigung wg. Baufälligkeit: „wird nicht genutzt und droht zu verfallen/ist im Verfall begriffen“ (Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen), „ist verwahrlost oder durch Beschriftung und Bemalung verunstaltet und Instandsetzung ist nicht möglich“ oder „wird endgültig nicht mehr genutzt“ (Hamburg) sowie „aufgrund des Zustandes ist auf Dauer eine Nutzung nicht mehr zu erwarten, insbesondere bei Ruinen“ (Schleswig-Holstein)
- Spezialermächtigung wg. Rechtswidrigkeit: rechtmäßige Zustände können nicht auf andere Weise hergestellt werden
- Es besteht kein öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse an ihrer Erhaltung
- Im Einzelfall zu treffende Maßnahmen müssen inhaltlich bestimmt sein und Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit (Erforderlichkeit, Angemessenheit, Geeignetheit) genügen

Verfahren, Vollstreckung und Vollzug

- Ermessensentscheidung
- Verwaltungsakt der (unteren) Bauaufsichtsbehörde (im Saarland: der Gemeinde)
- Adressat ist vor deren Erlass anzuhören (§ 28 Abs. 1 LVwVfG), in den Fällen, in denen eine sofortige Entscheidung geboten ist, kann auf die Anhörung verzichtet werden
- Vollstreckungsmöglichkeiten: Zwangsgeld, Ersatzvornahme

Kostentragung

In Anspruch genommener Adressat der Anordnung hat Kosten zu tragen, die ihm bei der Erfüllung der Anordnung oder die der Behörde bei Ersatzvornahme entstehen

⁵¹ In einigen Ländern werden nur bauliche Anlagen erfasst. In einigen Ländern sind Sonderregelungen für Werbeanlagen sowie Waren- oder Leistungsautomaten vorhanden.

⁵² Vgl. § 80 Abs. 2 BbgBO, § 79 Abs. 2 BremLBO, § 76 Abs. 2 Nr. 1 und 2 HBauO, § 79 Abs. 3 Satz 1 NBauO, § 82 LBauO RP, § 59 Abs. 2 Nr. 3 LBO SH und § 79 Abs. 2 ThürBO mit gleichem oder ähnlichem Wortlaut.

⁵³ Vgl. z. B. § 58 Abs. 1 BauO NRW.

⁵⁴ Vgl. § 80 Abs. 2 BbgBO, § 79 Abs. 2 BremLBO, § 79 Abs. 3 Satz 1 NBauO, § 82 LBO RP, § 79 Abs. 2 ThürBO.

⁵⁵ Vgl. § 76 Abs. 2 Nr. 1 HBauO.

⁵⁶ Vgl. § 59 Abs. 2 Nr. 3 LBO SH.

⁵⁷ Vgl. § 80 Abs. 2 BbgBO.

⁵⁸ Vgl. § 82 LBauO RP.

⁵⁹ Vgl. Pieper, Hans-Gerd, 2007: Öffentliches Baurecht. Münster, S. 143.

lichen personellen sowie finanziellen Einsatz und birgt damit ein Kostenrisiko. Andererseits sind die Bauaufsichtsbehörden in der Anwendung der Instrumente meist sehr erfahren, weil Maßnahmen zur Gefahrenabwehr regelmäßig auftreten und sofortiges Handeln begründen.

4.2.3 Abbruch- bzw. Beseitigungsanordnung

Die zuständige Behörde verpflichtet mit der Abbruch- bzw. Beseitigungsanordnung den Adressaten zum vollständigen oder teilweisen Abbruch bzw. zur Beseitigung von baulichen oder sonstigen Anlagen.⁵¹

Ermächtigungsgrundlagen:

- Beseitigung baufälliger Anlagen: In einigen Ländern kann die Beseitigung einer baulichen Anlage angeordnet werden, wenn diese nicht

genutzt wird und zu verfallen droht, und wenn kein öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse an ihrer Erhaltung besteht.⁵²

- Beseitigung wegen Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften: Alle Landesbauordnungen enthalten mit gleichem oder ähnlichem Wortlaut eine allgemeine Ermächtigung zur Anordnung der teilweisen oder vollständigen Beseitigung von Anlagen, wenn sie im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert wurden und wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können. Die allgemeine Ermächtigung zur Abbruch- und Beseitigungsanordnung greift nur bei der rechtswidrigen Errichtung oder Änderung von Anlagen, nicht jedoch, wenn eine bauliche Anlage dem Verfall preisgegeben wird.

Da in einigen Ländern keine spezielle Ermächtigungsgrundlage für die Beseitigung von verwahrlosten oder baufälligen baulichen Anlagen vorgesehen ist, kann die Beseitigungsverfügung hier nur auf die bauordnungsrechtliche Generalermächtigung gestützt werden.⁵³

In einigen Ländern gibt es eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für die „Beseitigung baufälliger Anlagen“ (mit gleichen oder ähnlichen Formulierungen):

- Die bauliche Anlage „wird nicht genutzt und droht zu verfallen/ist im Verfall begriffen“ (Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Thüringen),⁵⁴ „ist verwahrlost oder durch Beschriftung und Bemalung verunstaltet und eine Instandsetzung ist nicht möglich“ oder „wird endgültig nicht mehr genutzt“ (Hamburg)⁵⁵ sowie „aufgrund des Zustandes ist auf Dauer eine Nutzung nicht mehr zu erwarten, insbesondere bei Ruinen“ (Schleswig-Holstein).⁵⁶
- Es besteht kein öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse an ihrer Erhaltung (Brandenburg).⁵⁷
- Teilweise wird klargestellt, dass die denkmalrechtlichen Regelungen unberührt bleiben.
- Darüber hinaus wird teilweise klargestellt, dass die nach Abbruch oder Beseitigung nicht überbauten Grundstücksteile zu begrünen bzw. zu entsiegeln sind (Rheinland-Pfalz).⁵⁸

Sind die Tatbestandsvoraussetzungen für die Beseitigung baufälliger Anlagen nicht erfüllt, kommt in den Ländern mit einer Spezialermächtigung eine Beseitigung baulicher Anlagen nur in Betracht, wenn die bauliche Anlage im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert wurde.⁵⁹ Sofern aber eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht, können darüber hinaus gehend auf der Grundlage der

Generalmächtigung Maßnahmen erforderlich sein, die im Regelfall in der Sicherung der baulichen Anlage bestehen werden, im Einzelfall aber auch bis zu einem Abbruch der baulichen Anlage reichen können.

Sofern eine **Spezialermächtigung zur „Beseitigung wegen Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften“** vorhanden ist, gelten folgende Anforderungen (mit gleichen oder ähnlichen Formulierungen in verschiedenen LBO):

- Bauliche Anlage wird im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften errichtet oder geändert.
- Rechtmäßige Zustände können nicht auf andere Weise hergestellt werden.
- Die Tatbestandsvoraussetzungen sind grundsätzlich nur erfüllt, wenn die bauliche Anlage formell und materiell illegal ist.
- Alle Bauordnungen der Länder eröffnen die Möglichkeit gegen Bauruinen vorzugehen, jedoch aus unterschiedlichen Tatbeständen, die einen unterschiedlichen Eingriffszeitpunkt der Bauaufsichtsbehörden begründen. Dort wo Bauordnungen aus Gründen der Nichtnutzung, der Verunstaltung oder im Verfall begriffenen Bauruinen einschreiten können, ist das oftmals früher möglich als wenn die Behörden nur aus Gründen der Gefahrenabwehr einschreiten kann.⁶⁰

Darüber hinaus kommen bauaufsichtliche Maßnahmen aufgrund der **bauordnungsrechtlichen Generalermächtigung** in Betracht:

- Die nach der jeweiligen bauordnungsrechtlichen Generalermächtigung zu ergreifenden Maßnahmen richten sich nach der Schwere des Verstoßes gegen die Generalklausel des § 3 Abs. 1 der jeweiligen Landesbauordnung. Sie

können bis zu einem Abbruch eines nicht mehr stand sicheren Gebäudes gehen, wenn dieses z. B. so dicht an einer öffentlichen Verkehrsfläche liegt, dass Passanten durch herabfallende Mauerteile verletzt werden können.⁶¹

- Die Tatbestandsvoraussetzungen liegen grundsätzlich nur vor, wenn die bauliche Anlage formell und materiell illegal ist.

Der in Anspruch genommene Adressat der Anordnung hat die Kosten zu tragen, die ihm bei der Erfüllung der Anordnung entstehen. Soweit er der Anordnung nicht freiwillig nachkommt, kann die zuständige Behörde die erforderlichen Zwangsmittel (ggf. Zwangsgeld und Ersatzvornahme) im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung einsetzen (vgl. dazu im Einzelnen Kapitel 4.5.4, vgl. dazu auch die Fallbeispiele aus dem Landkreis Goslar auf Seite 110 und aus Delmenhorst auf Seite 119).

Die Abbruch- bzw. Beseitigungsanordnung ist grundsätzlich ein geeignetes Instrument zur Beseitigung baurechtswidriger Zustände bzw. von auffälliger bzw. ruinöser Bausubstanz, insbesondere dann, wenn der Adressat den ihm auferlegten Pflichten nicht freiwillig nachkommt. Dieses Instrument ist auch für den Fall geeignet, dass der Adressat der erlassenen Anordnung nicht freiwillig nachkommt und die zuständige Bauaufsichtsbehörde Vollstreckungsmaßnahmen zu veranlassen hat. In diesem Fall erhöht sich allerdings der ohnehin erforderliche Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen beträchtlich. Darüber hinaus besteht – für den Fall, dass die säumigen Adressaten zahlungsunfähig sind – ein gewisses Risiko, die Kosten der ggf. notwendigen Ersatzvornahme nicht betreiben zu können. Zur Vollstreckung vgl. Ausführungen in Kapitel 4.5.4.

⁶⁰ So schon HessVGh, Beschluss vom 11. Juni 2008 – 3 A 880/08-Z –. Vgl. auch: Mann, in: Große-Suchsdorf, a. a. O., Kommentar, § 79 Rn. 31, der zu § 79 Abs. 3 ausführt: „Zweck dieser Vorschrift ist nicht, die Eingriffsbefugnis (...) zeitlich vor das Auslaufen der Schutzwirkung der Baugenehmigung zu verlagern, sondern bei ungenutzten, im Verfall begriffenen baulichen Anlagen (...) den Nachweis im Einzelfall zu ersparen, dass eine Verunstaltung nach § 10 [Gestaltung baulicher Anlagen] vorliegt.“

⁶¹ Vgl. Reimus, in: Jäde, Henning et al.: Bauordnungsrecht Brandenburg. Kommentar mit ergänzenden Vorschriften. Loseblattsammlung, Heidelberg, § 52 Rn. 18.

⁶² Zu der Möglichkeit und Verhältnismäßigkeit der Anwendung einer bauordnungsrechtlichen Rückbauverfügung statt eines städtebaurechtlichen Rückbaugesotes vgl. u. a. VG Mainz, Urteil v. 15.01.2008, 3 K 313/07.MZ, zu der ggf. bestehenden Gleichrangigkeit (dem Nebeneinander) von bauordnungsrechtlicher Rückbauverfügung und städtebaurechtlichem Rückbaugesot und der damit verbundenen „Wahrmöglichkeit“ vgl. VG Oldenburg, Urteil v. 12.11.2013, 4 A 4714/13 sowie zu der nach § 175 Abs. 5 BauGB grundsätzlich zulässigen Pflichtenkollision von gleichzeitig vorliegender bauordnungsrechtlicher Rückbauverfügung und städtebaurechtlichem Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB vgl. Hessischer VGh, Beschluss v. 11.06.2008, 3 A 880/08.

Verhältnis von bauordnungsrechtlicher Beseitigungsanordnung und städtebaulichem Rückbaugesot

Die bauordnungsrechtliche Beseitigungsanordnung und das städtebauliche Rückbaugesot dienen unterschiedlichen Zielen. Die Beseitigungsanordnung dient dem Ziel, im Sinne der Gefahrenabwehr oder anderer Schutzgüter des Bauordnungsrechts Abhilfe gegen baurechtswidrige Zustände zu schaffen. Das Rückbaugesot verfolgt hingegen städtebauliche Ziele, die schon vor Eintritt einer bauordnungsrechtlichen Gefahrenlage seine Anwendung rechtfertigen können.⁶²

Das Rückbaugesot verpflichtet den Eigentümer nicht zum Abbruch, sondern nur zur Duldung der Beseitigung, während er durch die Beseitigungsverfügung zum Abbruch verpflichtet ist. Zu beachten ist auch die unterschiedliche Zuständigkeit für die Anwendung dieser Rechtsinstrumente, insbesondere in kreisangehörigen Kommunen (Bauaufsicht=Landkreis, Bauplanung=Kommune).

Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Kostentragungspflicht. Während sie in den Fällen des § 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB auf die Kostentragung nach § 179 Abs. 4 BauGB beschränkt ist, hat der Verpflichtete bei einer Beseitigungsanordnung die Kosten selbst zu tragen. Einer unverhältnismäßigen Inanspruchnahme des Pflichtigen hat die zuständige Bauaufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung Rechnung zu tragen.

In Grenzfällen ist durch die jeweils zuständigen Stellen zu entscheiden, ob auch ohne die Notwendigkeit einer konkreten Gefahrenabwehr ein bauordnungsrechtliches Schutzgut wie das Ortsbild betroffen sein könnte, oder ob die städtebaulichen Ziele überwiegen.

Instrumente

- Anordnung von Sicherungsmaßnahmen
- Bauordnungsrechtliche Abbruchanordnung
- Zwangsversteigerung

Objekt

Wohn- und Geschäftshaus

Kommune

Stadt Magdeburg

Bundesland

Sachsen-Anhalt

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Magdeburg,
Stadtplanungsamt, Sachgebiet Stadtgestaltung



Vor und nach dem Abbruch des Eckgebäudes

Fotos: Landeshauptstadt Magdeburg/Stadtplanungsamt



Abbildung 9: Visualisierung des geplanten Neubaus auf dem Grundstück

Quelle: Al.STUDIO GmbH Architekten + Ingenieure

MAGDEBURG

Bauordnungsrechtliche Abbruchanordnung

Ausgangssituation und Problemlage

Nach hohen Verlusten in den Jahren nach der politischen Wende steigt die Einwohnerzahl der Landeshauptstadt Magdeburg heute wieder. Gleichwohl ist der Leerstand in Wohnimmobilien auch unter den Vorzeichen einer wachsenden Nachfrage im Stadtbild präsent. Dies traf auf einen Teilbereich des Stadtteils Sudenburg zu. Mit Beschluss des Stadtrates wurde dort im Jahr 2015 die Notwendigkeit eines städtebaulichen Sanierungsverfahrens untersucht. Die Vorbereitenden Untersuchungen (VU) nach § 141 BauGB bestätigten angesichts der baulichen Beschaffenheit der Gebäudesubstanz einen qualifizierten Handlungsbedarf. Die Leerstandsquote lag hier im Jahr 2014 mit rund 20 % deutlich über dem gesamtstädtischen Durchschnitt von 11 %. Der Leerstand betraf vor allem unsanierte, im Verfall begriffene Gebäude. Auf Grundlage der Ergebnisse der VU wurde das Gebiet im vereinfachten Verfahren nach § 142 Abs. 4 BauGB als Sanierungsgebiet „Sudenburg Nord“ förmlich festgelegt.

Ein mehrgeschossiges Wohn- und Geschäftshaus auf einem Eckgrundstück in der Helmstedter Straße befindet sich heute in diesem Sanierungsgebiet. Im Jahr 1993 war es zunächst per Vermögenszuordnungsbescheid in das Eigentum der Stadt Magdeburg übergegangen. Infolge von Restitutionsansprüchen wurde es nach einer bestandskräftigen Entscheidung des Amtes zur Regelung offener Vermögensfragen in Privateigentum übertragen. Das Gebäude aus der Gründerzeit war bis zum Jahr 1998 bewohnt. Die letzten Mietverhältnisse im Nebenwohnsitz endeten mit Einführung der Zweitwohnungssteuer in Magdeburg im Jahr 2005. Danach stand das Objekt leer. Durch einen Brand im selben Jahr entstanden erhebliche Schäden im Dachbereich.

Instrumente und Ergebnis

Unmittelbar nach dem Brand im Jahr 2005 forderte das Bauordnungsamt der Landeshauptstadt Magdeburg gemäß § 64 Abs. 2 Bauordnung Sachsen-Anhalt (BauO LSA) vom 09.02.2001 (GVBl. S. 50) in der damaligen Fassung den Eigentümer auf, die zur dauerhaften Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung notwendigen **Sicherungsmaßnahmen an dem leer stehenden Gebäude** zu veranlassen. Die Absperrung des Gehweges im Gefahrenbereich wurde im Rahmen einer Ersatzvornahme im Juni 2005 durch die untere Bauaufsichtsbehörde beauftragt. Im Juli 2007 wurde der Eigentümer durch das Bauordnungsamt darauf hingewiesen, dass es sich bei der Absperrung um eine vorübergehende Sicherungsmaßnahme handelt und er wurde aufgefordert, die notwendigen Gefahrenabwehrmaßnahmen (Ausschluss des Herabfallens loser Fassadenteile und Instandsetzung des Daches) einzuleiten.

Der Eigentümer veranlasste am gesicherten Grundstück keine Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, wodurch sich in der Folgezeit der Zustand des Gebäudes weiter verschlechterte. Im Rahmen einer Ortsbesichtigung durch die untere Bauaufsichtsbehörde im März 2014 stellte sich heraus, dass Geschosdecken eingestürzt waren und eindringendes Niederschlagswasser die Standsicherheit des Gebäudes möglicherweise gefährdete. Mit einem Anhörungsschreiben vom März 2014 wurde der Eigentümer über das Ergebnis der Ortsbesichtigung unterrichtet und kurzfristig aufgefordert, der Bauaufsichtsbehörde eine gutachterliche Stellungnahme eines Sachverständigen zur Standsicherheit vorzulegen.

Da der Eigentümer dieser Aufforderung nicht innerhalb der gesetzten Frist nachkam, wurde die Vorlage einer gutachterlichen Stellungnahme bis zum 09.05.2014 in einer bauordnungsrechtlichen Ordnungsverfügung unter Androhung der

Ersatzvornahme hoheitlich angeordnet. Da diese Frist ohne Reaktion des Eigentümers verstrich und sich der bauliche Zustand des Gebäudes weiter verschlechterte, setzte die untere Bauaufsichtsbehörde die Ersatzvornahme mit Schreiben vom 16.05.2014 fest. Im Ergebnis der Untersuchung wurde der Abbruch der mehrgeschossigen Immobilie empfohlen, da die Gefahr bestand, dass Teile der Dachkonstruktion und die straßenseitige Außenwand auf die öffentliche Straße zu stürzen drohten. Aufgrund der akuten Einsturzgefahr **ordnete das Bauordnungsamt mit Bescheid vom 04.07.2014 den sofortigen Abbruch des Gebäudes** gemäß § 57 Abs. 2 BauO LSA gegenüber dem Grundstückseigentümer an. Gleichzeitig wurde eine Ersatzvornahme angedroht und diese nach fehlender Umsetzung des Abbruchs durch den Eigentümer am 14.07.2014 festgesetzt. Die Bauaufsichtsbehörde beauftragte eine Fachfirma mit dem Abbruch. Sämtliche Aufwendungen des Verfahrens wurden in Kostenlast- und Kostenfestsetzungsbescheiden dem Eigentümer auferlegt. Aufgrund dessen Zahlungsunfähigkeit erfolgte auf Initiative des Bauordnungsamtes zunächst die Eintragung einer Zwangssicherungshypothek im Grundbuch zu Lasten des Abrissgrundstücks.

Zu gleicher Zeit löste die Festlegung des Sanierungsgebietes „Sudenburg Nord“ ein großes Interesse an Sanierungsobjekten verbunden mit regen Kaufanfragen nach Immobilien bei der Arbeitsgruppe zur Erhaltung stark sanierungsbedürftiger Wohnimmobilien der Stadt Magdeburg aus (vgl. dazu die Darstellung im Fallbeispiel Magdeburg auf Seite 92). Die Interessensbekundungen am Erwerb des Eckgrundstücks in der Helmstedter Straße nahmen zu. Allerdings schreckte die erhebliche Anzahl und Höhe der im Grundbuch eingetragenen Belastungen jeden Interessenten ab. Ein Verkauf kam nicht zustande. Die städtebaulich bedeutsame Ausstrahlungswirkung der Brachfläche in repräsentativer Ecklage und die voranschreitenden Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen im umliegenden Quartier führten im Mai 2016 **zur Beantragung einer Zwangsversteigerung** durch die Landeshauptstadt Magdeburg. Die Antragsgrundlage bildeten offene Forderungen aus öffentlichen Lasten.

Das Grundstück konnte im Februar 2017 erfolgreich versteigert und im Anschluss lastenfrei übertragen werden. Die neue Eigentümerin hat sich im Quartier mit mehreren Sanierungsobjekten und Neubauten etabliert und ist an einer Werterhaltung bzw. Wertsteigerung der Bestandsimmobilien interessiert. Derzeit werden die Planungen zur Bebauung des Eckgrundstücks mit einem mehrgeschossigen Mehrfamilienhaus konkretisiert. Damit wurde der Weg für eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik im Quartier geebnet.

4.2.4 Anordnung weiterer Ordnungsmaßnahmen

Die zuständige Behörde verpflichtet durch diese Anordnung den Adressaten zur Durchführung weiterer Ordnungsmaßnahmen.

Folgende Anordnungen kommen z. B. in Betracht:

- Entfernung von Bauschutt und Einebnung des Geländes,⁶³
- Beräumung von Gegenständen, die nicht oder nur unter bestimmten Vorkehrungen aufgestellt oder gelagert werden dürfen.

Die im Einzelfall zu treffenden Maßnahmen müssen inhaltlich bestimmt sein und den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit⁶⁴ genügen.

Ermächtigungsgrundlagen: Spezialermächtigung: Nur die Hamburgische Bauordnung sieht eine Spezialermächtigung in § 76 Abs. 2 Nr. 2 und 3 HBauO vor.

In den übrigen Bundesländern können entsprechende Anordnungen nur auf die bauordnungsrechtliche Generalermächtigung gestützt werden. Soweit die Beräumung von Abbruchmaterialien angeordnet werden soll, ist zu prüfen, ob diese Maßnahmen ggf. von einer spezialgesetzlich geregelten Beseitigungsanordnung erfasst werden.

Tatbestandsvoraussetzungen: Spezialermächtigung: Nach § 76 Abs. 2 Nr. 2 und 3 HBauO kann die Bauaufsichtsbehörde in Hamburg anordnen, dass

- Grundstücke aufgeräumt oder ordnungsgemäß hergerichtet werden (Nr. 2),

⁶³ VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18.03.1976, BRS 30, 226; OVG München, Urteil vom 03.02.1994.

⁶⁴ Geeignetheit: Wenn durch die Maßnahme der gewünschte Erfolg erreicht werden kann. Erforderlichkeit: Wenn kein milderer, also weniger belastendes Mittel den gleichen Erfolg erreichen könnte. Angemessenheit: Nachteil und erstrebter Erfolg müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.

- Sachen, insbesondere Fahrzeuge, Schutt und Gerümpel, auf unbebauten Grundstücken und Grundstücksteilen nicht oder nur unter bestimmten Vorkehrungen aufgestellt oder gelagert werden (Nr. 3).

Generalermächtigung: Die Bauaufsichtsbehörden haben u. a. bei der Nutzung von Anlagen darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Sie können in Wahrnehmung dieser Aufgaben die erforderlichen Maßnahmen treffen.⁶⁵

Zu prüfen ist, ob der materiell-rechtliche Umfang der beabsichtigten behördlichen Anordnungen von der Generalklausel des § 3 bzw. Art. 3 bzw. den materiellen Einzelschriften der jeweiligen Landesbauordnung gedeckt ist.

Der in Anspruch genommene Adressat der Anordnung hat die Kosten für die Durchführung weiterer Ordnungsmaßnahmen zu tragen. Soweit er seinen Verpflichtungen nicht freiwillig nachkommt, kann die zuständige Behörde als Zwangsmittel insbesondere Zwangsgeld oder Ersatzvornahme einsetzen und die dadurch entstehenden Kosten im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung betreiben (vgl. dazu Kapitel 4.5.4).

Die hier in Betracht kommende Anordnung weiterer Ordnungsmaßnahmen kann für die Beseitigung von Verwahrlosungszuständen von Bedeutung sein.

Das Verwaltungs- und ggf. erforderliche Vollstreckungsverfahren zum Erlass bzw. zur Durchsetzung weiterer Ordnungsmaßnahmen baulicher Anlagen erfordert z. T. einen erheblichen personellen sowie finanziellen Einsatz und birgt ein Kostenrisiko.

4.2.5 Anordnung von nachträglichen Anforderungen

Die zuständige Behörde stellt durch diese Anordnung gegenüber dem Adressaten nachträgliche Anforderungen an bestandsgeschützte bauliche Anlagen (Anpassung).

Ermächtigungsgrundlagen: Spezialermächtigungen und zugleich Tatbestandsvoraussetzung für die Anpassung baulicher Anlagen an geänderte Vorschriften sind mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen in allen Ländern vorhanden (vgl. Tabelle 4 auf Seite 54). Die Anwendbarkeit der Spezialklausel ist daran geknüpft, dass (mit gleichen oder ähnlichen Formulierungen) nachträgliche Anforderungen an bestandsgeschützte bauliche Anlagen zur Abwehr erheblicher

Gefahren für Leben und Gesundheit sowie z. T. zum Schutz gegen Verunstaltungen des Straßen-, Orts- und Landschaftsbildes getroffen werden.

Soweit keine spezielle Ermächtigungsgrundlage für die Anpassung von baulichen Anlagen bzw. Teilen davon vorgesehen ist, können entsprechende Anordnungen nur auf die bauordnungsrechtliche Generalermächtigung gestützt werden.

Generalermächtigung: Zu prüfen ist, ob der materiell-rechtliche Umfang behördlicher Anordnungen von der Generalklausel des § 3 bzw. Art. 3 bzw. den materiellen Einzelschriften der jeweiligen Landesbauordnung gedeckt ist.

Der in Anspruch genommene Adressat der Anordnung hat die Kosten für die Realisierung der angeordneten nachträglichen Anforderungen zu tragen. Soweit er seinen Verpflichtungen nicht freiwillig nachkommt, kann die zuständige Behörde als Zwangsmittel insbesondere Zwangsgeld oder Ersatzvornahme einsetzen und die dadurch entstehenden Kosten im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung betreiben.

Die Anordnung von nachträglichen Anforderungen kann für die Beseitigung von Verwahrlosungszuständen eine Bedeutung erlangen. Die Anwendung dieses Instruments ist jedoch auf das Vorliegen erheblicher Gefahren für Leben und Gesundheit beschränkt. Das Verwaltungs- und ggf. erforderliche Vollstreckungsverfahren zum Erlass bzw. zur Durchsetzung von Anordnungen erfordert z. T. einen erheblichen personellen sowie finanziellen Einsatz und birgt ein Kostenrisiko.

4.2.6 Weitere Anforderungen an den Erlass der Anordnung

Um die vorstehend dargestellten verschiedenen Eingriffsmöglichkeiten nach der jeweils gültigen LBO bei Problemimmobilien nutzen zu können, müssen auch mehrere Anforderungen erfüllt werden, wenn diese wirksam werden sollen. Dabei geht es neben der formal korrekten Zuständigkeit für den Erlass der Anordnung häufig um die „Findung“ des richtigen Adressaten für die Anordnung. Dies ist in der Praxis von großer Bedeutung, oftmals jedoch mit erheblichen Vollzugsproblemen verbunden. Es zeigt sich aber, dass auch in schwierigen Fällen (z. B. nicht bekannter oder auffindbarer Eigentümer) Lösungen möglich sind (vgl. Fallbeispiele Plauen auf Seite 44 und Leipzig auf Seite 78).

Zuständigkeit: Für den Erlass der Anordnung ist die Untere Bauaufsichtsbehörde zuständig.⁶⁶ Die

⁶⁵ Der gleiche oder ein ähnlicher Wortlaut findet sich in allen Bauordnungen der Länder.

⁶⁶ Vgl. z. B. § 58 Abs. 2 BremLBO, § 58 Abs. 2 BauO NRW.

Zuständigkeiten auf der Grundlage des Polizei- und Ordnungsrechts bleiben unberührt.

Adressat einer bauordnungsrechtlichen Verfügung ist der sog. „Störer“, also diejenige natürliche oder juristische Person, die für den (bau)rechtswidrigen Zustand verantwortlich ist.⁶⁷ Soweit die Landesbauordnungen keine speziellen Regelungen enthalten, ergibt sich die Verantwortlichkeit nach den Vorschriften des allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrechts.⁶⁸

Als Störer kommen der Zustandsstörer (Grundstückseigentümer) und/oder der Verhaltensstörer (z. B. Bauherr, der nicht mit dem Grundstückseigentümer identisch sein muss, oder ein anderer am Bau Beteiligter) in Betracht.⁶⁹ Bei mehreren Störern besteht grundsätzlich deren Verantwortlichkeit unabhängig voneinander und nebeneinander. Die zuständige Behörde muss in diesen Fällen eine Störerauswahl nach den allgemeinen sicherheitsrechtlichen Grundsätzen vornehmen. Besteht eine Mehrheit von Störern, kann die Bauaufsichtsbehörde ihre Verfügung nur durchsetzen, wenn sie entweder alle Verantwortlichen in Anspruch nimmt oder bei Inpflichtnahme von einem der Störer gegen weitere (zivilrechtlich) Mitberechtigte eine Duldungsverfügung erlässt. Wurde eine Duldungsverfügung (noch) nicht erlassen, ist die behördliche Anordnung dennoch rechtmäßig, es besteht aber ein Vollstreckungshindernis für den Verwaltungszwang.⁷⁰

Soweit Dritte (z. B. Mieter oder Pächter) von der Anordnung betroffen sind, muss ihnen gegenüber – zur Beseitigung von Vollstreckungshindernissen – ebenfalls eine Duldungsverfügung ergehen.⁷¹

In einigen Ländern ist (für bestimmte) bauordnungsrechtliche Anordnungen geregelt, dass sie auch gegenüber Rechtsnachfolgern erlassen werden können.⁷² Soweit eine ausdrückliche Regelung nicht vorhanden ist, kommt es darauf an, ob die Übergangsfähigkeit des Rechts auf Grund der Sachbezogenheit der Verpflichtung sowohl für Einzel- als auch Gesamtrechtsnachfolger zu bejahen ist.

Auch im Falle einer Insolvenz ist der Eigentümer bzw. der Inhaber der tatsächlichen Gewalt dafür verantwortlich, dass durch den Zustand der Sache die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht gestört oder gefährdet wird. Gegen ihn können Maßnahmen ergriffen werden, die auf die Beseitigung der Störung oder Gefährdung gerichtet sind. Wären derartige Maßnahmen gegen den Insolvenzverwalter, der (anstelle des Eigentümers) als Zustandsverantwortlicher einzig in Betracht kommt, ausgeschlossen, würde dies eine

substantielle Beschneidung des Ordnungsrechts bedeuten.

Anhörung: Der Adressat der beabsichtigten Anordnung ist vor Erlass des Verwaltungsaktes anzuhören (§ 28 Abs. 1 VwVfG). In den Fällen, in denen eine sofortige Entscheidung geboten ist, kann auf die Anhörung verzichtet werden.

Formerfordernis: Soweit nicht ausdrücklich die Schriftform gefordert wird, kann eine bauordnungsrechtliche Anordnung als Verwaltungsakt mündlich oder schriftlich erlassen werden. Eine mündliche Anordnung ist nach § 37 Abs. 2 Satz 2 VwVfG schriftlich zu bestätigen, wenn hieran ein berechtigtes Interesse besteht und der Betroffene dies unverzüglich verlangt. Auch ohne Verlangen wird die schriftliche Bestätigung dringend angeraten, da die Widerspruchsfrist gegen die Anordnung erst mit Zugang der schriftlichen Rechtsbehelfsbelehrung beginnt (§ 58 Abs. 1 VwGO).

Begründung: Eine schriftliche Anordnung bzw. schriftliche Bestätigung ist zu begründen (§ 39 Abs. 1 LVwVfG). In der Begründung des Verwaltungsaktes sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe, die die Bauaufsichtsbehörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben, mitzuteilen.

Ermessen, Verhältnismäßigkeit, Bestimmtheit: Das Ermessen der zuständigen Behörde bezieht sich darauf, „ob“, „wie“ und „gegen wen“ sie einschreitet.⁷³

Die bauordnungsrechtliche Anordnung muss den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen. Sie muss ein geeignetes Mittel darstellen, die baurechtswidrigen Zustände zu beseitigen, und zur Erreichung des Gesetzeszweckes geboten sein. Einige Landesbauordnungen regeln dies ausdrücklich wie folgt: „wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können“. Die Anordnung darf nicht außer Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Hierbei sind der angestrebte Erfolg und der Schaden des Betroffenen gegenüberzustellen. Dies kann von besonderer Bedeutung sein, wenn ein geringfügiger Verstoß gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften zu gravierenden finanziellen Belastungen führt. Dagegen sind grundsätzlich finanzielles Unvermögen, erhebliche finanzielle Verluste oder erheblicher Zeitaufwand nicht maßgeblich.⁷⁴

Die Anordnung muss – wie jeder Verwaltungsakt – hinreichend bestimmt sein (§ 37 VwVfG), also ihren Inhalt so vollständig und eindeutig erkennen erlassen, dass einerseits der Adressat erkennen kann, welche Pflichten ihm auferlegt werden und dieser andererseits im Wege des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden kann.⁷⁵

⁶⁷ Vgl. Schoch, Friedrich, 2005: Eingriffsbefugnisse der Bauaufsichtsbehörden. In: Jura 2005, 178 ff.

⁶⁸ Vgl. z. B. §§ 6 PolG BW, §§ 68 ff. SOG MV.

⁶⁹ Orloff, Karsten-Michael, 2005: Die Entwicklung des Bauordnungsrechts. In: NVwZ 2005, S. 1387 mit weiteren Nachweisen.

⁷⁰ Vgl. Schoch, 2005, a. a. O., 178 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁷¹ Vgl. z. B. OVG Berlin, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2005, 515; OVG Greifswald, Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR) 2005, 28.

⁷² Vgl. z. B. § 58 Abs. 2 LBauO MV, Art. 54 Abs. 2 Satz 3 BayBO.

⁷³ Vgl. VGH Kassel, Informationsdienst Öffentliches Baurecht (BRS) 66 Nr. 194; vertiefend z. B. Große-Suchsdorf et al. 2006, a. a. O., § 89 Rn. 51 ff.

⁷⁴ Vgl. Reichel, Gerhard / Schulte, Bernd (Hrsg.), 2004: Handbuch Bauordnungsrecht. München, Kap. 15, Rn. 27 f.

⁷⁵ Vgl. z. B. VGH Kassel, Informationsdienst Öffentliches Baurecht (BRS) 39 Nr. 219. Hinsichtlich weiterer Einzelheiten vgl. z. B. Große-Suchsdorf et al., 2006, a. a. O., § 89.

4.3 Denkmalrechtliche Eingriffsbefugnisse

Nach den Denkmalschutzgesetzen der Länder ist es die Aufgabe des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die Kulturdenkmäler als Quellen und Zeugnisse menschlicher Geschichte und Entwicklung zu schützen und zu erhalten. Grundsätzlich gibt es zwei Systeme, nach denen die Denkmalqualität definiert wird: das sog. konstitutive und das sog. deklarative System.

Im **konstitutiven System** sind im jeweiligen Denkmalschutzgesetz die Bedingungen festgelegt, die erfüllt sein müssen, damit ein Objekt per Verwaltungsakt (förmliche Unterschutzstellung) durch die Denkmalschutzbehörde zum Denkmal erklärt wird. In diesem System erlangt ein Gebäude den Denkmalstatus durch Eintragung in das Denkmalverzeichnis.

Im **deklarativen System** ist der Denkmalstatus nicht von der Eintragung in das Denkmalverzeichnis abhängig. Hier definiert das Denkmalschutzgesetz abschließend, unter welchen Bedingungen ein Gebäude ein Denkmal ist. Sobald die Voraussetzungen erfüllt sind, greift das Denkmalrecht, unabhängig vom aktiven Handeln der Denkmalschutzbehörde.

Unabhängig vom jeweiligen System müssen Denkmäler in gleicher Weise geschützt werden. Wenn der Schutz und die Pflege unterbleiben und die Denkmale in ihrer Eigenschaft gefährdet sind, kann die zuständige Denkmalbehörde eingreifen und den Erhalt des Denkmals anordnen.

Die Landesdenkmalgesetze sehen den Erlass von Verwaltungsakten für Denkmale vor. Für den Umgang mit Problemimmobilien sind insbesondere Anordnungen zur Erhaltung und zur Wiederherstellung von Denkmälern bedeutsam. Zudem kann die Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen in einigen Ländern ein denkmalrechtliches Vorkaufsrecht ausüben. Auch eine denkmalrechtliche Enteignung kann – als letztes Mittel – eingesetzt werden, wenn andere Instrumente nicht greifen. Die unten stehende Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Regelungen der Länder.

Anordnungen zur Erhaltung von Denkmälern: Soweit Verfügungsberechtigte ihren Pflichten zur „Erhaltung“ und „pflegerischen Behandlung“ von Denkmälern nicht nachkommen und hierdurch die Gefährdung eines Denkmals eintritt, kommt die Anordnung von Maßnahmen zur Instandhaltung oder Instandsetzung oder zur Sicherung des Denkmals in Betracht. Die **Instandhaltung** dient dazu, einem

Land	Denkmalschutzgesetz vom	Anordnung Erhaltung und Instandsetzung	Anpassung/Wiederherstellung	Vorkaufsrecht	Enteignung
Baden-Württemberg	23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 104)	§ 6 (Erhaltung) § 7 (Instandsetzung)	§ 15		§ 25
Bayern	26. März 2019 (GVBl 2019, S. 98)	Art. 6	Art. 15	Art. 19	Art. 18
Berlin	2. Februar 2018 (GVBl. S. 160)	§ 8	§ 13		§ 17
Brandenburg	24. Mai 2004 (GVBl. I S. 215)	§ 7	§ 8		§ 23
Bremen	18. Dezember 2018 (BremGBl. S. 631)	§ 9	§ 10		§ 20
Hamburg	5. April 2013 (GVBl. S. 142)	§ 14	§ 29		§ 20
Hessen	28. November 2016 (GVBl. 2016, S. 211)	§ 11	§ 8		§ 25
Mecklenburg-Vorpommern	12. Juli 2010 (GVObI. M-V S. 366, 379, 383, 392)	§ 6	§ 17	§ 22	§ 21
Niedersachsen	26. Mai 2011 (Nds. GVBl. S. 135)	§§ 6, 7	§ 25		§ 30
Nordrhein-Westfalen	15. November 2016 (GV. NRW. S. 934)	§ 7	§ 27 Abs. 2		§ 30
Rheinland-Pfalz	3. Dezember 2014 (GVBl. S. 245)	§ 14 Abs. 2	§ 14 Abs. 1	§ 32	§ 30
Saarland	13. Juni 2018 (Amtsbl. I 2018, S. 358)	§ 5	§ 23	§ 15	§ 19
Sachsen	15. Dezember 2016 (SächsGVBl., S. 630, 636)	§ 8	§ 11 Abs. 2	§ 17	§ 27
Sachsen-Anhalt	20. Dezember 2005 (GVBl. LSA S. 769, 801)	§ 9 Abs. 2	§ 9 Abs. 8	§ 11	§ 19
Schleswig-Holstein	30. Dezember 2014 (GVObI. 2015, 2)	§ 16	§ 17		§ 21
Thüringen	18. Dezember 2018 (GVBl. S. 731, 735)	§ 7	§ 15	§ 30	§ 27

Tabelle 5: Übersicht über Regelungen der Landesdenkmalschutzgesetze mit besonderer Bedeutung für den Umgang mit Problemimmobilien

Quelle: Plan und Praxis und RegioKontext, Stand: April 2019

Verfall des Kulturdenkmals vorzubeugen.⁷⁶ Es kommen z. B. folgende Anordnungen zur Instandhaltung in Betracht: Befestigung von Ziegeln, Ausfugung, vorbeugende Schädlingsbekämpfung, Streichen von Fenstern, Sicherstellung des Wasserabflusses. Die **Instandsetzung** dient dazu, bereits eingetretene Schäden an der Denkmalsubstanz sowie an nicht geschützten Teilen, die für den Bestand des Kulturdenkmals unabdingbar sind, zu beheben. Dem Verfügungsberechtigten dürfen nur konservierende, dem Verfall oder der Substanzminderung vorbeugende Maßnahmen auferlegt werden. Es können z. B. folgende Maßnahmen angeordnet werden: Reparatur beschädigter Teile des Gebäudes sowie Austausch nicht reparabler Teile. Verschönerungs- oder Verbesserungsmaßnahmen dürfen hingegen nicht verlangt werden.

Anordnungen zur Erhaltung von Denkmälern können einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung von Mängeln an denkmalgeschützten Immobilien leisten. Ihr Anwendungsbereich ist jedoch durch den Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit deutlich eingeschränkt. Sind Baudenkmale bereits verwahrlost und gehen von dem Objekt Gefährdungen der Öffentlichkeit aus, ist eine zeitnahe Abstimmung zwischen bauordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und denkmalrechtlichen Maßnahmen zum Schutz und zur Erhaltung des Baudenkmals geboten. Wird bei einem denkmalgeschützten Gebäude eine Anordnung getroffen, die auf eine bauordnungsrechtliche Norm gestützt wird, kommt es auf die Frage der Zumutbarkeit nicht an. Die Bauordnungsbehörde hat zwar bei der Ermessensentscheidung über die auszuwählenden Mittel zu berücksichtigen, ob Erhaltungsmaßnahmen denkmalrechtlich wegen Unzumutbarkeit nicht gefordert werden könnten. Ist aber – wie hier – ein milderes Mittel als die angeordnete Erhaltungsmaßnahme nicht vorhanden, ist die Anordnung auch nicht mit Blick auf die denkmalrechtliche Unzumutbarkeit ermessensfehlerhaft.⁷⁷

Anordnungen zur Wiederherstellung von Denkmälern: Führt ein Eigentümer an einem Denkmal Maßnahmen ohne Erlaubnis, unsachgemäß oder im Widerspruch zu Auflagen durch, kann angeordnet werden, den bisherigen Zustand wiederherzustellen. Bei widerrechtlicher vorsätzlicher oder fahrlässiger Beschädigung besteht die Verpflichtung zur Wiederherstellung des zerstörten Denkmals.⁷⁸ In einigen Ländern finden sich spezielle Regelungen zur Wiederherstellung von Denkmalen. Während es sich z. B. in Sachsen⁷⁹ um eine Ermessensentscheidung handelt, ist in Nordrhein-Westfalen geregelt, dass derjenige, der „widerrechtlich ein Denkmal vorsätzlich oder fahrlässig beschädigt oder zerstört, (...) auf Verlangen der Unteren Denkmalbehörde verpflichtet (ist), das Zerstörte wiederherzustellen.“⁸⁰

Das Instrument der Wiederherstellungsanordnung ist nicht auf die Beseitigung eines Verwahrlosungszustands gerichtet. Es ist als eine Sanktion gegen die (teilweise) Zerstörung eines Denkmals gestaltet. Sofern sich das Denkmal vor der (teilweisen) Zerstörung in einem verwahrlosten Zustand befunden hat, wird ein – gesetzlich nicht vorgesehener – positiver Nebeneffekt erreicht. Die Anzahl der Fälle, in denen dieses Instrument Anwendung gefunden hat, wird als gering eingeschätzt.

Denkmalrechtliches Vorkaufsrecht: Einige Landesdenkmalgesetze beinhalten ein gesetzliches Vorkaufsrecht mit gleichen oder ähnlichen Tatbeständen beim Kauf von Grundstücken, auf denen sich Denkmale befinden.⁸¹ Das Vorkaufsrecht kann entweder durch das Land⁸² oder durch die Gemeinden⁸³ ausgeübt werden. Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn dadurch die dauernde Erhaltung des Denkmals ermöglicht werden soll. In einigen Ländern ist die Ausübung des Vorkaufsrechts auch in anderen Fällen möglich, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt.⁸⁴ Das Vorkaufsrecht wird teilweise ausgeschlossen bei Verkaufsfällen zwischen Verwandten⁸⁵ sowie beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und bei Erbbaurechten.⁸⁶

Die Anwendungsmöglichkeiten des denkmalrechtlichen Vorkaufsrechts beim Umgang mit Problemimmobilien sind in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt: Zunächst gibt es dieses Instrument nur in sieben Ländern (Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Thüringen, Bayern, Sachsen-Anhalt). Zudem sind im Bereich der verwahrlosten Immobilien, die dem Denkmalschutz unterliegen, i. d. R. nur wenige Kaufvorgänge zu verzeichnen, die die Anwendung des Vorkaufsrechts überhaupt ermöglichen. Die tatbestandlichen Voraussetzungen schränken die Anwendbarkeit des Vorkaufsrechts darüber hinaus ein. Nicht zuletzt müssen zur Ausübung des Vorkaufsrechts auch die erforderlichen finanziellen Mittel in der Gemeinde bereitstehen.

Denkmalrechtliche Enteignung: Alle Landesdenkmalgesetze enthalten Regelungen zur Enteignung.⁸⁷ Sie sehen eine Enteignung als sog. Administrativenteignung durch Vollzugsakte vor.⁸⁸ Eine Enteignung ist zulässig, wenn eine Gefahr für den Bestand oder für die Gestalt eines Denkmals auf andere Weise nicht nachhaltig abgewehrt werden kann. Im Hinblick auf die Strenge der tatbestandlichen Voraussetzungen für Enteignungen und angesichts der Zurückhaltung der zuständigen Behörden beim Einsatz dieses Instrumentariums sowie entstehender Kosten für die Entschädigung des Eigentümers handelt es sich i. d. R. um besonders gelagerte Einzelfälle.

⁷⁶ Vgl. Martin, Dieter; Krautberger, Michael, 2004: Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege. München, Kap. G, Rn. 153.

⁷⁷ Vgl. VG Dessau, Beschluss vom 29. Juli 2005 – 1 B 163/05 –, juris.

⁷⁸ Vgl. z. B. § 27 DSchG NW. Hier finden im Übrigen die Vorschriften des OBG NW Anwendung. Vgl. auch SächsOVG, Urteil vom 27. September 2018 – 1 A 187/18 –, juris.

⁷⁹ Gemäß § 11 Abs. 2 SächsDSchG.

⁸⁰ § 27 Abs. 2 DSchG NW.

⁸¹ Vgl. § 22 DSchG MV; § 32 DSchG RP; § 15 SDSchG; § 17 SächsDSchG; § 11 DSchG LSA; § 30 ThürDSchG; Art. 19 DSchG Bay; § 32 DSchG NW für den Kauf historischer Ausstattungstücke, die zusammen mit Baudenkmalern geschützt und in die Denkmalliste eingetragen sind.

⁸² Vgl. Art. 19 DSchG Bay; § 32 DSchG RP und § 17 SächsDSchG sowie § 11 DSchG LSA bei überörtlicher Bedeutung.

⁸³ Vgl. § 22 DSchG MV; § 32 DSchG RP; § 15 SDSchG; § 17 SächsDSchG; § 30 ThürDSchG.

⁸⁴ Vgl. § 32 DSchG RP; § 15 SDSchG; § 30 ThürDSchG.

⁸⁵ Vgl. § 30 ThürDSchG; § 11 DSchG LSA; § 17 SächsDSchG; § 15 SDSchG.

⁸⁶ § 22 Abs. 1 Satz 4 DSchG MV.

⁸⁷ Gleiche oder ähnliche Tatbestandsvoraussetzungen in allen Landesdenkmalschutzgesetzen.

⁸⁸ Vgl. Martin; Krautberger, 2004, a. a. O., Kap. G II Nr. 2 Rn. 84. Vgl. zu sonstigen Beeinträchtigungen des Eigentums, Wirkungen von sog. Kompensationen sowie Grenzen der denkmalrechtlichen Einschränkungen Ebd., Kap. G II Nr. 2 und 3.

Instrumente

- Denkmalrechtliche Instandsetzungsanordnung
- Ersatzvornahme

Objekt

Barockes Fachwerkgebäude

Landkreis

Schwalm-Eder

Bundesland

Hessen

Ansprechpartner

Kreisausschuss des Schwalm-Eder-Kreises,
Untere Bauaufsichtsbehörde

LANDKREIS SCHWALM-EDER

Denkmalrechtliche Instandsetzungsanordnung

Ausgangssituation und Problemlage

Ein ehemaliges Gutshaus im ländlichen Raum im Landkreis Schwalm-Eder, ein großvolumiges, barockes Fachwerkgebäude, das den nördlichen Abschluss des Dorfplatzes bildet, ist ein Einzeldenkmal von künstlerischer, städtebaulicher und geschichtlicher Bedeutung. Das Gebäude wies seit mindestens 2003 eine schadhafte Dacheindeckung auf. Ziegel waren teilweise verrutscht, drohten herunterzufallen oder fehlten gänzlich.

Instrumente und Ergebnis

Nach § 3 HBO sind bauliche Anlagen so instand zu halten, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen nicht gefährdet werden. Nach § 11 HBO muss jede bauliche Anlage in ihren einzelnen Teilen und für sich allein standsicher sein. Gemäß § 11 HDSchG sind die Eigentümer, Besitzer und Unterhaltspflichtigen von Kulturdenkmälern verpflichtet, die im Rahmen des Zumutbaren zu erhalten und pfleglich zu behandeln.

Mit Schreiben vom 17.10.2003 und 01.11.2004 wurde der Eigentümer darauf hingewiesen, dass er aus denkmalrechtlichen wie auch bauordnungsrechtlichen Gründen die baulichen Mängel zu beseitigen hat. Mit den Schreiben wurde gleichzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, ohne dass der Eigentümer davon Gebrauch gemacht hat.

Mit Verfügung vom 13.01.2005 ordnete die untere Bauaufsichtsbehörde an, das Dach **dem Denkmalschutz entsprechend fachgerecht instand zu setzen** und dabei fehlende Ziegel zu ersetzen, so dass sich keine Bauteile mehr lösen und herabstürzen können. Bestandteil der Anordnung war darüber hinaus eine Fristsetzung für die Durchführung der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen von einem Monat, die Androhung einer Durchführung der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen im Wege einer Ersatzvornahme (einschließlich Veranschlagung des Kostenbetrages für die Ersatzvornahme), die Anordnung der sofortigen Vollziehung der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen sowie die Festsetzung von Kosten für die Entscheidung.

Die angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen wurden ausführlich begründet (u. a. hinsichtlich der festgestellten Tatbestandsmerkmale, der Rechtsgrundlagen (§ 3 HBO, § 11 HBO, § 11 HDSchG) für die angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen, des Adressaten der Anordnung und der fehlenden Voraussetzungen für eine Duldung des festgestellten rechtswidrigen Zustandes sowie der Geeignetheit, Angemessenheit und Erforderlichkeit der angeordneten Instandsetzungsmaßnahmen wie auch der Verhältnismäßigkeit der angedrohten Zwangsmittel). Die baulichen Mängel wurden durch den Eigentümer beseitigt.

Bei einer erneuten Ortsbesichtigung im Jahr 2013 wurden erneut Schäden an der Dacheindeckung festgestellt. Mit Schreiben vom 21.10.2013 wurde der Eigentümer darauf hingewiesen die baulichen Mängel aus denkmalrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Gründen zu beseitigen. Mit Verfügung vom 13.11.2013 hat die untere Denkmalschutzbehörde angeordnet, dass Dach fachgerecht instand zu setzen. Da der Eigentümer die angeordnete Maßnahme nicht innerhalb der gesetzten Frist ausführte, wurden die Mängel im Rahmen der Ersatzvornahme beseitigt.

4.4 Wohnungsaufsichtsrechtliche Eingriffsbefugnisse und Zweckentfremdungsrecht

Mit den Instrumenten der Wohnungsaufsicht können die Kommunen in zwei Richtungen gegen Problemimmobilien vorgehen und sich für den Erhalt von Wohnraum einsetzen. Zum einen, indem sie der Vernachlässigung, Verwahrlosung und (sofern im entsprechenden Gesetz vorgesehen) auch der Überbelegung von Wohnraum mit den Maßnahmen des Wohnungsaufsichtsrechts entgegenwirken und zum anderen, indem sie gegen die Zweckentfremdung von Wohnraum vorgehen.

Weder das Wohnungsaufsichtsrecht noch die Regelungen zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum sind bundesweit einheitlich geregelt. Es handelt sich jeweils um Landesrecht. Der Tatbestand der Zweckentfremdung von Wohnraum (bspw. durch Leerstand) ist dabei in einigen Ländern durch eigene gesetzliche Regelungen erfasst, in anderen Ländern ist die Regulierung der Zweckentfremdung Teil des Wohnungsaufsichtsrechts. Es gibt Länder, die über keinerlei eigene Regelungen verfügen, während in anderen Ländern mehrere Regelungen parallel zu beachten sind. In den

Jahren 2018 und 2019 wurden diesbezüglich in zahlreichen Ländern Gesetze neu aufgelegt oder novelliert. Tabelle 6 gibt einen Überblick über den Sachstand nach Ländern.

Wohnungsaufsichtsrecht

Wohnungsaufsichts- oder Wohnraumschutzgesetze liegen aktuell in Berlin, Bremen und Hamburg sowie in den Ländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt vor.⁸⁹

Ziel der Wohnungsaufsicht ist die Gewährleistung von Mindeststandards der Ausstattung und die Beseitigung von Missständen an Wohnraum, um die ordnungsgemäße Nutzung von Wohngebäuden, Wohnungen und Wohnräumen sowie den dazugehörigen Nebengebäuden und Außenanlagen sicherzustellen.

Das Wohnungsaufsichtsrecht ist konzipiert als ein Instrument der Daseinsvorsorge mit ordnungsrechtlichen Elementen. Es ist auf die Einhaltung baulicher, technischer und hygienischer Mindeststandards ausgerichtet sowie auf die Instandsetzung von Wohnräumen, Wohnungen und Wohngebäuden.

⁸⁹ Niedersachsen bereitet aktuell die Einführung eines Wohnungsaufsichtsgesetzes vor. Auch in anderen Ländern wird die Einführung eines solchen Gesetzes diskutiert.

Land	Wohnungsaufsichtsrecht (Datum der letzten Änderung)	Zweckentfremdungsrecht (Datum der letzten Änderung)	Zweckentfremdungsverbotssatzungen in Städten und Gemeinden
Baden-Württemberg	keine Regelung	ZwEWG vom 19.12.2013	u. a. Stuttgart, Freiburg, Heidelberg, Konstanz, Tübingen
Bayern	keine Regelung	ZwEWG vom 19.06.2017	u. a. München, Puchheim
Berlin	WoAufG Bln vom 20.03.2019	ZwVbG vom 09.04.2018 und ZwVbVO vom 02.07.2019	landesweit
Brandenburg	keine Regelung	BbgZwVbG vom 5. Juni 2019	bislang keine
Bremen	BremWAG vom 26.03.2015	keine Regelung	
Hamburg	HmbWoSchG vom 23.10.2018	im HmbWoSchG enthalten (§9)	landesweit
Hessen	HWoAufG vom 30.06.2017	Gesetzentwurf in Diskussion	
Mecklenburg-Vorpommern	keine Regelung	keine Regelung	
Niedersachsen	Gesetzentwurf in Diskussion	NZwEWG vom 27. März 2019	
Nordrhein-Westfalen	WAG NRW vom 30.04.2014	Im WAG NRW enthalten (§ 10)	u. a. Köln, Bonn, Münster, Dortmund
Rheinland-Pfalz	keine Regelung	keine Regelung	
Saarland	keine Regelung	keine Regelung	
Sachsen	keine Regelung	Gesetzentwurf in Diskussion	
Sachsen-Anhalt	WoAufG LSA vom 20.11.2018	keine Regelung	
Schleswig-Holstein	keine Regelung	keine Regelung	
Thüringen	keine Regelung	keine Regelung	

Tabelle 6: Wohnungsaufsichtsrecht und Zweckentfremdungsrecht in den Ländern

Quelle: Plan und Praxis und RegioKontext, Stand: Juli 2019

Instrumentensteckbrief

**WOHNUNGAUFSICHTSRECHTLICHE EINGRIFFS-
BEFUGNISSE FÜR INSTANDSETZUNGSMASSNAHMEN****Inhalt**

- Anordnung der Erfüllung von Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse
- Anordnung der Instandsetzung von Wohnungen, Wohnräumen und Wohngebäuden

Ziel

Anordnung zur (Wieder-) Herstellung des Gebrauchswertes einer mangelbehafteten Wohnung

Ermächtigungsgrundlage

Wohnungsaufsichtsgesetze in den Ländern Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt

Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)

- Mindestanforderungen: die bauliche Beschaffenheit entspricht nicht den Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse
- Instandsetzung: der Gebrauch zu Wohnzwecken ist erheblich beeinträchtigt oder die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung besteht
- Maßnahme muss – soweit es sich nicht um die Nachholung erforderlicher Instandhaltungsmaßnahmen handelt – dem Verfügungsberechtigten wirtschaftlich zumutbar sein

Verfahren, Vollstreckung und Vollzug

- Ermessensentscheidung
- Verwaltungsakt der Gemeinde (wohnungsaufsichtsrechtliche Anordnung) gegen den Verfügungsberechtigten
- Vollstreckungsmöglichkeiten: Zwangsgeld, Ersatzvornahme

Kostentragung

In Anspruch genommener Verfügungsberechtigter hat Kosten zu tragen, die ihm bei der Erfüllung der Anordnung oder die der Behörde bei Ersatzvornahme entstehen

Die Fallgestaltungen, in denen die Wohnungsaufsichtsbehörden eingreifen, sind unterschiedlich. Sie reichen von einzelnen Missständen bis hin zu einer Anhäufung von Mängeln. Typische wohnungsbezogene Einzelfälle sind Feuchtigkeitsprobleme bis zur Schimmelbildung, defekte Fenster, schadhafte oder fehlende sanitäre Installationen, schadhafte Türen und Böden, mangelnde Beheizungsmöglichkeiten, fehlende oder mangelhafte Elektroinstallationen. Hinzu kommen typische gebäudebezogene Missstände wie defekte Treppen und Aufzüge, unzureichende Treppenhausbeleuchtung, Schäden an der Eingangstür, an Briefkästen und Klingelanlagen. Dies sind wohnungs- oder gebäudebezogene Missstände, die in der Praxis die meisten Anwendungsfälle darstellen, aber noch nicht zwangsläufig auf eine Problemimmobilie hindeuten, die eine negative Ausstrahlung auf das Quartier hat.

Anders stellt es sich dar, wenn ganze Gebäude oder Gebäudekomplexe einen Verwahrlosungsprozess durchlaufen und durch unterlassene Instandsetzung negative Wirkungen auf ihre Umgebung ausstrahlen. Es treten zunehmend mehr Mängel auf, der Sanierungsstau wächst. Hinzu kommen häufig Ablagerungen von Müll im Außenbereich. Der desolate Zustand wird nach außen sichtbar, das Gebäude ist als Problemimmobilie erkennbar.

Waren es in der Vergangenheit bestimmte (oft international agierende) Finanzinvestoren, die mit dem Immobilienerwerb auf eine kurzfristige Rendite zielten, sind seit geraumer Zeit zwei andere Eigentümerkonstellationen auffällig (vgl. dazu auch Kapitel 2.2 und 2.3):

Zum einen kleinere Unternehmen oder Personengesellschaften, die Immobilien günstig erwerben und an einer kurzfristigen Verwertung und nicht an einer langfristigen Wertsteigerung interessiert sind. Diese Eigentümer reagieren häufig gar nicht oder nur sehr verzögert auf

Im Einzelnen enthalten die vorhandenen Wohnungsaufsichtsgesetze durchgängig die Möglichkeit der Anordnung der

- Erfüllung von Mindestanforderungen an erträgliche Wohnverhältnisse,
- Instandsetzung,
- Unbewohnbarkeit sowie
- Teilräumung bei Überbelegung.

Tabelle 7 gibt einen Überblick über die einzelnen Landesgesetze.

Land	Gesetz	Instandsetzungs- verfügung	Mängelbeseitigungs- verfügung	Unbewohnbarkeits- erklärung	Überbelegungs- regelung
Berlin	WoAufG Bln vom 20.03.2019	§ 3	§ 4	§ 6	§ 7
Bremen	BremWAG vom 23.08.2019	§ 6	§ 6	§ 7	§ 8
Hamburg	HmbWoSchG vom 23.10.2018	§ 4	§ 4	§ 6	§ 7
Hessen	HWoAufG vom 30.06.2017	§ 3	§ 4	§ 6	§ 7
Nordrhein-Westfalen	WAG NRW vom 10.04.2014	§ 7	§ 7	§ 8	§ 9
Sachsen-Anhalt	WoAufG LSA vom 20.11.2018	§ 5	§ 5	§ 6	§ 7

Tabelle 7: Wohnungsaufsichtsrechtliche Eingriffsbefugnisse

Quelle: Plan und Praxis und RegioKontext, Stand: Juli 2019

Instandsetzungsanordnungen, so dass dann nur die Androhung der Unbewohnbarkeitserklärung als Maßnahme bleibt, insbesondere, wenn durch Wasser- oder Energiesperren keine zumutbaren Wohnverhältnisse mehr gegeben sind.

Zum anderen werden unlautere Geschäftsmodelle betrieben, oft bevorzugt in entspannten Wohnungsmärkten, in denen leer stehende, eigentlich schon abgängige, Immobilien günstig gekauft oder ersteigert werden. Häufig wird in diesen Fällen die skrupellose Bewirtschaftungsstrategie mit anderen unlauteren Geschäftspraktiken kombiniert. Die Eigentümer sind nicht gewillt, die Gebäude instand zu setzen, so dass als letztes Mittel nur Räumung der Häuser nach Erklärung der Unbewohnbarkeit bleibt. Der Wohnraum wird mit einem Nutzungsverbot belegt, das bis zur Wiederherstellung des Wohnraumes im Sinne des Wohnungsaufsichtsgesetzes andauert.

Die Wohnungsaufsicht kann ihre Instrumente aufgrund der unzumutbaren Wohnverhältnisse und drohender Gesundheitsgefahren einsetzen, auch wenn keine Gefahr im Sinne des Bauordnungsrechts vorliegt. Die Eingriffsschwelle ist unterhalb einer Gefahrenabwehr im klassischen Sinne angesiedelt. Wenn sowohl Missstände im Sinne der Wohnungsaufsicht als auch bauordnungsrechtliche Gefahratbestände erfüllt sind, dann bedarf es der Absprache zwischen den Ämtern, aufgrund welcher Rechtsgrundlage vorgegangen wird.

Ein weiteres Phänomen im Zusammenhang mit Problemimmobilien stellt die Überbelegung von Wohnraum dar. Wenn die Unterbringung mit der Intention verbunden ist, die Notlage bestimmter Bevölkerungsgruppen auszunutzen, kann gegen die Überbelegung durch die Anordnung der (Teil-)Räumung vorgegangen werden. Die Wohnungsaufsichtsgesetze bestimmen hierzu die Mindestgrößen von Wohnräumen pro Person.

Die Wohnungsaufsicht gewinnt insgesamt für den Umgang mit Problemimmobilien an Bedeutung, da über deren Instrumente spezifische Anordnungen eröffnet werden, um die ordnungsgemäße Nutzung von Wohnraum zu gewährleisten. Die aktuelle Praxis in mehreren Bundesländern zeigt, dass das Wohnungsaufsichtsrecht bei konsequenter Handhabung zur Problembewältigung beitragen kann.

Die Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes in Nordrhein-Westfalen hat bestätigt, dass sich das WAG in seiner bisherigen Fassung bewährt hat und dort insbesondere für Kommunen, in denen Probleme in großem Umfang bestehen und die viele Anwendungsfälle aufweisen, unverzichtbar ist. Nahezu alle Kommunen, die das Wohnungsaufsichtsgesetz anwenden, gehen davon aus, dass die Problemlagen und Anwendungsfälle zukünftig in zahlreichen Städten sogar zunehmen werden. Der Bedarf von Kommunen, auf die Instrumente des WAG zurückgreifen zu können, wird also in den nächsten Jahren tendenziell zunehmen.⁹⁰

⁹⁰ Vgl. IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH; TIMOU-ROU Stadtraumkonzepte, 2018: Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf/Leipzig.

FRANKFURT AM MAIN

Anwendung des Wohnungsaufsichtsgesetzes

Ausgangssituation und Problemlage

Bei einem sechsgeschossigen Gebäude mit zwölf Wohnungen wurden im Rahmen von mehreren Begehungen, die aufgrund von Beschwerden der Bewohner durchgeführt worden waren, eine Vielzahl von Mängeln und Missständen festgestellt, die Folge von unterlassenen, aber erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen waren und die gleichzeitig das Wohnen in diesem Gebäude offensichtlich beeinträchtigten. Bezogen auf das Gebäude waren die Hauseingangstür nicht gang- und schließbar sowie die Klingel- und Gegensprechanlage nicht in Funktion, im Treppenhaus fehlten Abdeckungen der Elektroverteilung, die Regenrinnen waren undicht und an den Außenwänden lagen teilweise Putzschäden vor.

Darüber hinaus waren in einer Wohnung Schäden in der Zu- und/oder Ableitung im Versorgungsschacht vorhanden. Ferner lag an der Wand des Versorgungsschachtes ein Schimmelbefall vor.

Instrumente und Ergebnis

Auf der Rechtsgrundlage des Hessischen Wohnungsaufsichtsgesetzes leitete die Stadtverwaltung zur Behebung der festgestellten Mängel und Missstände ein **wohnungsaufsichtsrechtliches Verfahren** ein. Es erfolgten:

Instrument

Wohnungsaufsichtsrechtliches Verfahren

Objekt

Mehrfamilienhaus

Kommune

Stadt Frankfurt am Main

Bundesland

Hessen

Ansprechpartner

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main,
Amt für Wohnungswesen



Im Gebäude festgestellte Mängel

Fotos: Stadt Frankfurt am Main

- im Rahmen einer Anhörung die Information des Eigentümers über die festgestellten Mängel und Missstände verbunden mit den Hinweisen, dass er nach dem Wohnungsaufsichtsgesetz zur Behebung dieser Mängel und Missstände innerhalb der im Anhörungsschreiben gesetzten Frist verpflichtet ist und im Falle einer Missachtung seiner Instandsetzungspflicht das Amt für Wohnungswesen die notwendigen Arbeiten per gebührenpflichtiger Verwaltungsverfügung unter Androhung der kostenpflichtigen Ersatzvornahme anordnen wird,
- nach unzureichenden Instandsetzungsarbeiten seitens des Eigentümers auf der Grundlage einer Kostenschätzung nach DIN 276 der Erlass einer Verwaltungsverfügung mit 1. Anordnung der in einer Anlage aufgegebenen Arbeiten innerhalb der dort genannten Fristen, mit 2. Androhung der Ersatzvornahme bei Kostenübernahme durch den Eigentümer für den Fall, dass die Arbeiten nicht fristgerecht, nicht fachgerecht oder nicht vollständig ausgeführt werden, sowie mit 3. Anordnung der sofortigen Vollziehung,
- der Erlass eines Gebührenbescheides für die wohnungsaufsichtliche Anordnung,
- nach bestandskräftiger Vollzugsfähigkeit der Verwaltungsverfügung die Durchführung von nicht erbrachten Arbeiten im Wege der Ersatzvornahme und Beitreibung der dafür veranschlagten Kosten sowie
- der abschließende Erlass eines Kostenfestsetzungsbescheides in Höhe der festgestellten Kosten für die Ersatzvornahme und die damit verbundene Rückstattung der zu viel beigetriebenen veranschlagten Kosten.

Instrumente

- Wohnungsaufsichtsrechtliche Ordnungsverfügung
- Unbewohnbarkeitserklärung

Objekt

Mehrfamilienhaus

Kommune

Stadt Essen

Bundesland

Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner

Stadt Essen,
Wohnungsaufsicht

ESSEN

Wohnungsaufsichtsrechtliche Unbewohnbarkeitserklärung

Ausgangssituation und Problemlage

In Essen häuften sich in den vergangenen Jahren Fälle, in denen marode Gebäude an Menschen vermietet wurden, die sich nicht oder nur zu erschwerten Bedingungen mit Mietwohnraum versorgen können. Auf der Vermieterseite gibt es gravierende Mängel bei der Instandhaltung und Bewirtschaftung der Häuser und auf der Mieterseite zeigt sich unzureichender Umgang mit dem Wohnraum. Dies äußert sich durch Vermüllung innerhalb und außerhalb des Gebäudes, Vandalismus, Anzapfen des Allgemeinstroms etc. Oftmals spitzt sich der Konflikt zwischen Vermieter und Mieterschaft zu und es kommt zu folgender typischen Fallkonstellation, bei der der Vermieter seinerseits die erforderlichen Zahlungen für die Wasser- und Energieversorgung einstellt.

Im Oktober 2015 wurde in Essen die zentrale Wasserversorgung für vier Mehrfamilienhäuser durch die Stadtwerke Essen gesperrt, da Zahlungsrückstände des Eigentümers bestanden. Um zu verhindern, dass die Bewohner sich direkt im Bereich der Straße mit Frischwasser versorgen, wurde der jeweilige Absperrschieber vor den Häusern mit schnell aushärtendem Beton versiegelt. In den Gebäuden wohnten mehrere Familien mit kleinen Kindern, die ab diesem Zeitpunkt nicht mehr über fließendes Wasser verfügten. Mitarbeiter der Stadt Essen stellten bei einer anschließenden Ortsbesichtigung fest, dass auch für die Heizungsanlage kein Brennmaterial (Pellets) vorhanden war.

Instrumente und Ergebnis

Die Stadt Essen forderte den Eigentümer durch **Ordnungsverfügungen gemäß § 7 Abs. 1 WAG NRW** dazu auf, die Wasserversorgung und Heizenergie wieder sicherzustellen. Die Anordnung wurde für sofort vollziehbar erklärt. Ein Zwangsgeld sowie die Erklärung der Unbewohnbarkeit des Gebäudes wurden angedroht. Als der Eigentümer nicht reagierte, wurden die Häuser gemäß

§ 8 Abs. 1 Nr. 3 WAG NRW für unbewohnbar erklärt und die Bewohner zur Räumung der Wohnungen aufgefordert. Die sofortige Vollziehung der Verfügungen wurde angeordnet. Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen bestätigte, dass die Voraussetzungen für ein Eingreifen nach dem Wohnungsaufsichtsgesetz vorliegen, da durch die fehlende Heizungs- und Wasserversorgung der Wohnungen erhebliche und gegenwärtige Gesundheitsgefahren für die Bewohner drohten, die ein weiteres Zuwarten der Behörde nicht zuließen und die sofortige Vollziehung der Ordnungsverfügungen rechtfertigten (so bspw. VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 06.01.2016 Az. 18 L2318/15).

Mit Blick auf die Notwendigkeit von Frisch- bzw. Trinkwasser für die Verrichtung der täglichen Grundbedürfnisse der betroffenen Hausbewohner, insbesondere der dort auch seinerzeit lebenden Kinder, war eine zentrale Wasserversorgung der Wohnungen unerlässlich, um grundlegende Hygieneanforderungen wie Waschen und Toilettengänge sowie auch der Nahrungszubereitung befriedigen zu können. Der Hauseigentümer war dafür verantwortlich, die ausreichende Versorgung der Wohnungen sicherzustellen, da nicht die einzelnen Mieter, sondern er als Eigentümer die entsprechenden Versorgungsverträge abgeschlossen hatte und die Wohnungen nicht über Einzelanschlüsse und individuelle Verträge mit den Versorgungsunternehmen verfügte. Als Vermieter war er gehalten, die ihm dadurch entstehende Unkosten als Mietnebenkosten auf die einzelnen Mieter umzulegen. Ob ein Vermieter diese Nebenkosten gegenüber den jeweiligen Mietern tatsächlich durchsetzen kann, war für die wohnungsaufsichtrechtliche Pflicht des Antragstellers unerheblich und zählt zum unternehmerischen Risiko eines Vermieters.

Zweckentfremdungsrecht

Unter Zweckentfremdung von Wohnraum wird eine andere Form der Nutzung des Wohnraums verstanden, dies kann beispielsweise eine gewerbliche Nutzung oder die Nutzung als Ferienwohnung sein. Auch der dauerhafte Leerstand von Wohnraum wird als Zweckentfremdung betrachtet.

Verschiedene Länder haben eine gesetzliche Regelung geschaffen, damit die Zweckentfremdung verboten oder unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden kann (vgl. Tabelle 6 auf Seite 69).

Die Ermächtigungsgrundlage kann entweder im Wohnungsaufsichtsgesetz enthalten sein, so beispielsweise in Hamburg und Nordrhein-Westfalen oder (ggf. auch zusätzlich) in einem eigenen Zweckentfremdungsverbotsgesetz, so u. a. in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Brandenburg.

Die Kommunen werden auf der jeweiligen Rechtsgrundlage ermächtigt, eine entsprechende Satzung zu erlassen, in denen Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf festgelegt werden können. Aufgrund der Satzung kann die Genehmigung der Zweckentfremdung versagt oder mit Auflagen für Ausgleichszahlungen oder Ersatzbauten belegt werden. Bei Verstößen können Bußgelder erhoben werden.

Auch wenn das kommunalpolitische Handeln von seiner wohnungspolitischen Zielrichtung her vorrangig auf die Vermeidung lukrativer Nutzungsformen der gewerbliche Vermietung als Ferienwohnung und der damit verbundenen Probleme gerichtet ist, spielen Zweckentfremdungssatzungen aufgrund der Möglichkeit, zielgerichtet gegen ungenehmigten Leerstand vorzugehen, auch beim Umgang mit Problemimmobilien eine wichtige Rolle.

Im Hamburgischen Wohnraumschutzgesetz – HmbWoSchG – sind zusätzliche Regelungen zum Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum, zum Einsatz von Treuhändern bei Veränderungen von Wohnraum, einschließlich Leerstand sowie zum Abschluss von Zeitmietverträgen (Zwischenvermietung) enthalten.

Das Berliner Zweckentfremdungsverbot-Gesetz (ZwVbG Bln) enthält seit seiner Novelle 2018 ebenfalls Regelungen zum Einsatz von Treuhändern nach Hamburger Vorbild. Ein Berliner Bezirksamt prüft derzeit im Fall einer seit Jahren verwaarlosten und leer stehenden Problemimmobilie die Option, ergangene zweckentfremdungsverbotrechtliche Anordnungen zur baulichen Wiederherstellung und nachfolgend zur Rückführung zur Wohnnutzung im Wege des Einsatzes eines Treuhänders zu vollstrecken. Zu beachten ist, dass der Treuhänder als Rechtsinstrument kein „All-round“-Mittel für alle Verfahrensstadien bei der

Bekämpfung von Problemimmobilien darstellt. Die Einsetzung des Treuhänders setzt als Verwaltungszwangsmittel sui generis zwingend die vorherige Ermittlung des Sachverhalts und darauf aufbauend das Vorliegen eines vollstreckbaren Grundverwaltungsakts voraus. Erst dann kann die Einsetzung des Treuhänders in Alternative zur Ersatzvornahme angedroht, festgesetzt und vollzogen werden.

Der Vorteil der Treuhänderschaft kann im Vergleich zur Ersatzvornahme darin liegen, dass der Treuhänder eigenständig die bauliche Wiederherstellung bzw. Rückführung zur Wohnnutzung veranlasst, also alle hiermit verbundenen Rechtsgeschäfte selbstständig abschließt. Die Behörde wird hierdurch im Bereich der Verwaltungsvollstreckung entlastet. Da der mit der Treuhändereinsetzung verbundene Besitztzenzug zulasten des Verfügungsberechtigten einen erheblichen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht darstellt, ist die Verhältnismäßigkeit insbesondere mit Hinblick auf eine etwaige Anwendung der mildereren Zwangsmitteln Zwangsgeld oder Ersatzvornahme sorgfältig zu prüfen.

4.5 Weitere gesetzliche Regelungen aus anderen Rechtsbereichen

Im Folgenden werden in knapper Form weitere Rechtsgrundlagen sowie einzelne Regelungsmöglichkeiten, die für den Umgang mit Problemimmobilien von besonderer Bedeutung sein können, dargestellt. Detailliertere Ausführungen finden sich teilweise im Leitfaden „Verwahrloste Immobilien“.⁹¹

4.5.1 Eingriffsbefugnisse nach dem Hygienerecht/Infektionsschutzgesetz

Das Infektionsschutzgesetz ist im Zusammenhang mit verwahrlosten Immobilien bisher nur vergleichsweise selten zum Einsatz gekommen. Bei Vorliegen von Anhaltspunkten für gesundheitliche Gefahren finden die Vorschriften des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG)⁹² Anwendung. Es enthält in § 16 IfSG eine Generalermächtigung (allgemeine Maßnahmen der zuständigen Behörde) und sieht in §§ 17 ff. IfSG besondere Maßnahmen vor.

Wenn Tatsachen festgestellt werden, die zum Auftreten einer übertragbaren Krankheit führen können oder wenn anzunehmen ist, dass solche Tatsachen vorliegen, so trifft gemäß § 16 Abs. 1 IfSG die zuständige Behörde alle notwendigen Maßnahmen zur Abwendung der dem einzelnen oder der

Allgemeinheit hierdurch drohenden Gefahren. Dabei ist gemäß § 16 Abs. 4 IfSG das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) eingeschränkt. Die aus Gründen der Gefahrenabwehr erforderlichen Maßnahmen werden von der zuständigen Behörde auf Vorschlag des Gesundheitsamtes angeordnet (§ 16 Abs. 6 IfSG). Bei Gefahr im Verzug kann das Gesundheitsamt die erforderlichen Maßnahmen selbst anordnen (§ 16 Abs. 7 IfSG). Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die aus Gründen der Gefahrenabwehr angeordneten Maßnahmen wie auch gegen die Ermittlungsmaßnahmen haben keine aufschiebende Wirkung (§ 16 Abs. 8 IfSG).

So kann beispielsweise bei einer stark vermüllten Wohnung mit Rattenbefall angeordnet werden, die Räumlichkeiten vollständig von sämtlichem Müll zu befreien und alle Räume gründlich zu reinigen. Hiermit ist das aus infektionsschutzrechtlicher Sicht gebotene Mittel genannt, um der bestehenden Rattenpopulation die Lebensgrundlage zu entziehen. Denn nur eine vollständige Räumung und Reinigung aller Räume hat zur Folge, dass die Räume für Ratten als typische Träger ansteckender Krankheiten unattraktiv werden.⁹³

Hat die zuständige Behörde das Vorhandensein von Gesundheitsschädlingen (z. B. Ratten) festgestellt und ist die Gefahr begründet, dass durch diese Krankheitserreger verbreitet werden, hat sie gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 IfSG die zu ihrer Bekämpfung erforderlichen Maßnahmen anzuordnen. Die Bekämpfung umfasst nach Satz 2 Maßnahmen gegen das Auftreten, die Vermehrung und Verbreitung sowie zur Vernichtung von Gesundheitsschädlingen. Des Weiteren bestimmt § 17 Abs. 3 Satz 1 IfSG, dass die zuständige Behörde dem Verpflichteten bei Maßnahmen nach § 17 Abs. 2 IfSG auferlegen kann, für die Schädlingsbekämpfung geeignete Fachkräfte zu beauftragen, wenn die Durchführung einer betreffenden Maßnahme besondere Sachkunde erfordert.⁹⁴

4.5.2 Eingriffsbefugnisse zur Beseitigung von Abfällen nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz

Um gegen die Verwahrlosung von Immobilien vorzugehen, kann das Abfallrecht ein hilfreiches Mittel darstellen. Auf der Grundlage des § 62 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)⁹⁵ kann die zuständige Abfallbehörde im Einzelfall eine Anordnung zur ordnungsgemäßen Beseitigung illegal abgelagerter Abfälle erlassen. Dies erfolgt i. d. R. in Verbindung mit der jeweiligen Landesvorschrift und den auf der Grundlage des KrWG erlassenen Rechtsvorschriften.

⁹¹ BMUB, 2014, a. a. O., Kapitel 3.5 bis 3.10 und Kapitel 4.

⁹² Infektionsschutzgesetz (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Art. 14b des Gesetzes vom 6. Mai 2019 (BGBl. I S. 646).

⁹³ Vgl. VG Köln, Beschluss vom 10. Juli 2017 – 7 L 2889/17 –, juris.

⁹⁴ Vgl. VG Saarland, Beschluss vom 18. Mai 2017 – 2 L 854/17 –, juris.

⁹⁵ Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 9 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).

Ein unmittelbarer Verursacher ist meist kaum zu ermitteln. Wer als Störer in Anspruch zu nehmen ist, richtet sich nach den abfallrechtlichen sowie ergänzend den allgemeinen ordnungsrechtlichen Vorschriften. Soweit in den jeweiligen Landesgesetzen⁹⁶ geregelt, ruhen die hierbei im Rahmen einer Ersatzvornahme entstandenen Kosten als öffentliche Lasten auf dem Grundstück. Zudem kann es ggf. möglich sein, dass bei nicht rechtzeitiger Erreichbarkeit eines Verpflichteten, wie beim Vorliegen einer durch Abfälle hervorgerufenen akuten Gefahrenlage, die Behörde ohne vorherige Anhörung und Anordnung handeln kann. Der Verpflichtete ist aber dann unverzüglich von der durchgeführten Maßnahme zu unterrichten.

Es ist zu beachten, dass dauerhaft mit dem Grund und Boden verbundene Bauwerke nicht dem Abfallbegriff aus § 3 Abs. 1–3 KrWG zuzuordnen sind. Somit kann das Abfallrecht niemals die Vorschriften nach dem Bauordnungsrecht ersetzen, in einigen Fällen aber sinnvoll ergänzen. Eine Einfriedung desolater baulicher Anlagen ist auf der alleinigen Grundlage des Abfallrechts nicht möglich.

4.5.3 Eingriffsbefugnisse nach allgemeinem Ordnungsrecht und Polizeirecht

Das Polizei- und Ordnungsrecht ist in erster Linie Gefahrenabwehrrecht. Schutzgut des Gefahrenabwehrrechts ist ganz allgemein die „öffentliche Sicherheit“. Dieses Schutzgut soll vor Gefahren bzw. Störungen bewahrt bleiben. Eine Gefahr steht bevor bei einem Sachverhalt, der bei ungehindertem Geschehensablauf in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für eines der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit führen könnte. Bei der polizei- und ordnungsrechtlichen Gefahrenabwehr sind zu unterscheiden: das Polizei- und Ordnungsrecht und beim Ordnungsrecht das allgemeine und besondere Ordnungsrecht.⁹⁷ Die Bezeichnungen der einschlägigen Rechtsvorschriften und Behörden variieren entsprechend der föderalen Vielfalt in den einzelnen Bundesländern.⁹⁸

Anordnungen nach dem Polizei- oder allgemeinen Ordnungsrecht können eine Bedeutung im Umgang mit verwahrlosten Immobilien erlangen. Die Anwendbarkeit der jeweiligen Normen ist davon abhängig, ob und inwieweit spezielle Rechtsvorschriften aufgrund ihres Vorrangs und ihrer Sperrwirkung die ergänzende Anwendung des Polizei- oder allgemeinen Ordnungsrechts ausschließen oder zulassen.

Nachträgliche Anordnungen gegenüber bestandsgeschützten Nutzungen oder die Anordnung weite-

Instrumentensteckbrief

ORDNUNGSBEHÖRDLICHE (POLIZEIBEHÖRDLICHE) GEFAHRENABWEHR

Inhalt

- Anordnungen zur Abwehr von (allgemeinen oder besonderen) Gefahren
- Ggf. Selbstvornahme

Ziel

Anordnung zur sofortigen Abwehr einer akuten Gefahr für die öffentliche Sicherheit

Ermächtigungsgrundlage

- Polizei- und Ordnungsrecht der einzelnen Länder (Anwendbarkeit der jeweiligen Normen ist davon abhängig, ob und inwieweit spezielle Rechtsvorschriften aufgrund ihres Vorrangs und ihrer Sperrwirkung die ergänzende Anwendung des Polizei- oder allgemeinen Ordnungsrechts ausschließen oder zulassen)
- Für eine „vorläufige“ Gefahrenabwehr ist die Polizei stets zuständig (Maßnahmen zur Abwehr allgemeiner Gefahren sind auf die Generalermächtigung zu stützen)
- Polizei ist Hilfs- und Vollzugsorgan der Behörden der allgemeinen inneren Verwaltung

Tatbestandsvoraussetzung (u. a.)

- Vorliegen allgemeiner oder besonderer Gefahren für eines der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit
- Soweit andere Behörden (z. B. Bauaufsichtsbehörde) für Gefahrenabwehr zuständig sind, darf Polizei in eigener Zuständigkeit nur Maßnahmen ergreifen, soweit ein Handeln anderer Behörden nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint

Verfahren und Vollzug

- In Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Rechts der Gefahrenabwehr wird in den meisten Ländern das Recht der Abwehr einer allgemeinen Gefahr „vom Schreibtisch aus“ durch die Ordnungsbehörden wahrgenommen, die Abwehr allgemeiner Gefahren „vor Ort“ (hier handelt es sich i. d. R. um Eilfälle oder Fälle in polizeilicher Sonderzuständigkeit) erfolgt hingegen durch die Polizei (Vollzugspolizei)
- In den Ländern Baden-Württemberg, Bremen, Saarland und Sachsen werden die Aufgaben durch die Polizei wahrgenommen, die in den Polizeivollzugsdienst und die Polizeibehörden untergliedert ist

rer Ordnungsmaßnahmen wegen Beräumung von Grundstücksfreiflächen nach den Landesbauordnungen setzen anders als ordnungsbehördliche (polizeibehördliche) Anordnungen keine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit voraus.

4.5.4 Vollstreckung von hoheitlichen Eingriffen

Häufig werden die von Behörden durch Verwaltungsakt erlassenen Anordnungen nach dem BauGB, den Landesbauordnungen oder sonstigen Fachgesetzen zur Behebung von Mängeln oder Missständen an verwahrlosten Immobilien oder zur Beseitigung baulicher Anlagen trotz Fristsetzung und genauer Beschreibung der vom Eigentümer durchzuführenden Maßnahmen im Einzelfall nicht vollzogen. In derartigen Fällen muss der betreffende Eigentümer zwangsweise zur Erfüllung seiner gesetzlich auferlegten Pflichten gezwungen werden.

Im Gegensatz zum Verwaltungsverfahrensrecht, welches teilweise spezialrechtlich in den jeweili-

⁹⁶ Vgl. z. B. § 16 Abs. 2 Sächsisches Kreislaufwirtschafts- und Bodenschutzgesetz vom 22. Februar 2019 (SächsGVBl. S. 187)

⁹⁷ Pieroth, Bodo; Schlink, Bernhard; Kniessel, Michael, 2008: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht. München, § 2, Rn. 23.

⁹⁸ Vgl. Pieroth et al., 2008, a. a. O., § 2, Rn. 23.

⁹⁹ Vgl. Wüstenbecker, Horst, 2008: Verwaltungsrecht Allgemeiner Teil 2. Münster, S. 25.

¹⁰⁰ Vgl. § 15 Abs. 1 VwVG BW, § 5a VwVfGBln i. V. m. § 5 Abs. 1 VwVG, § 5 VwVGBbg, § 6 Abs. 1 BremGVG, § 111 VwVfG MV, § 38 ThürVwZVG, Bayern mit differenzierter Regelung: bei Vollstreckung von staatlichen Geldforderungen: Art. 25 Abs. 2 BayVwZVG verweist auf AO sowie bei sonstigen öffentlich-rechtlichen Forderungen: Art. 26 BayVwZVG verweist auf §§ 704 ff. ZPO.

¹⁰¹ §§ 30–73 HmbVwVG, §§ 15–65 HessVwVG, §§ 1–69 NVwVG, §§ 1–54 VwVG NRW, §§ 29–76 SVwVG, §§ 1 ff. SächsVwVG, §§ 1–70 VwVG LSA, §§ 262 ff. LVwVG SH.

gen Fachgesetzen selber und teilweise allgemeinrechtlich in den Verwaltungsverfahrensgesetzen von Bund und Ländern geregelt ist, sind die für die Durchsetzung (Vollstreckung) von Verwaltungsakten einschlägigen Regelungen (weitestgehend) allgemeinrechtlich in den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen von Bund und Ländern geregelt. Die Verwaltungsvollstreckung ist die zwangsweise Durchsetzung eines vom Pflichtigen nicht freiwillig erfüllten, öffentlich-rechtlichen Gebotes oder Verbotes, das in einem Verwaltungsakt konkretisiert ist.⁹⁹

Die Frage, welche vollstreckungsrechtlichen Vorschriften im Einzelfall anzuwenden sind, beantwortet sich danach, welchen Regelungsgehalt der zu vollstreckende Verwaltungsakt aufweist. Hierbei wird unterschieden in:

- Durchsetzung einer Handlung, Duldung oder Unterlassung (sog. Verwaltungszwang): Die jeweiligen Verfahren sind auf Grundlage der

Rechtsvorschriften des jeweiligen Landes (Verwaltungsvollstreckungsgesetz sowie Gesetz über den unmittelbaren Zwang) durchzuführen, sofern keine speziellen Regelungen für die Durchsetzung, Duldung oder Unterlassung einer Handlung vorliegen. In einigen Ländern enthalten die Polizeigesetze bzw. die Vorschriften zum allgemeinen Ordnungsrecht eigenständige Regelungen zur Vollstreckung.

- Vollstreckung einer Geldforderung (sog. Beitreibung): Vollstreckungsmaßnahmen öffentlich-rechtlicher Geldforderungen durch Behörden des Landes, der Landkreise und der Gemeinden sind auf der Grundlage landesrechtlicher Vorschriften durchzuführen. In einigen Ländern verweisen die LVwVG auf die Abgabenordnung.¹⁰⁰ Überwiegend enthalten die LVwVG jedoch eigenständige Regelungen, die inhaltlich weitgehend mit den Vorschriften der Abgabenordnung übereinstimmen.¹⁰¹

Instrumente

- Zwangsversteigerung
- Kaufvertrag mit Bauverpflichtung und Rückkauflassungsvormerkung

Objekt

Ehemalige Mühle

Kommune

Gemeinde Bliesdorf

Bundesland

Brandenburg

Ansprechpartner

Amt Barnim-Oderbruch



Die ehemalige Dornbuschmühle Vervais

Fotos: Dr. Burkhard Böttcher

BLIESDORF

Immobilienvollstreckung einschließlich Zwangsversteigerung, Ersteigerung durch die Kommune und Veräußerung an Investor mit Auflagen

Ausgangssituation und Problemlage

Eine Anfang der 1990er Jahre an einen ausländischen Investor veräußerte ehemalige Mühle stand seit Jahren leer und drohte zu verfallen. Die Bemühungen der Verwaltung, Kontakt zu dem ausländischen Eigentümer aufzunehmen, schlugen fehl. Ebenso konnten Steuerbescheide (Einschreiben mit Rückschein) bzgl. aufgelaufener Abgabenschulden (Grundsteuerschulden wie auch nicht gezahlte Wasser- und Bodenverbandsbeiträge) trotz Inanspruchnahme der örtlich zuständigen konsularischen Vertretung nicht zugestellt werden.

Instrumente und Ergebnis

Nach Ersatzbekanntmachung der Steuerbescheide durch öffentliche Zustellung mittels öffentlicher Bekanntmachung vollstreckte die Verwaltung die ausstehenden öffentlichen Forderungen im Wege einer Zwangsvollstreckung in das Grundstück (Immobilienvollstreckung). Die Amtsverwaltung ließ durch das Grundbuchamt in das Grundbuch eine Zwangssicherungshypothek eintragen, stellte beim Amtsgericht einen Antrag auf Durchführung einer **Zwangsversteigerung** und zahlte den dafür erforderlichen Vorschuss (u. a. für evtl. anfallende Kosten für die Erstellung eines Wertgutachtens). Das Amtsgericht beauftragte einen öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen, das Grundstück zu bewerten, und führte anschließend ein Zwangsversteigerungsverfahren durch.

Im zuständigen Ausschuss wurde durch Beschluss die Verwaltung ermächtigt, im Rahmen der Zwangsversteigerung das Grundstück bis zu einem bestimmten Höchstwert zu erwerben. Nach erfolgreicher Ersteigerung schrieb die Verwaltung das Grundstück öffentlich aus und beauftragte den ausgewählten Erwerber im **Kaufvertrag mit einer Bauverpflichtung**, die mittels Eintragung einer bedingungslosen **Rückkauflassungsvormerkung** in das Grundbuch wie auch sofortige Unterwerfung in die **Rückabwicklung des Kaufvertrages vertraglich gesichert** wurde.

Nach Erwerb des Grundstückes wurden durch den neuen Eigentümer erste Sicherungs- und Sanierungsarbeiten durchgeführt.

FRANKFURT AM MAIN

Abgabenrecht und „Zwangssanierung“

Ausgangssituation und Problemlage

Ein verwahrloster und leer stehender Altbau stellte über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren einen städtebaulichen Missstand im östlichen Nordend von Frankfurt am Main dar. Bürgerinnen und Bürger wie auch der Ortsbeirat beklagten diesen Zustand immer wieder in den öffentlichen Gremien und der Presse. Die Eigentümerin des Grundstücks hatte bei der Stadt Frankfurt am Main abgabenrechtliche Verbindlichkeiten in fünfstelliger Höhe.

Instrumente und Ergebnis

Zur Beitreibung ihrer abgabenrechtlichen Forderungen gegenüber der Eigentümerin wie auch zur Behebung des städtebaulichen und wohnungsaufsichtlichen Missstandes leitete die Stadt eine **Zwangsvollstreckung** in die Immobilie ein. Auf der Grundlage einer engen Zusammenarbeit zwischen der städtischen Beitreibungsbehörde, dem Amt für Wohnungswesen und dem Stadtplanungsamt hatte dazu die Stadt beim Amtsgericht beantragt, eine Institutszwangsverwaltung anzuordnen und dazu einen Mitarbeiter des Amtes für Wohnungswesen als Zwangsverwalter einzusetzen. Ende 2003 beauftragte das Amtsgericht die Stadt mit der Verwaltung der Liegenschaft.

Auf der Grundlage des Zwangsvollstreckungsgesetzes in Verbindung mit den Anforderungen aus dem **Hessischen Wohnungsaufsichtsgesetz** an Wohnräume veranlasste der „städtische“ Zwangsverwalter daraufhin die **Instandsetzung und Sanierung** des Wohngebäudes, um eine Grundlage für die Befriedigung der Zwangsvollstreckung zu Grunde liegenden Forderungen zu schaffen.

Rund 400.000 Euro mussten dazu während der fast zweijährigen Bauzeit in das Gebäude investiert werden, um die Schäden aus der langen Zeit des Leerstands zu beheben – aber auch um „Bausünden“ der Eigentümerin zu beheben, die vor vielen Jahren mit völlig ungeeigneten Maßnahmen eine „Sanierung“ begonnen hatte. Die Baumaßnahmen wurden mit dem Gericht abgestimmt, die erforderlichen Aufwendungen mit Mitteln des Stadtplanungsamtes vorfinanziert. Durch diese Kooperation zwischen Amt für Wohnungswesen und Stadtplanungsamt konnte das Haus vollständig instandgesetzt werden. Neben der Haustechnik und den Balkonen wurden auch der Außenputz und der Anstrich des Gebäudes erneuert und der Ausbau des Dachgeschosses als Wohnung fertig gestellt.

Nach Abschluss der Sanierung und Vermietung der Wohnungen erfolgte die Zwangsversteigerung, aus deren Erlös vorrangig die Kosten der Zwangsverwaltung (d. h. insbesondere die Kosten der Sanierungsarbeiten) erstattet sowie die der Zwangsvollstreckung zugrunde liegende Forderung befriedigt werden konnten.

Instrumente

- Zwangsvollstreckung
- Wohnungsaufsichtliche Instandsetzungs- und Sanierungsanordnung

Objekt

Mehrfamilienhaus

Kommune

Stadt Frankfurt am Main

Bundesland

Hessen

Ansprechpartner

Magistrat der Stadt Frankfurt am Main,
Amt für Wohnungswesen



Instandhaltungs- und Sanierungsrückstau und Gebäude nach der Sanierung

Fotos: Stadt Frankfurt am Main

4.5.5 Bestellung eines Vertreters von Amts wegen/eines Pflegers

Bei vielen Problemimmobilien haben es die zuständigen Behörden insbesondere mit Beteiligten zu tun, deren Person oder Aufenthalt unbekannt sind (z. B. einzelne Eigentümer nach dem WEG-Gesetz oder einzelne Erben einer ungeteilten Erbengemeinschaft). Die Vorschriften über die Bestellung eines Vertreters von Amts wegen oder eines Pflegers können daher im Umgang mit verwahrlosten

Immobilien eine große Bedeutung erlangen. Für die Bestellung und für das Amt des Vertreters gelten die Vorschriften der Pflegschaft entsprechend (§ 207 Satz 2 BauGB).

§ 207 BauGB eröffnet die Möglichkeit, in den in § 207 Nr. 1–5 BauGB geregelten Fallkonstellationen für Beteiligte einen rechts- und sachkundigen Vertreter durch das Betreuungsgericht bestellen zu lassen. Hierbei handelt es sich um folgende Fallkonstellationen:

- für einen Beteiligten, dessen Person unbekannt, oder für eine Person, deren Beteiligung ungewiss ist,
- für einen abwesenden Beteiligten, dessen Aufenthalt unbekannt oder dessen Aufenthalt zwar bekannt, der aber an der Besorgung seiner Vermögensangelegenheit verhindert ist,
- für einen Beteiligten, dessen Aufenthalt sich nicht innerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzbuchs befindet, wenn er der Aufforderung der zuständigen Behörde, einen Vertreter zu bestellen, innerhalb der ihm gesetzten Frist nicht nachgekommen ist,
- für Gesamthandseigentümer oder Eigentümer nach Bruchteilen sowie für mehrere Inhaber eines sonstigen Rechts an einem Grundstück oder an einem das Grundstück belastenden Recht, wenn sie der Aufforderung der zuständigen Behörden, einen gemeinsamen Vertreter zu bestellen, innerhalb der ihnen gesetzten Fristen nicht nachgekommen sind,
- bei herrenlosen Grundstücken zur Wahrung der aus dem Eigentum sich ergebenden Rechte und Pflichten.

§ 207 BauGB regelt die Vertreterbestellung in einem weitergehenden Umfang als §§ 1909 ff. BGB bzw. §§ 1896 ff. BGB. Sie dient zwar auch dem Schutz des Vertretenen, erfolgt aber in erster Linie im Interesse der Allgemeinheit und der übrigen Beteiligten zur zügigen Durchführung des Verfahrens.¹⁰²

§ 16 VwVfG beinhaltet ebenfalls eine Regelung zur Bestellung eines Vertreters von Amts wegen. Sie findet jedoch nur Anwendung, wenn eine spezialgesetzliche Regelung nicht vorhanden ist.

Diese Vorschriften entlasten die Gemeinden bzw. zuständigen Behörden nicht von der im Einzelfall sehr aufwendigen Ermittlungsarbeit zu Person und Aufenthalt von Beteiligten. Sie bieten aber eine Handlungsoption für den Fall, dass die erforderlichen Informationen mit einem vertretbaren Aufwand nicht erlangt werden konnten. Es kann dann ein Vertreter von Amts wegen oder ein Pfleger bestellt werden, der den unbekannt oder abwesenden Beteiligten vertritt. Die Gemeinden bzw. zuständigen Behörden haben bisher nur selten auf diese Vorschriften zurückgegriffen.

¹⁰² Vgl. Battis, in: Battis et al., 2014, a. a. O., § 207 Rdnr. 1.

LEIPZIG

Einsatz eines gesetzlichen Vertreters für unbekannte Erben

Ausgangssituation und Problemlage

Trotz spürbarer Sanierungserfolge in den letzten 25 Jahren gibt es in Leipzig eine nicht unerhebliche Anzahl von Gebäuden, deren Sanierung nicht ohne größere Anstrengungen in Gang kommt. Gründe hierfür sind beispielsweise Eigentümer, die nicht willens oder in der Lage sind, die an ihre Immobilie gerichteten Anforderungen zu erfüllen oder unauffindbare Eigentümer. Im Sanierungsgebiet „Neustädter Markt“ befindet sich ein denkmalgeschütztes Eckgebäude, das in einer geschlossenen Blockrandbebauung steht und dem eine besondere städtebauliche Bedeutung zukommt. Der Gebäudezustand war bereits sehr schlecht, im Innern waren schon Decken eingestürzt, als es in zwei Schritten 2016 und 2017 zur Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) kam (siehe unten).

Instrumente und Ergebnis

Ein Eigentümer für das Mehrfamilienhaus von 1874 konnte lange Jahre nicht ermittelt werden. Die im Grundbuch eingetragene Eigentümerin war längst verstorben und erst nach umfangreichen Recherchen ermittelte die Stadt Leipzig einen mutmaßlichen Miterben. Dabei stellte sich allerdings heraus, dass dieser das Erbe, und damit auch seinen Anteil am Grundstück, ausgeschlagen hatte. Aus diesem Grund regte die Stadt Leipzig im Mai 2015 eine sog. Fiskalerbschaft beim zuständigen Amtsgericht an. Im Januar 2016 wurde unter vorheriger Beteiligung der BImA per Gerichtsbeschluss festgestellt, dass in der Nachlasssache kein anderer Erbe als der Fiskus der DDR (bzw. deren Rechtsnachfolger) vorhanden ist. Im Anschluss nahm die Stadt Kontakt zur BImA auf, damit der entsprechende Erbschein für die spätere Zuordnung durch die BImA beantragt werden konnte. Diesen erteilte das zuständige Amtsgericht im März 2016. Auf Antrag der BImA stellte das Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen im Oktober 2016 per Zuordnungsbescheid fest, dass die Finanzverwaltung der Bundesrepublik, und damit die BImA als deren Vertreterin, Miteigentümerin des hälftigen Anteils an der Liegenschaft geworden ist. Da für die andere Hälfte keine legitimen Erben ermittelt

Instrument

Gesetzliche Vertretung gemäß EGBGB

Objekt

Denkmalgeschütztes Mehrfamilienhaus

Kommune

Stadt Leipzig

Bundesland

Sachsen

Ansprechpartner

Stadt Leipzig,
Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung,
Abteilung Wohnungsbau



Denkmalgeschütztes Eckgebäude vor der Sanierung

Foto: Stadt Leipzig

werden konnten, wurde die BlmA im Mai 2017 durch das Sachgebiet **Gesetzliche Vertretung der Stadt Leipzig gemäß Art. 233 § 2 Abs. 3 EGBGB** zur gesetzlichen Vertreterin bestellt. Somit konnte die BlmA ab diesem Zeitpunkt vollständig über das Gebäude verfügen. Während die Eigentumsfrage noch geklärt wurde, gab die BlmA ein Gutachten zur Ermittlung des Wertes des Mehrfamilienhauses in Auftrag. Deshalb konnte sie schon im August 2017 ein Gebotsverfahren starten und im darauffolgenden November einen Kaufvertrag mit einem privaten Investor schließen, der das Gebäude sanieren will. Darüber hinaus wurde die Löschung der eingetragenen Zwangssicherungshypotheken im Grundbuch bewilligt. Die Baugenehmigung wurde Ende 2018 erteilt. Alle Beteiligten gehen davon aus, dass die Modernisierung bzw. Instandsetzung des Gebäudes zeitnah beginnen kann.



Innenansicht vor der Sanierung

Foto: Stadt Leipzig

4.5.6 Ermittlung des Sachverhalts

Der im Verwaltungsrecht geltende Untersuchungsgrundsatz verpflichtet die zuständigen Behörden zur Ermittlung des Sachverhalts. Sie sind dabei nicht an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten gebunden.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes beinhaltet eine Reihe von Vorschriften, die der Ermittlung eines Sachverhalts dienen. Hierzu gehören insbesondere § 24 (Untersuchungsgrundsatz), § 25 (Beratung, Auskunft), § 26 (Beweismittel), § 28 (Anhörung Beteiligter), § 29 (Akteneinsicht), entsprechende Regelungen enthalten die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder. Soweit es keine speziellen Vorschriften gibt, sind diese allgemeinen Vorschriften zur Ermittlung eines Sachverhalts anzuwenden.

Im Bereich des Städtebaurechts finden sich jedoch diverse spezielle Verfahrensvorschriften, die zum einen der Ermittlung des Sachverhalts, zum anderen aber auch dem Schutz der Beteiligten dienen. Hierzu gehören z. B. die Pflicht zur Erörterung und Beratung nach § 175 BauGB sowie die Pflicht zur Durchführung einer mündlichen Verhandlung bei vorzeitiger Besitzeinweisung im Enteignungsverfahren nach § 116 BauGB.

Für den Regelungsbereich des BauGB enthält § 208 eine Vorschrift zur Erforschung des Sachverhalts. Nach Satz 1 können die Behörden zur Erforschung des Sachverhalts auch anordnen, dass

- Beteiligte persönlich erscheinen,
- Urkunden und sonstige Unterlagen vorgelegt werden, auf die sich ein Beteiligter bezogen hat,
- Hypotheken-, Grundschuld- und Rentenschuldgläubiger die in ihrem Besitz befindlichen Hypotheken-, Grundschuld- und Rentenschuldbriefe vorlegen.

Diese Vorschriften bieten die Rechtsgrundlagen dafür, erforderliche Informationen über Problemimmobilien, betroffene Eigentümer und sonstige Berechtigten einzuholen.

Darüber hinaus findet sich in § 209 BauGB eine ergänzende Regelung. Danach haben Eigentümer und Besitzer zu dulden, dass Beauftragte der zuständigen Behörden zur Vorbereitung von Maßnahmen nach dem BauGB Grundstücke betreten, Vermessungen, Boden- und Grundwasseruntersuchungen oder ähnliche Arbeiten ausführen. Vergleichbare Regelungen finden sich in den Landesbauordnungen, den Landesdenkmalgesetzen, den Wohnungsaufsichtsgesetzen und auch in den Vorschriften zum allgemeinen Ordnungs- und Polizeirecht. Es wird davon ausgegangen, dass die Gemeinden bisher nicht oder nur in wenigen Fällen insbesondere auf die Vorschriften nach §§ 208 und 209 BauGB (Vorarbeiten auf Grundstücken wie Betretungsrecht, Vermessung, Boden- und Grundwasseruntersuchungen) zurückgegriffen haben.

4.5.7 Eigentumsaufgabe (Herrenlosigkeit)

Als Reaktion auf langfristig nicht bestehende Nutzungsperspektiven und damit verbundene wirtschaftliche Zwangslagen treten in der Praxis zunehmend Fälle auf, in denen Grundstückseigentümer eine Aufgabe des Eigentums an ihrem Grundstück erwogen oder bereits erklärt haben. Rechtsgrundlage ist § 928 Abs. 1 BGB, in dem geregelt ist, dass das Eigentum an einem Grundstück dadurch aufgegeben werden kann, dass der Eigentümer den Verzicht dem Grundbuchamt gegenüber erklärt und der Verzicht in das Grundbuch eingetragen wird.¹⁰³

Der Verzicht auf das Eigentum erfolgt materiellrechtlich durch eine Verzichtserklärung gegenüber dem Grundbuchamt. Die Verzichtserklärung ist eine einseitige, abstrakte, gegenüber dem Grundbuchamt abzugebende rechtsgeschäftliche Willenserklärung, die eine Verfügung über das Grundstück enthält, den allgemeinen Vorschriften über Rechtsgeschäfte (§§ 104 ff. BGB) unterliegt und nicht unter einer Bedingung oder Zeitbestimmung erfolgen kann. Die Verzichtserklärung kann formlos abgegeben werden. In bestimmten Fällen bedarf die Verzichtserklärung der Zustimmung eines Dritten (z. B.

¹⁰³ Sonderregelungen für die Eigentumsaufgabe in den neuen Bundesländern: § 11 Vermögensgesetz und Art. 233 § 15 Abs. 2 EGBGB.

des Ehegatten in den Fällen des § 1424 BGB) oder einer behördlichen Genehmigung (z. B. sanierungsrechtliche Genehmigung).

Mit wenigen Ausnahmen steht das Recht zur Aneignung des aufgegebenen Grundstücks dem Fiskus des Landes zu, in dem das Grundstück liegt. Der Fiskus erwirbt das Eigentum dadurch, dass er sich als Eigentümer in das Grundbuch eintragen lässt.

Der Eigentumserwerb erfolgt durch

- Erklärung des Aneignungswillens des Fiskus gegenüber dem zuständigen Grundbuchamt und
- Eintragung des Aneignungsberechtigten als Eigentümer in das Grundbuch.

Der Fiskus übt das ihm zustehende Aneignungsrecht i. d. R. nur dann aus, wenn ein unmittelbares Interesse an der Verschaffung des Eigentums an dem Grundstück besteht.¹⁰⁴ Sofern das Land keinen Bedarf an dem Grundstück hat, wird in der Praxis zumeist das Interesse am Erwerb des Aneignungsrechts der betroffenen Gemeinde ermittelt. Erst wenn diese auch nicht interessiert ist, wird die entgeltliche Übertragung des Aneignungsrechts durch einen Dritten angestrebt.¹⁰⁵

Im Zusammenhang mit der Aufgabe des Eigentums stellt sich immer wieder die Frage der Anwendbarkeit des rechtlichen Instrumentariums im Rahmen der polizei- und ordnungsrechtlichen Störerhaftung. In den meisten Ländern kommt die Inanspruchnahme des ehemaligen Eigentümers grundsätzlich in Betracht.¹⁰⁶ Nach diesen Entscheidungen spricht einiges dafür, den ehemaligen Eigentümer jedenfalls als Zustandsstörer in Anspruch nehmen zu können, sofern die übrigen Voraussetzungen vorliegen. Ebenso wird man davon ausgehen können, dass sich der ehemalige Eigentümer im Grundsatz einer Inanspruchnahme künftiger öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen entledigen kann. Etwas anderes kann gelten, wenn bereits zum Zeitpunkt der Eigentumsaufgabe zulasten des ehemaligen Eigentümers eine ordnungsrechtliche Verpflichtung aufgrund einer Gefahr bestanden hat, d. h. sich der die Haftung konkretisierende und auslösende Vorfall bereits ereignet hat.¹⁰⁷ Offen ist aber nach wie vor, ob die Rechtsprechung des BVerfG zu den Grenzen der Zustandshaftung des Eigentümers für die Grundstückssanierung bei Altlasten¹⁰⁸ grundsätzlich auch bei der Heranziehung eines Zustandsverantwortlichen zu einer baurechtlichen Sicherungsmaßnahme anwendbar ist.¹⁰⁹

Für Niedersachsen hat das OVG Lüneburg dagegen entschieden, dass § 79 Abs. 1 Satz 3 BauGB sowie §§ 52 ff. NBauO für eine entsprechende Anwendung des § 7 Abs. 3 SOG und damit für die bauaufsichtliche Inanspruchnahme desjenigen, der das Eigen-

tum an einem Grundstück, auf dem baurechtswidrige Zustände bestehen, aufgegeben hat, keinen Raum lassen.¹¹⁰

4.5.8 Umgang mit Insolvenzen bei Problemimmobilien

Immer häufiger führen Insolvenzen dazu, dass insbesondere gewerblich genutzte Immobilien in die Rubrik der Problemimmobilien einzuordnen sind.

An der Schnittstelle zwischen allgemeinem und besonderem Ordnungsrecht einerseits und Insolvenzrecht andererseits stellen sich komplexe Fragen, die in Rechtsprechung und Schrifttum teilweise unterschiedlich beurteilt werden und sich mit Blick auf die Vielzahl möglicher Sachverhaltskonstellationen nicht einheitlich beantworten lassen. Für Behörden kann es deshalb schwierig sein, angemessen vorzugehen, wenn über das Vermögen des Eigentümers einer Problemimmobilie ein Insolvenzverfahren beantragt oder eröffnet ist. Probleme können sich z. B. bei der Frage stellen, wer der richtige Adressat einer Verfügung ist. Zweifelhafte kann auch sein, ob und gegen wen eine Verwaltungsvollstreckung möglich ist (vgl. Fallbeispiel Plauen auf Seite 44).

Eine belastbare rechtliche Beurteilung des jeweiligen Sachverhalts wird sich ohne Kenntnis der Grundstrukturen des Insolvenzrechts vielfach nicht erreichen lassen, zumal es nur wenig veröffentlichte Gerichtsentscheidungen zu Fällen mit ordnungsrechtlichem und insolvenzrechtlichem Bezug gibt. Nachstehend können lediglich einige Grundzüge des Insolvenzrechts dargestellt werden.

Im Fall der Insolvenz eines Wohnungseigentümers fällt auch das Sonder- bzw. Teileigentum des Wohnungseigentümers als Vermögenswert in die Insolvenzmasse und unterliegt der Verwertung durch den Insolvenzverwalter. Die Insolvenz umfasst sämtliche Nutzungen und Erträge des Sonder- bzw. Teileigentums, also auch die Mieteinnahmen. Ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Wohnungseigentümergeinschaft findet gemäß § 11 Abs. 3 WEG ausdrücklich nicht statt (siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel 5.2.2).

Die Einleitung, der Ablauf und die Wirkungen eines Insolvenzverfahrens bestimmen sich grundsätzlich nach der Insolvenzordnung (InsO). Ein Insolvenzverfahren kann über das Vermögen jeder natürlichen und jeder juristischen Person, über das Vermögen einer Gesellschaft ohne Rechtspersönlichkeit, über einen Nachlass sowie über weitere in der Insolvenzordnung bestimmte Vermögensmassen eröffnet werden. Die Verfahrenseröffnung setzt den schriftlichen Antrag eines Antragsberechtigten – z. B. des

¹⁰⁴ So ausdrücklich der Liegenschaftsfonds Niedersachsen: www.immobilien.niedersachsen.de/wir_ueber_uns/aufgaben/aneignung_herrenloser_grundstuecke/aneignung-herrenloser-grundstuecke-68719.html [abgerufen am 08.04.2019].

¹⁰⁵ Vgl. <https://tft.thueringen.de/buerger-unternehmen/aneignungsrechte/> [abgerufen am 18.08.2019].

¹⁰⁶ Vgl. z. B. OVG Magdeburg, Beschluss vom 23. Februar 2015 – 2 M 147/14 –, juris; OVG Bautzen, Beschluss vom 9. Juni 2009 – 1 B 268/09 –, juris Rn. 4; OVG Weimar, Beschluss vom 4. August 2014 – Beschluss 1 EO 760/13 –, juris.

¹⁰⁷ Vgl. VG Würzburg, Beschluss vom 4. Februar 2019 – W 5 S 19.36 –, juris.

¹⁰⁸ Vgl. Beschluss vom 16. Februar 2000 – 1 BvR 242/99 und 1 BvR 315/99 – BVerfG 102, 1 ff.

¹⁰⁹ So das OVG Weimar, a. a. O.

¹¹⁰ Leitsatz: OVG Lüneburg, Beschluss vom 29. Juni 2107 – 1 ME 70/17 –, juris.

Schuldners oder eines Gläubigers – voraus, über den das zuständige Amtsgericht als Insolvenzgericht zu entscheiden hat (§§ 2, 11 ff. InsO).

Ist der Insolvenzantrag zulässig, kann das Insolvenzgericht im Eröffnungsverfahren – also im Zeitraum zwischen Antrag und Eröffnung des Insolvenzverfahrens – vorläufige Maßnahmen anordnen (§ 21 InsO). In vielen Fällen bestellen Gerichte einen vorläufigen Insolvenzverwalter und untersagen Maßnahmen der Zwangsvollstreckung gegen den Schuldner oder stellen diese einstweilen ein. Die Zwangsvollstreckung in unbewegliche Gegenstände (Grundstücke) auf Grund eines dinglichen Anspruchs wird durch eine solche Anordnung nicht berührt (§ 49 InsO). Kommt es im Rahmen ordnungsrechtlicher Maßnahmen bei Problemimmobilien – z. B. für die Frage, wer richtiger Adressat einer Verfügung ist – auf die Verfügungsberechtigung für das Grundstück an, kann es von Bedeutung sein, ob das Insolvenzgericht dem Schuldner im Zusammenhang mit der Bestellung eines vorläufigen Insolvenzverwalters ein allgemeines Verfügungsverbot auferlegt hat. Trifft das Gericht eine solche Anordnung, geht die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis über das Vermögen des Schuldners auf den vorläufigen Insolvenzverwalter über (§ 22 Abs. 1 InsO). Bei einer gerichtlichen Anordnung, dass Verfügungen nur mit Zustimmung des vorläufigen Insolvenzverwalters wirksam sind, bleibt der Schuldner demgegenüber Verfügungsbefugt.

Es empfiehlt sich daher, vor Erlass einer behördlichen Anordnung mit Bezug auf eine Problemimmobilie genaue Informationen darüber einzuholen, ob über das Vermögen des Eigentümers ein Insolvenzverfahren anhängig ist und welche Entscheidungen das Insolvenzgericht bereits getroffen hat.¹¹¹

Kommt das Insolvenzgericht im Eröffnungsverfahren – in der Regel auf der Grundlage eines Gutachtens – zu dem Ergebnis, dass die (nicht gestundeten) Verfahrenskosten voraussichtlich nicht gedeckt sind, weist es den Eröffnungsantrag mangels Masse ab (§ 26 InsO). Der Schuldner, dem im Eröffnungsverfahren ein allgemeines Verfügungsverbot auferlegt war, ist dann – was für den Erlass einer behördlichen Verfügung bedeutsam sein kann – wieder Verfügungsbefugt. Liegen die Voraussetzungen für eine Verfahrenseröffnung vor, erlässt das Insolvenzgericht einen Eröffnungsbeschluss. Es ernennt zugleich einen Insolvenzverwalter, wenn es nicht (was in der Praxis die Ausnahme darstellt) die Eigenverwaltung durch den Schuldner (§§ 270 ff. InsO) anordnet.

Gemäß § 80 Abs. 1 InsO geht mit der Eröffnung des Insolvenzverfahrens die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis an den zur Insolvenzmasse gehörenden Vermögensgegenständen auf den

Insolvenzverwalter über. Aufgrund seiner Befugnisse kann der Insolvenzverwalter unter Berücksichtigung aller tatsächlichen Umstände und der für die Sachverhaltsgestaltung maßgeblichen rechtlichen Gesichtspunkte richtiger Adressat einer behördlichen Verfügung mit Bezug auf eine Problemimmobilie sein. Bedeutung kann dabei u. a. dem Umstand beizumessen sein, ob durch den Insolvenzverwalter eine – in der Insolvenzordnung nicht geregelte, aber als möglich vorausgesetzte – Freigabe der Immobilie aus der Insolvenzmasse erfolgt ist. Die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis für die Immobilie liegt dann wieder beim Schuldner.

Ob eine Forderung im Insolvenzverfahren aus der Insolvenzmasse quotal oder in voller Höhe vorweg zu befriedigen ist, hängt davon ab, ob der Forderungsberechtigte Insolvenzgläubiger (§ 38 InsO) oder Massegläubiger (§ 53 InsO) ist. Vorweg zu berichtigende Masseverbindlichkeiten sind u. a. die nicht zu den Verfahrenskosten gehörenden Verbindlichkeiten, die durch Handlungen des Insolvenzverwalters oder in anderer Weise durch die Verwaltung der Insolvenzmasse begründet worden sind (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 InsO). Von Relevanz kann dies im Zusammenhang mit den Kosten einer Ersatzvornahme sein. Bei der Vollstreckung von Verwaltungsakten im Zusammenhang mit Problemimmobilien ist es von großer Bedeutung, dass die öffentliche Hand zu den nachrangigen Insolvenzgläubigern gehört. Dies betrifft beispielsweise Geldbußen, Ordnungs- und Zwangsgelder (§ 39 InsO). Konkret bedeutet das, dass diese Verbindlichkeiten des insolvent gegangenen Schuldners erst dann aus der Insolvenzmasse beglichen werden, wenn alle anderen Gläubigerverbindlichkeiten komplett befriedigt wurden (was in der Praxis so gut wie nie vorkommt).

Eine weitere Schwierigkeit beim Umgang mit Problemimmobilien, die Teil einer Insolvenzmasse sind, besteht darin, dass die Einflussmöglichkeiten auf die Verwertung der betroffenen Grundstücke und Gebäude nur sehr gering sind. Da der Insolvenzverwalter qua Amt dazu verpflichtet ist, für alle Sachwerte den höchstmöglichen Erlös zu erzielen, mindert sich die Chance der öffentlichen Hand, einen Eigentümerwechsel zu steuern und dadurch die im Nachgang verfolgten Bewirtschaftungsstrategien für die Problemimmobilie mit zu bestimmen. Weiterhin sind aus der Praxis auch Fälle bekannt, in denen der Insolvenzverwalter die Aufgabe des Eigentums an einzelnen Immobilien erklärt, so dass diese herrenlos werden (siehe Kapitel 4.5.7). In solchen Fällen kann sich eine längerfristige Blockadesituation für das betroffene Grundstück ergeben. Ein eröffnetes Insolvenzverfahren endet im Regelfall durch Aufhebung oder Einstellung. In beiden Fällen erlangt der Schuldner das Verwaltungs- und Verfügungsrecht über sein Vermögen wieder, soweit dieses nicht verwertet wurde.

¹¹¹ Die nach der Insolvenzordnung öffentlich bekannt zu machenden Entscheidungen der Insolvenzgerichte können im Internet unter www.insolvenzbeachtungen.de frei abgerufen werden.

5 Strategien und quartiersbezogene Ansätze der Kommunen zum Umgang mit Problemimmobilien

In Kapitel 4 wurden die verschiedenen Möglichkeiten aufgezeigt, beim Umgang mit Problemimmobilien hoheitliche Instrumente einzusetzen. Auf Quartiersebene geht es zusätzlich darum, die einzelfallbezogenen hoheitlichen Instrumente in eine kommunale Strategie einzubetten und mit stadtentwicklungspolitischen Maßnahmen und Instrumenten der Stadterneuerung zu verbinden. Eine solche Strategie kann sowohl teilträumlich und gebietsbezogen angelegt sein als auch auf Problemimmobilien allgemein ohne primären Raumbezug. In der kommunalen Praxis wird man häufig eine Kombination aus quartiersbezogenen Maßnahmen durchführen.

Insgesamt spielen solche Ansätze zunehmend eine Rolle, die sich aktiv mit der Entwicklung von Immobilien in einem schwierigen immobilienwirtschaftlichen und städtebaulichen Umfeld beschäftigen. Häufig ist die Quartiersebene dabei der räumliche Handlungsrahmen. Im Folgenden werden dazu einige wichtige Elemente und Herangehensweisen beschrieben. Diese können aufeinander aufbauen, müssen es aber nicht zwingend. In vielen Fällen dürfte es zunächst ausreichen, sich überhaupt erst einmal systematisch mit Problemimmobilien auseinanderzusetzen. Auch der Aufbau geeigneter Arbeitsstrukturen ist dabei ein wichtiger Baustein.

Mögliche Elemente für einen strategischen Umgang mit Problemimmobilien:

- Aufbau von Datengrundlagen als Grundlage für die Entwicklung einer Strategie,
- Definition von Zielen, Beurteilungsmaßstäben und Leitlinien aus städtebaulicher sowie immobilienwirtschaftlicher Sicht,
- Aufbau eines Problemimmobilienmanagements und von Arbeitsstrukturen in der Verwaltung in Zusammenarbeit mit anderen Partnern,
- Systematische Verknüpfung von hoheitlichen Instrumenten mit quartiersbezogenen Aufwertungsstrategien sowie mit Beratungs- und Förderangeboten für Eigentümer,
- gezielter Einsatz von Fördermitteln zum Umgang mit Problemimmobilien sowie
- Vollzug hoheitlicher Instrumente mittels finanzieller Ressourcen der kommunalen Haushalte sowie gezielter Interventionen am Immobilienmarkt.

5.1 Bestandsaufnahme und Aufbau von Datengrundlagen

In vielen Kommunen fehlt es noch an einer systematischen Bestandsaufnahme der Problemimmobilien

im Stadtgebiet oder zumindest auf teilträumlicher Ebene. Somit fehlt auch eine Informations- und Entscheidungsgrundlage zum Umgang mit den Problemimmobilien. Nicht immer ist eine solche systematische Informationsbasis erforderlich, u. a. dann nicht, wenn Problemimmobilien ganz offensichtlich nur punktuell und mit großer Streuung über das Gesamtgebiet der Kommune hinweg vorhanden sind. **Weiterhin ist es auch aus rechtlicher Sicht nicht zwingend erforderlich, eine systematische Bestandsaufnahme zu erarbeiten, denn die Tatbestände, wie beispielsweise Verwahrlosung oder Überbelegung, und die darauf aufbauende Anwendung hoheitlicher Instrumente sind zunächst immer im Einzelfall zu betrachten.**

Wenn aber bestimmte Phänomene häufiger in Erscheinung treten oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums oder in einem oder mehreren Quartieren bzw. Teilräumen augenscheinlich an Brisanz gewinnen, sollte ein solcher Überblick vorhanden sein, um eine grobe Abschätzung des Interventionsbedarfs vornehmen zu können und um gezielt und systematisch vorbereitet gegenüber den Eigentümern sowie gegenüber der Öffentlichkeit (Politik, Medien etc.) auftreten zu können.

5.1.1 Erste Schritte der Bestandsaufnahme

Der erste Schritt einer umfassenden Bestandsaufnahme sollte, wenn möglich, in einem „Grob-screening“ über das gesamte Gemeindegebiet oder über große Teilräume hinweg bestehen. Wichtige Informationen sind u. a. auch Hinweise zu leer stehenden Immobilien, die zwar noch keine Verwahrlosungserscheinungen, aber eine negative städtebauliche Ausstrahlung auf die Umgebung aufweisen oder die für die weitere städtebauliche Entwicklung als Schlüsselimmobilien wichtig sind (stadtbildprägende Gebäude, Gebäude an städtebaulich wichtigen Plätzen und Eckgebäude, Gebäude mit instabiler oder aufgegebener Einzelhandelsnutzung, alte Kinos usw.). Solche Schlüsselimmobilien werden in der Praxis auch im Rahmen der quartiersbezogenen Strategien mit besonderer Aufmerksamkeit bedacht.

Um drängende Problemlagen unmittelbar angehen zu können, empfiehlt es sich, eine Bestandsaufnahme im Überblick zunächst auf die bekannten und besonders unter Beobachtung stehenden Quartiere mit städtebaulichen Problemen sowie die ausgewiesenen Gebietskulissen der Städtebauförderung zu konzentrieren.

Im Sinne einer präventiven Interventionsstrategie sollten jedoch im weiteren Verlauf möglichst auch andere Teilräume mit in den Blick genommen werden. Nur durch eine solche „unvoreingenommene“ Erhebung lassen sich zukünftige Problemschwerpunkte identifizieren und Hinweise auf einen bereits vorhandenen, möglicherweise gegenüber den bestehenden Fördergebietszuschnitten abweichenden Bedarf an Interventionen erkennen. In der Praxis zeigen sich durchaus solche Verlagerungserscheinungen von Problemimmobilien in andere Quartiere.

Unabhängig davon, wie im Einzelnen vorgegangen wird, sollten im Ergebnis aber Prioritäten festgelegt werden, in welchen Handlungsräumen man mit welcher Dringlichkeit vorgehen möchte. Darüber hinaus empfiehlt es sich, bei der Bestandsaufnahme immer parallel den baulichen Bestand und die Eigentümersituation in den Blick zu nehmen.¹¹²

5.1.2 Erhebungsmethoden und Hinweise für Betroffenheit von Problemimmobilien

Die wichtigsten und bewährten Instrumente zur Bestandsaufnahme von Problemimmobilien sind Gebäudebestandserhebungen vor Ort, die Auswertung von Sekundärdaten aus verschiedenen Quellen, die systematische Zusammenführung von Informationen zu den Eigentümern, zu den Gebäuden und aus dem Verwaltungshandeln sowie deren Aufbereitung und Darstellung in Form von Datenbanken und Karten. In einem weiteren Schritt kann, sofern erforderlich, auch ein umfassendes Kataster mit vertiefenden Informationen und gekoppelten Datenbanken (z. B. Grundbuch) erarbeitet werden. Für die Erhebung von Informationen zu Gebäuden und Eigentümern gibt es zahlreiche erfolgreiche Beispiele aus der Praxis, die teilweise auch das Wissen von bürgerschaftlich getragenen Akteuren nutzen. Die gesetzlichen Regelungen zum Datenschutz sind dabei zu beachten.

Hinweise auf **möglicherweise überbelegte Immobilien** können Müllablagerungen im öffentlichen Raum oder Beobachtungen lokaler Akteure (Nachbarn, Quartiersmanagement, Stadtteilvereine etc.) geben. Auf dieser „empirischen Grundlage“ dürfte aber eine systematische Erfassung nur schwer möglich sein. Umso wichtiger kann es sein, andere Fachabteilungen der Verwaltung sowie externe Partner für das Thema zu sensibilisieren (z. B. Polizei, Träger der technischen Infrastruktur etc.), damit diese Beobachtungen mitteilen können.

Aufbauend auf einer (möglichst nicht zu eng gefassten) Kartierung und/oder Datenbank der Problemimmobilien, ggf. nach unterschiedlichen Kategorien

können räumliche Interventionsschwerpunkte definiert werden, bei Bedarf ist für einzelne Objekte auch eine besondere Dringlichkeit festlegbar.

Von Bedeutung ist auch die Definition einheitlicher Beurteilungsmaßstäbe für den Umgang mit Problemimmobilien. Hier sind klare Maßstäbe und Leitlinien für den Umgang mit Immobilien und mit dem städtebaulichen Erscheinungsbild zu entwickeln, zu überprüfen und zu erproben. Ein möglicher Ansatz ist die Erstellung von Gebäudesteckbriefen mit systematisch dargestellten Informationen zu den Gebäuden, ihren Eigentümern und den vorherrschenden Problemlagen (vgl. dazu das Fallbeispiel Landkreis Goslar auf Seite 110).

Der Maßstab für die Einordnung einer Immobilie als Problemimmobilie ergibt sich im Sinne des Begriffsverständnisses dieses Leitfadens (vgl. Kapitel 2.4) aus der konkreten einzelnen Immobilie und ihren Wirkungen auf das Umfeld. Ergänzend können, zumindest verwaltungsintern, bestimmte Standards für die Erfassung der Problemimmobilien hinsichtlich des städtebaulichen Erscheinungsbildes sowie des Umgangs mit Immobilien definiert werden. Dies kann auch den Aufbau von belastbaren und handlungsfähigen Kooperationen in der Verwaltung unterstützen, z. B. wenn Stadtplanungsamt und Bauordnungsamt in einer „Arbeitsgruppe verwahrloste Immobilien“ zusammenarbeiten (siehe Kapitel 5.2.1).

Die Beurteilungsmaßstäbe sollten nach Möglichkeit sowohl als „Negativliste“ wie auch als „Positivliste“ verfasst sein. Mit der Beschreibung, welche Standards an das städtebauliche Erscheinungsbild und an den Zustand der Immobilien angelegt werden, können auch andere Formen von Leitbildern und Gestaltungshinweisen sowie die Information über Beratungs- und Förderangebote verbunden werden (vgl. dazu u. a. das Fallbeispiel Magdeburg auf Seite 92). Solche Leitlinien finden sich z. B. in städtebaulichen Erhaltungssatzungen, Gestaltungssatzungen, Gestaltungsrichtlinien, Werbeanlagensatzungen usw.

Es wird jedoch empfohlen, hierbei nicht nur einige wenige, eng begrenzte städtebaulich besonders sensible Bereiche zu betrachten, sondern insgesamt an die Öffentlichkeit und die Eigentümer zu kommunizieren, welche Erwartungen bestehen. Damit lässt sich auch verdeutlichen, bis zu welchem Grad die Vernachlässigung von Immobilien toleriert und als Ausdruck der Marktverhältnisse akzeptiert wird und wann dies als nicht hinnehmbar angesehen wird.

Wichtig ist auch eine regelmäßige Fortschreibung der Bestandsaufnahme. Nur eine Erhebung, die

¹¹² Vgl. u. a. Schmidt, Holger; Vollmer, Maximilian, 2017: Fokus Wohnungsleerstand. Ausmaß, Wahrnehmung, kommunale Reaktionen. Ludwigsburg. (Herausgeber: Wüstenrot-Stiftung).

auch die tatsächliche aktuelle Situation abbildet, kann als Basis für die Erarbeitung und Nachjustierung eines strategischen Ansatzes genutzt werden. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass gerade in kleineren Städten und Gemeinden der Aufwand unterschätzt wird, eine einmalig geschaffene Bestandsaufnahme aktuell zu halten. Deshalb

ist bereits bei der erstmaligen Erfassung zu hinterfragen, welche Kriterien und welcher räumliche Umfang im Einzelnen gewählt werden, um zu gewährleisten, dass auch im weiteren Verlauf hinreichende personelle und finanzielle Ressourcen vorhanden sind, um die Bestandserhebung nutzen zu können.

DRESDEN

Bestandsaufnahme und Aufbau von Datengrundlagen

Instrumente

- Ämterübergreifende Zusammenarbeit
- Erfassung durch kartographisches Programm
- Sachverhaltsermittlung
- Erfassungsbogen
- Begehungsprotokoll mit Fotodokumentation

Kommune

Stadt Dresden

Bundesland

Sachsen

Ansprechpartner

Landeshauptstadt Dresden,
Umweltamt, Abteilung Untere
Immissionsschutz- und Abfallbehörde,
Sachgebiet Abfall und Brachflächen

Ausgangssituation und Problemlage

In der sächsischen Landeshauptstadt Dresden gibt es eine Reihe verwahrloster Grundstücke, von denen zum Teil Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen. Es handelt sich überwiegend um bebaute Grundstücke mit unbewohnten Gebäuden.

Instrumente und Ergebnis

Aufgabenzuordnung: Im Aufgabengliederungsplan der Stadtverwaltung ist festgelegt, dass das Umweltamt federführend für die Bearbeitung von verwahrlosten Grundstücken im Stadtgebiet von Dresden zuständig ist. Je nach Erfordernis werden weitere Ämter, wie Bauaufsichtsamt, Ordnungsamt, Gesundheitsamt, oder Externe, wie der Polizeiliche Vollzugsdienst, Feuerwehr, in die Bearbeitung einbezogen. Innerhalb des Umweltamtes ist, aufgrund der mit der Verwahrlosung einhergehenden Problematik der widerrechtlichen Abfallablagerungen, das Sachgebiet Abfall und Brachflächen (untere Abfallbehörde) für die Verfahren zuständig. Seit 2018 gibt es im Rahmen der Kriminalprävention eine **ämterübergreifende Zusammenarbeit** zur Suchtprävention. Werden durch die Behörden im Rahmen der Sachverhaltsermittlung auf verwahrlosten Grundstücken Sachverhalte festgestellt, die auf einen widerrechtlichen Aufenthalt von Personen schließen lassen, oder werden Personen direkt angetroffen, dann wird dies durch einen Erfassungsbogen dem Gesundheitsamt mitgeteilt. Im weiteren Verfahrensablauf erhalten Streetworker damit die Möglichkeit, gezielt auf diese Personengruppen zuzugehen und Hilfeleistungen der Stadt oder der freien Träger anzubieten. Dies gilt auch für andere Personengruppen, wie beispielsweise Obdachlose. In einigen Fällen werden auch Personen oder Personengruppen auf verwahrlosten Grundstücken und in den Gebäuden festgestellt, die diesen Aufenthaltsbereich, aus unterschiedlichen, zum Teil auch kriminellen Gründen, gewählt haben. Hier erfolgt eine enge Zusammenarbeit mit den polizeilichen Vollzugsdiensten.

Erfassung der Grundstücke: Auf der Grundlage der Definition für verwahrloste Immobilien aus dem Leitfaden „Verwahrloste Immobilien. Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien“ aus dem Jahr 2014 hat das Umweltamt eigene Kriterien festgelegt, die kennzeichnend für eine Verwahrlosung sind. Dies sind:

- widerrechtliche Abfallablagerungen,
- desolate bauliche Anlagen,
- mangelhafte oder fehlende Anliegerpflichten,
- ungenügende Sicherung von baulichen Anlagen oder Grundstücken,
- störender Wildwuchs/gefährliche Pflanzen und
- Vandalismus, unbefugter Aufenthalt von Personen und Begünstigung von Straftaten.

Die Kriterien 1 bis 3 sind sog. Hauptkriterien, da für deren Vollzug Fachrechtsnormen zur Verfügung stehen. Die Kriterien vier bis sechs sind sog. Nebenkriterien. Sie fließen in die Gefahrenbewertung für die ersten drei Kriterien ein. Um ein Grundstück als „verwahrlost“ einzustufen, müssen mindestens zwei Kriterien

erfüllt sein. Erfasst werden die Grundstücke in einem **kartographischen Programm**, das mit dem Aktenverwaltungsprogramm verknüpft ist. So ist jederzeit der Bearbeitungsstand des einzelnen Grundstücks als auch der aktuelle Bestand an Problemimmobilien sichtbar. Grundlage für die Erfassung sind die eingehenden Beschwerden und Anzeigen und die damit verbundene Anlage von Akten. Erfasst sind derzeit ca. 650 verwahrloste Grundstücke bzw. Problemimmobilien. Diese befinden sich häufiger in den Randbereichen der Stadt, da durch die zunehmende Bebauung die innerstädtischen Brachen verschwinden. Für die Ermittlung des Eigentümers oder eines Verfügungsberechtigten über das betreffende Grundstück werden, neben den zur Verfügung stehenden Datenbanken, im Rahmen der Amtshilfe, alle weiteren Möglichkeiten genutzt, wie Grundbucheinsicht, Abfrage des Grundsteuerzahlers beim Grundsteueramt, Melde-, Insolvenz- u. ä. Register.

Verfahrensweise: Das Tätigwerden erfolgt auf der Grundlage von Anzeigen und Beschwerden von Bürgern und Behörden oder nach eigener Feststellung, im Rahmen der Gefahrenabwehr. Als erster Schritt erfolgt eine umfangreiche **Sachverhaltsermittlung** (§§ 24 und 26 VwVfG). Hierzu werden **Erfassungsbögen** genutzt und ein **Begehungsprotokoll mit Fotodokumentation** angelegt. Diese bilden die Grundlage der Vorgangsakte und dienen der Beweissicherung, der Gefahrenbewertung und der Abwägung des Handlungserfordernisses. Sind weitere Behörden zu beteiligen, erhalten diese eine Kopie des Erfassungsbogens und, soweit erforderlich, eine Kopie des Begehungsprotokolls. Der Erfassungsbogen wird dazu fortlaufend den aktuellen Erfordernissen angepasst, entsprechend erweitert und wurde durch Handlungsschemata zur Ermessensausübung (Entschließungs- und Auswahlermessungen) ergänzt.

Wird in Auswertung des Erfassungsbogens und der Handlungsschemata ein Handlungserfordernis festgestellt, wird der Verursacher bzw. der Eigentümer oder Verfügungsberechtigte über das Grundstück ermittelt und entsprechend § 28 VwVfG angehört. Er erhält damit die Möglichkeit, sich zu den festgestellten Sachverhalten zu äußern oder eigenständig rechtmäßige Zustände herzustellen. Mit der Anhörung wird auch das Ziel verfolgt, mit dem Eigentümer eine Ortsbegehung durchzuführen, um ihn so direkt auf die Missstände aufmerksam zu machen. Erfolgt dies nicht, wird eine kostenpflichtige Anordnung erlassen. Besteht eine akute oder zumindest konkrete Gefahrenlage, wird die Anordnung zumeist für sofort vollziehbar erklärt und Zwangsmittel, ggf. auch die Ersatzvornahme, angedroht und ausgeführt.

Die rechtlichen Grundlagen des Einschreitens sind das geltende Verwaltungsverfahren- und Abfallrecht sowie das Polizeirecht für den Freistaat Sachsen. Die verwahrlosten Grundstücke werden zudem in einer laufenden Kontrolle gehalten, um auf negative Veränderungen reagieren zu können. Werden bauliche Anlagen auf verwahrlosten Grundstücken abgebrochen oder saniert, geht die Akte zum Grundstück in ein anderes Verfahren über. Diese Grundstücke scheiden dann aus dem Kataster und dem Aktenbestand der verwahrlosten Grundstücke aus. Nach Einschätzung der Stadt sind eine klare Aufgabenzuordnung, eine strukturierte Herangehensweise und eine enge Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Institutionen die Grundlagen, um im Verwaltungshandeln erfolgreich gegen die Verwahrlosung von Grundstücken vorzugehen und die von diesen ausgehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abwehren zu können. Das Umweltamt, Sachgebiet Abfall und Brachflächen, pflegt eine enge Kooperation mit der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH) in Meißen. Im Rahmen von Praktika für das Lernmodul „Eingriffsverwaltung“ können die Studierenden u. a. auch zur Problematik der verwahrlosten Immobilien vertieft arbeiten. Die Ergebnisse dieser Kooperation zwischen Wissenschaft und Praxis dienen heute als Arbeitsgrundlage für die Bearbeitung von Vorgängen zu verwahrlosten Immobilien.

5.2 Aufbau von Arbeitsstrukturen und eines Problemimmobilienmanagements

Die Erfahrungen aus der Praxis belegen, dass eine effektive Arbeitsstruktur mit einem gut koordinierten Vorgehen bei Problemimmobilien die Erfolgsaussichten deutlich erhöhen kann. Dies betrifft sowohl die verwaltungsinternen Strukturen (Abstimmung mehrerer betroffener Ressorts beispielsweise zum koordinierten Einsatz unterschiedlicher Rechtsinstrumente) als auch die Kommunikation mit Eigentümern, Investoren und anderen Akteuren im Sinne eines Managements von Problemimmobilien.

5.2.1 Verwaltungsinterne Arbeitsstrukturen zum Umgang mit Problemimmobilien

Bei Problemimmobilien im Sinne der Definition des vorliegenden Leitfadens ergibt sich häufig die Notwendigkeit eines koordinierten Verwaltungshandelns, denn um effektiv gegen Problemimmobilien vorzugehen, müssen die Schwierigkeiten, die sie verursachen, auf möglichst vielen Ebenen gleichzeitig angegangen werden. Charakteristisch ist

sowohl bei Überbelegung als auch bei verwahrlosten Immobilien, dass neben der Bau- und ggf. Wohnungsaufsicht sowie der Stadtplanung weitere Verwaltungsressorts zuständig sein können. Dies betrifft beispielsweise das Ordnungsamt, die Polizei, die Feuerwehr, das Rechtsamt, die untere Denkmalschutzbehörde, die Meldestelle, das Gesundheitsamt, das Wohnungsamt, das Schulamt, den Jugendschutz oder die soziale Wohnhilfe (Aufzählung nicht abschließend). Zur Sachverhaltsaufklärung können zudem auch Informationen z. B. aus öffentlichen Registern der Meldestelle oder des Gewerbeamtes hilfreich sein. Außerdem muss ggf. mit Hilfe von Verwaltungszwang durch die Polizei vorgegangen werden. Ersatzvornahmen können den Einsatz von Trägern öffentlicher Infrastruktur (Gas, Wasser, Fernwärme, Abfallentsorgung) nach sich ziehen. Schließlich ist in Hinblick auf etwaige Steuerhinterziehung auch eine Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden oder sogar eine Strafanzeige wegen Mietwucher nach § 291 Strafgesetzbuch geboten. Im Hinblick auf etwaigen Leistungsmissbrauch (im Kontext überbelegter Wohnungen aufgrund skrupelloser Bewirtschaftungsstrategien) kann eine Einbeziehung der zuständigen Jobcenter sinnvoll sein.

BREMERHAVEN

Strategisches Vorgehen und koordiniertes Verwaltungshandeln

Ausgangssituation und Problemlage

Die Stadt Bremerhaven verzeichnet seit Jahren Probleme mit Problemimmobilien, insbesondere in den Stadtteilen Lehe, Geestemünde und Bremerhaven-Mitte. Angesichts dessen hat die Stadtverwaltung eine offensiv angelegte, mehrstufige Gesamtstrategie im Umgang mit diesen Immobilien erarbeitet, die auch bei schwierigen Eigentümern greift und darüber hinaus eine wichtige öffentliche Signalwirkung entfaltet.

Instrumente und Ergebnis

Ausgangspunkt aller Lösungsstrategien ist die im Jahr 2009 unter Leitung des Stadtplanungsamtes eingerichtete **Arbeitsgruppe „Verwahrloste Immobilien“**. Von der Stadt beauftragte **Moderatoren**, finanziert aus dem Programm Stadtbau, wirken darauf hin, dass die Stadt selbst bzw. die kommunale Wohnungsgesellschaft private Problemimmobilien in den Stadtbaugebieten erwirbt. Das Ziel besteht entweder darin, diese Gebäude abzurechen oder aktiv den Verkauf an handlungsbereite private Investoren zu fördern, um einzelne Objekte aufzuwerten. Dies geschieht vor allem auf Grundlage eines **Vorkaufsortgesetzes**, das erstmals 2009 in Kraft trat und zuletzt 2017 aktualisiert wurde. Darin sind grundstücksscharf jene Objekte namentlich benannt, für die der Stadt Bremerhaven ein Vorkaufrecht im Sinne des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB zusteht. Zuletzt waren dies 16 bebaute Grundstücke (vgl. dazu das Fallbeispiel auf Seite 33). Die Anwendung dieses Ortsgesetzes wird ergänzt durch bauordnungsrechtliche Verfügungen, Nutzungsuntersagungen und zum Teil sogar Abbruchverfügungen. Bauordnungsrechtliche Verfügungen werden auf Grundlage § 58 Abs. 2 und Abs. 3 BremLBO erlassen, um die jeweiligen Eigentümer einer baulichen Anlage zur Mängelbeseitigung zu bewegen. In der Regel sind dies Nachforderungen beim Brandschutz eines Gebäudes, insbesondere Entrauchung des Treppenraums,

Instrumente

- Städtebauförderung (Stadtbau)
- Moderatoren
- Arbeitsgruppe „verwahrloste Immobilien“
- Arbeitsgruppe „Leistungsmissbrauch“
- Dezernatsübergreifende Expertenkommission zur Gefahrenfrüherkennung in Problemimmobilien
- Vorkaufsortgesetz
- Nutzungsuntersagungen (LBO, WAG)
- Verfügungen (LBO)
- Abbruchverfügungen (LBO)
- Datenbank

Kommune

Stadt Bremerhaven

Bundesland

Bremen

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Bremerhaven,
Stadtplanungsamt

rauchtechnische Abtrennung des Treppenraums gegenüber Dachboden/Keller und Entfernung von Brandlasten aus Treppenträumen, um im Brandfall eine sichere Flucht aus dem Gebäude zu ermöglichen. Auch die Sicherung von Gebäudefassaden bei Putzschäden etc., bei denen Putzbrocken in den öffentlichen Straßenraum fallen, wird auf dieser Rechtsgrundlage durchgesetzt. Diese Verfügungen werden ggf. im Wege des Verwaltungszwangs (i. d. R. Zwangsgeld oder Ersatzvornahme) durchgesetzt.

Abbruchverfügungen werden auf Grundlage des § 79 Abs. 2 BremLBO erlassen, wenn bauliche Anlagen seit längerer Zeit (ggf. mehrere Jahre) von den jeweiligen Eigentümern dem Verfall überlassen wurden und ernsthafte Sanierungsanstrengungen nicht erkennbar sind. Um effektiv gegen den Sozialleistungsmissbrauch in Problemimmobilien vorgehen zu können, wurde im Februar 2017 die **Arbeitsgruppe „Leistungsmissbrauch“** eingerichtet. Unter Federführung des Jobcenters gehören der Arbeitsgruppe mehrere Ämter an: Schutzpolizei, Kriminalpolizei, Gesundheitsamt, Bauordnungsamt, Familienkasse, Bürger- und Ordnungsamt, Feuerwehr, Zoll und Steuerfahndung. Zuvor fehlte eine systematische Vernetzung dieser Akteure.

In Folge mehrerer Brandereignisse wurde zur Optimierung der vorbeugenden Gefahrenabwehr in Problemimmobilien im Mai 2017 vom Ausschuss für öffentliche Sicherheit eine **dezernatsübergreifende Expertenkommission zur Gefahrenfrüherkennung in Problemimmobilien**, bestehend aus Vertretern des Bauordnungsamtes, der Feuerwehr, des Bürger- und Ordnungsamtes und des Sozialamtes sowie ereignis-/anlassbezogenen weiterer Mitglieder (z. B. Polizei), eingerichtet.

Die Kommunikation und Vernetzung zu den bestehenden Arbeitsgruppen „Verwaarloste Immobilien“ und „Leistungsmissbrauch“ wird über das Bauordnungsamt koordiniert und optimiert sowie Kriterien für Mindeststandards und Unbewohnbarkeit von Wohngebäuden in Form von **Checklisten für Bestandsbauten** entwickelt. Gesetzliche Grundlagen hierfür sind die Bremische Landesbauordnung und das Bremische Wohnungsaufsichtsgesetz. Mögliche Problemimmobilien wurden aufgrund vorhandener Datenlagen identifiziert. Die Zahl belief sich Mitte 2019 auf 305 bewohnte und unbewohnte Problemimmobilien. Für eine zeitnahe erste Bewertung der Problemimmobilien wurde anfangs eine schnelle Eingreiftruppe mit Mitarbeitern des Bauordnungsamtes und der Feuerwehr zur Prüfung der Immobilien vor Ort eingerichtet. Die präventiven Kontrollen (Brand schauen) dienten der unverzüglichen Abstellung brandschutztechnischer Mängel und der Überprüfung hinsichtlich der Belange des Wohnungsaufsichtsgesetzes im Rahmen bestehender gesetzlicher Möglichkeiten. Zur Sicherstellung ausreichender personeller Ressourcen wurden beim Bauordnungsamt sechs neue Stellen eingerichtet (zwei Ingenieure, zwei Verwaltungskräfte, zwei Baukontrolleure). Die Besichtigung der Gebäude durch die Eingreiftruppe erfolgt sukzessiv nach Prioritäten, wobei bewohnte Gebäude stets an erster Stelle stehen.

Das derzeitige Vorgehen zur Identifizierung von Problemimmobilien basiert i. d. R. auf der Auswertung von Hinweisen aus verschiedenen Fachämtern, anderen externen Quellen und gerade in der Anfangsphase intensiver Pressearbeit. Auch wurden Mitarbeiter des Außendienstes des Bürger- und Ordnungsamtes durch das Bauordnungsamt und die Feuerwehr sensibilisiert. Bis Mitte 2019 wurden ca. 150 bewohnte Gebäude untersucht und 16 Nutzungsuntersagungen ausgesprochen, von denen drei nach Mängelbeseitigung wieder aufgehoben werden konnten. Nutzungsuntersagungen wurden bei baulichen Mängeln auf Grundlage von § 58 i. V. m. § 79 BremLBO und bei Missständen bei Mindeststandards an die Anforderung an Wohnraum (z. B. fehlende Wasserversorgung) auf Grundlage von § 3 Abs. 1 i. V. m. § 7 Abs. 1 Bremisches Wohnungsaufsichtsgesetz (BremWAG) ausgesprochen.



Vernachlässigte Immobilien in Lehe (Aufnahmen aus dem Jahr 2010) und ein Neubau nach Abriss mit gemeinschaftlichem Wohnprojekt

Fotos: RegioKontext (oben und Mitte), Stadtverwaltung Bremerhaven (unten)

Um das Vorgehen gegen Problemimmobilien weiter zu optimieren, werden Daten verschiedener Fachämter verknüpft und automatisiert zur präventiven Analyse genutzt. Zu diesem Zweck werden unter Beachtung des Datenschutzes anonymisierte Meldedaten und Daten des Liegenschaftskatasters als auch weitere im Aufbau befindliche Datensätze in einer Datenbank zusammengeführt. Die für diesen Zweck erforderlichen, neu zu erhebenden Datenbestände setzen sich aus bestimmten Gebäudeinformationen, wie der Wohnungsanzahl in Mehrfamilienhäusern und der zugehörigen Wohnflächen, zusammen und werden aus den Bauakten in die Datenbank überführt. Die Einbindung des Vermessungs- und Katasteramtes ermöglicht den Aufbau dieser Datenbank sowie deren Kopplung mit dem bestehenden Geoinformationssystem (GIS). Die Ergebnisse der Auswertungen können somit anschaulich visualisiert und als Indizien zur frühzeitigen Erkennung einer möglichen Überbelegung genutzt werden.

Bei Mängeln in bzw. an Wohngebäuden, die Verstöße gegen die Bremische Landesbauordnung und/oder das Bremische Wohnungsaufsichtsgesetz darstellen, wird gegenüber dem Eigentümer die Behebung verfügt. Die erlassenen Verfügungen werden zum Teil mit Zwangsmitteln auf Grundlage des Bremischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Zwangsgeld, Ersatzvornahmen) durchgesetzt. In besonders schwerwiegenden Fällen werden auch Nutzungsuntersagungen durchgesetzt und Abbrüche bei ungenutzten und im Verfall befindlichen Gebäuden auf Grundlage § 79 Abs. 2 der Bremischen Landesbauordnung angeordnet.

Für die letzte Novellierung der Bremischen Landesbauordnung wurde erreicht, dass mit Einführung des Abs. 8 unter § 58 „Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden“ künftig die Möglichkeit besteht, dass die Kosten für Maßnahmen nach der Landesbauordnung, die im Wege der Ersatzvornahme nach § 15 des Bremischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes ausgeführt werden, als öffentliche Last auf dem betroffenen Grundstück ruhen.

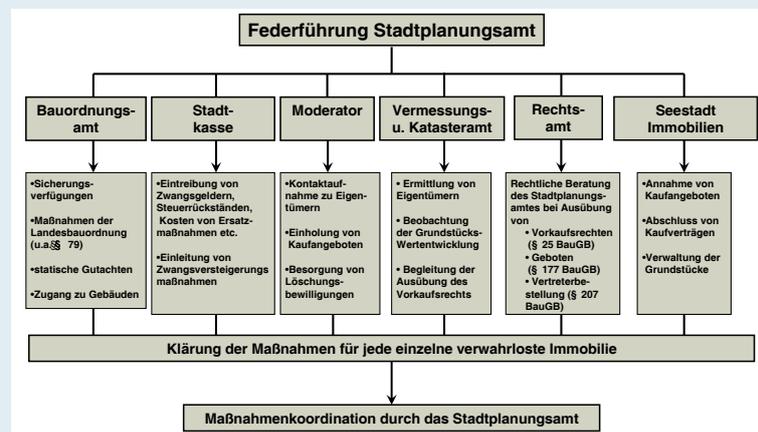


Abbildung 10: Organisationsstruktur der AG verwahrloste Immobilien

Quelle: Stadtverwaltung Bremerhaven

Unabhängig von der jeweiligen Ämterstruktur und den praktizierten Verwaltungsabläufen ist beim Umgang mit Problemimmobilien eine Koordination des Verwaltungshandelns möglich und erforderlich, denn für ein möglichst schnelles und effizientes Eingreifen müssen alle Beteiligten gegenseitig über die jeweiligen Schritte im Bilde sein. Basis für eine solche transparente Koordination bietet eine solide und aktuelle Bestandserhebung (siehe Kapitel 5.1).

Für ein koordiniertes Verwaltungshandeln sind die folgenden Fragen zu klären:

- Wie wird eine Problemimmobilie aktenkundig?
- Welchen Zustand hat die Problemimmobilie? Besteht eine Gefahrensituation? Ob und ggf. welche Maßnahmen sind durch welche Behörde durchzuführen?
- Ist dringliches Handeln geboten (Gefahrenabwehr)? Welche Prioritäten sind darüber hinaus zu setzen?

- Lässt der Fall erwarten, dass eine Lösung (zunächst) durch alleiniges Handeln einer Behörde alleine erzielt werden kann oder sollten weitere Behörden oder andere Stellen mit einbezogen werden?
- Welche Stelle in der Verwaltung übernimmt die Federführung bei der Bearbeitung eines Vorgangs?
- Welche konkreten Schritte werden von welcher Stelle unternommen, insbesondere bei der Kommunikation mit dem Eigentümer?

Für die konkrete Ausgestaltung von Arbeitsgruppen bzw. verwaltungsinterner Abläufe kommen unterschiedliche Organisationsmodelle in Frage. Ziel sollte eine gewisse Durchsetzungskraft sein, sprich: es sollte gewährleistet sein, dass die Federführung in demjenigen Ressort angesiedelt ist, das die „Hauptlast“ bei den bereits identifizierten Fällen von Problemimmobilien trägt. Erfahrungen zeigen zudem, dass aus den verantwortlichen Ressorts jeweils die Verwaltungsspitze eingebunden werden sollte.

Wichtig sind Absprachen zwischen ggf. mehreren zuständigen Behörden zum Einsatz derjenigen Rechtsinstrumente, die sich im Einzelfall als am effektivsten erweisen und in welcher Abfolge sie zur Anwendung kommen (z. B. Nutzungsunter-sagungen auf Basis des Wohnungsaufsichtsrechts statt bauordnungsrechtlicher Anordnungen, Beseitigungsanordnung nach LBO statt Rückbaugesuch nach BauGB). Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten sind in kreisangehörigen Kommunen

insbesondere die Absprachen zwischen Stadt und Landkreis von großer Bedeutung. Es empfiehlt sich, bereits frühzeitig (bevor ein „akuter“ Fall tatsächlich eintritt) die entsprechenden Abläufe zu klären. Weiterhin sind Verfahrensstandards für die Vorbereitung des Instrumenteneinsatzes zu formulieren, wobei die regelmäßige und fallbezogene Überprüfung und Klärung des örtlich verfügbaren Instrumentenspektrums insbesondere im Hinblick auf die spezifischen Gegebenheiten des einschlägigen Landesrechts eine wichtige Rolle spielt.

Für den qualifizierten Einsatz des hoheitlichen Instrumentariums sollte die Arbeitsebene in der Verwaltung gezielt unterstützt werden. Hierfür kommen in Betracht:

- Weiterbildungsangebote insbesondere im Bereich der vollstreckungsrechtlichen Regelungen,
- Bereitstellung von Arbeitshilfen insbesondere in Form von konkreten erfolgreichen Beispielen, Ablaufschemata und Mustervorgängen sowie
- Interner und interkommunaler Erfahrungsaustausch.

Da die Auseinandersetzungen um Problemimmobilien häufig besondere Belastungen für die Arbeitsebene mit sich bringen, erscheint es schließlich auch wichtig, dass die Nutzung hoheitlicher Instrumente auch von der Verwaltungsleitung unterstützt wird. Bei Bedarf sollten die notwendigen personellen Ressourcen erweitert werden (vgl. die Fallbeispiele Bremerhaven auf Seite 86 und Berlin-Neukölln).

BERLIN-NEUKÖLLN

Aufbau von Arbeitsstrukturen, Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle

Ausgangssituation und Problemlage

Der Bezirk Berlin Neukölln verzeichnete im letzten Jahrzehnt ein hohes Einwohnerwachstum, darunter auch erhebliche Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien (sog. EU II-Zuwanderung). Aktuell leben mehr als 15.000 Menschen aus diesen Herkunftsstaaten in Neukölln, viele davon mit Roma-Hintergrund. Parallel wurde eine Zunahme von Problemimmobilien beobachtet, in denen Menschen unter prekären Verhältnissen leben oder zu Wohnzwecken ungeeignete Räumlichkeiten bewohnen (z. B. Keller, Dachböden). Neben der Überbelegung von Wohnraum spielten dabei auch bauliche und sanitäre Mängel infolge unterlassener Instandhaltung und Modernisierung sowie dubiose und undurchsichtige Mietverhältnisse eine zentrale Rolle. Von diesem Phänomen besonders betroffen war aufgrund der sozialen Rahmenbedingungen und des Wohnungsangebots vor allem der Norden von Neukölln. Dabei handelte es sich oftmals um einfache Mietshäuser mit Wohnungen in einem schlechten Zustand in der Hand privater Eigentümer oder kleinerer Gesellschaften von Einzeleigentümern.

Instrumente und Ergebnis

Vermehrt ab den Jahren 2010 und 2011 wurden Hinweise auf solche problematischen Wohnverhältnissen gegeben, vor allem durch die Schulen, Jugendämter

Instrumente

- Arbeitsgruppe
- Zentrale Netzwerkstelle/Koordinierungsstelle
- Beratungsstruktur für EU II-Zuwanderer

Kommune

Stadt Berlin, Bezirk Neukölln

Bundesland

Berlin

Ansprechpartner

Bezirksamt Neukölln,
Verwaltung des Bezirksbürgermeisters

und die Bevölkerung. Daraufhin gründete der Bezirk 2011/2012 eine **Arbeitsgruppe**, welche sich gezielt mit dem Problem befasste und im Zuge ihrer Tätigkeit rund 40 Problemimmobilien identifizierte. Es waren sowohl einzelne Wohneinheiten in Gebäuden als auch ganze Wohnblöcke (Gründerzeitblock mit Seitenflügel und Hinterhaus mit ca. 40 bis 50 Wohnungen pro Block) betroffen. Eine berlinweite Umfrage unter den Bezirken 2015 erbrachte, dass zum damaligen Zeitpunkt noch ca. 30 Häuser allein in Neukölln auffällig waren. Um abgestimmt und konsequent gegen die Zustände in diesen Häusern vorgehen zu können, wurde 2015 eine **zentrale Netzwerkstelle** in der Verwaltung der damaligen Bezirksbürgermeisterin eingerichtet, nachdem diese das Thema zur Chefsache erklärt hatte. Der Bezirk etablierte außerdem eine **Beratungsstruktur für EU II-Zuwanderer**, um diese über ihre Rechte auch zu Mietverhältnissen aufzuklären und prekären Wohnverhältnissen durch Überbelegung vorzubeugen.

Der Beauftragte für Problemimmobilien als zentrale Koordinierungsstelle erfasst und bündelt alle einschlägigen Informationen von Ordnungsamt, Gesundheitsamt, Jugendamt und Bau- und Wohnungsaufsicht. Im Bedarfsfall leitet er notwendige Maßnahmen der Fachämter ein und koordiniert deren Aktivitäten, um gezielt gegen prekäre Wohnbedingungen im Bezirk vorzugehen. Das Spektrum reicht dabei von ordnungsbehördlichen Maßnahmen gegen die Vermieter bis hin zur Vermittlung von Hilfsangeboten und Rechtsbeistand für die betroffenen Mieter. Zum Teil wurden nächtliche Begehungen koordiniert mit verschiedenen Fachämtern durchgeführt, um zeitgleich unterschiedliche Problemlagen etwa aus den Bereichen des Jugendschutzes, der Hygiene und der Wohnungsaufsicht zu erfassen und konzertiert angehen zu können. Hier zeigte sich beispielsweise, dass die Überbelegung zum Teil systematisch von weiterreichenden „Geschäftsmodellen“ begleitet wurde (kostenpflichtiges Ausfüllen von Formularen, z. B. Kindergeldanträge, massenhafte (Schein-)Gewerbeanmeldungen im Objekt etc.). Als zentrale Schnittstelle soll der Beauftragte für Problemimmobilien die Zusammenarbeit der verschiedenen Ämter optimieren und vereinfachen. Er wird anlassbezogen aktiv. Er nimmt u. a. darüber hinaus auch die Funktion der Koordinierungsstelle für öffentliche Sicherheit und Ordnung wahr.

In Neukölln gibt es inzwischen lediglich punktuell noch solche Problemimmobilien. Ursächlich hierfür ist vor allem der mittlerweile angespannte Wohnungs- und Immobilienmarkt in Berlin, dessen dynamische Aufwertungsprozesse wesentliche Teile des Problems der Verwahrlosung von Wohnimmobilien inzwischen deutlich verdrängt haben. Weiterhin bestehen in Neukölln jedoch die Probleme durch skrupellose Bewirtschaftungsstrategien und Überbelegung, wenn auch in geringerem Umfang. Dies ist zum Teil auf den Erfolg der bezirklichen Koordinierungsstelle zurückzuführen, teilweise haben sich die Probleme aber auch nur aus dem Bezirk heraus verlagert, offenkundig inzwischen auch vereinzelt bis in das Berliner Umland hinein.

5.2.2 Problemimmobilien- und Transaktionsmanagement – Koordiniertes Vorgehen zur Forcierung eines Eigentümerwechsels

Sofern die Beseitigung eines Missstands nicht kurzfristig möglich ist, kann es in einigen Fällen gelingen, über eine stufenweise Vorgehensweise mit dem Eigentümer eine gute Lösung zu finden. In vielen Fällen liegt jedoch ein Schlüssel zur Lösung von Blockadesituationen bei Problemimmobilien in der Herbeiführung eines Eigentümerwechsels oder

in der aktiven Begleitung von Eigentümerwechseln am Markt zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung („in die richtigen Hände“).

In einigen Fällen finden Eigentümerwechsel allerdings auch vor dem Hintergrund spekulativer Bewirtschaftungsstrategien statt. Immobilien werden ohne Rücksicht auf die Folgen für das Quartier an einen meistbietenden Interessenten veräußert. In anderen Fällen kann ein Eigentümerwechsel von Grundstücken oder Immobilien nur durch eine „Initialzündung“ angestoßen werden. Die Eigentümer

von Problemimmobilien werden in diesen Fällen nicht von sich aus aktiv oder wollen gar nicht verkaufen. Potenzielle Interessenten, die bereit wären, eine Immobilie durch eigene Investitionen wieder in einen nutzbaren Zustand zu bringen (durch bauliche Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen und/oder durch Änderung der Bewirtschaftungsstrategie) finden keinen Zugang zu den aktuellen Eigentümern.

Um Eigentümerwechsel im Sinne eines Transaktionsmanagements gezielt anzustoßen und zu steuern, bedarf es aktivierender und beratender Instrumente. Dabei geht es u. a. um folgende Aspekte:

- die persönliche Ansprache der Eigentümer, ggf. zuvor die Klärung der Eigentumsverhältnisse,
- Beratungsangebote zu Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen, bspw. auch zu Sicherungsmaßnahmen im Rahmen der Städtebauförderung,
- die Vermittlung von Kontakten zwischen aktuellen Eigentümern und möglichen Erwerbern,
- die Suche und aktive Akquise potenzieller neuer Eigentümer, die bereit sind, die Immobilie nachhaltig zu entwickeln,
- die Unterstützung von entsprechenden Objekttransaktionen sowie
- die Unterstützung der Vermarktung oder von Zwischennutzungen.

Ohne hinreichende personelle Ressourcen sind solche Ansätze nur schwer umsetzbar. Hier bieten sich die Beauftragung eines „Eigentümmoderators“ (vgl. Fallbeispiel Halle auf Seite 42) oder andere institutionelle Wege an, um die Beratungs- und Aktivierungstätigkeit umzusetzen. Dafür können Fördermittel aus den Programmen der Städtebauförderung eingesetzt werden, denn investitionsvorbereitende und -begleitende Maßnahmen sind in Städtebaufördergebieten bundesweit als förderfähig anerkannt. Ebenfalls können Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen mit Städtebaufördermitteln als Unterstützungsangebote für potenzielle Investoren unterstützt werden. Trotz der deutlich verbesserten Situation auf der Nachfrager- wie auch der Investoreseite werden Sanierungsmaßnahmen vielfach erst durch zusätzliche Förderanreize realisierbar. Auch hier bieten die Programme der Städtebauförderung, teilweise in Kombination mit der Wohnraumförderung gezielte Unterstützung (vgl. Kapitel 5.3.2 und 5.3.3).

Als mögliche neue Eigentümer kommen zunächst einmal andere private Eigentümer in Betracht, die in irgendeiner Art und Weise einen direkten Bezug zu der Problemimmobilie haben. Beispielsweise können dies Eigentümer benachbarter Grundstücke sein, die durch die Situation der Problemimmobilie direkte wirtschaftliche Nachteile haben.

Aber auch Eigentümer anderer Immobilien aus dem Quartier sind in der Praxis durchaus an einem Erwerb interessiert, weil das Quartier insgesamt aufgewertet wird, aber auch weil nicht selten zusätzliche Immobilien für die eigenen Zwecke gesucht werden (z. B. als Erweiterung eines kleinen Hotelbetriebes, zur Erweiterung des eigenen Wohnungsangebots nach erfolgreicher Sanierung und Vermietung eigener Immobilien). Daher kann es auch von Bedeutung sein, die Nutzer der betroffenen Immobilien (z. B. Betreiber von sozialen Einrichtungen und Mieter von Einzelhandels- und Geschäftsflächen) für den Erwerb zu interessieren.

Wie die Fallbeispiele aus Magdeburg und Kiel zeigen, ist beim Problemimmobilienmanagement eine Kooperation mit örtlichen Eigentümervereinen (bspw. Ortsvereine von Haus und Grund Deutschland) sehr vielversprechend. Dort bestehen gute Kontakte zu investitionswilligen Eigentümern, die direkt angesprochen und für einen Erwerb aktiviert werden können. Die Eigentümer kommen dabei teilweise direkt aus dem Quartier oder haben eigene Immobilien dort. Aber auch Investoren von außerhalb können durch direkten Kontakt akquiriert werden. Eine Vielzahl von gelungenen Projekten zeigt, dass auch schwer geschädigte Problemimmobilien durch neue Eigentümer attraktiv instandgesetzt und mit Erfolg bewirtschaftet werden können.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass die Kommune selbst eine Problemimmobilie erwirbt, um blockierte Situationen bei Problemimmobilien zu lösen. Hier sind verschiedene Fallkonstellationen denkbar: Die Kommune kann Gebäude oder Grundstücke selbst erwerben, ggfs. auch nur als „Zwischenerwerber“, um direkt nach einer Verbesserung der individuellen Situation (z. B. durch Herrichtung oder Sicherung von Gebäuden, durch Beräumung des Grundstücks, durch Beseitigung von Altlasten etc.) die Immobilie wieder weiter zu veräußern (vgl. Fallbeispiel Pößneck auf Seite 104). Auch eine eigene Verwendung der Immobilie oder des Grundstücks für öffentliche Zwecke ist denkbar. Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass ein kommunales Unternehmen (bspw. städtische Wohnungsgesellschaft, Stadtwerke etc.) die Immobilie erwirbt und anschließend entweder weiter vermarktet oder selbst nutzt (vgl. Fallbeispiel Bremerhaven auf Seite 86). Eine immer häufiger auftretende Variante ist die Gründung einer eigenen kommunalen Entwicklungsgesellschaft, die solche Zwecke verfolgt (vgl. Fallbeispiele Dortmund auf Seite 115 und Gelsenkirchen auf Seite 50). Schließlich besteht auch noch die Möglichkeit der Übernahme durch einen gemeinwohlorientierten Träger (nach Vermittlung der Kommune).

Ein Grundstückserwerb kann freihändig erfolgen, sofern die Kommune die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten hat und ein solcher Schritt sinnvoll erscheint (vgl. Fallbeispiel Mannheim auf Seite 49). Erfolgversprechend ist auch die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts gemäß §§ 24 und 25 BauGB. Die Einsatzmöglichkeiten dieses Rechtsinstruments sind in zahlreichen Fällen bereits erfolgreich erprobt (vgl. Kapitel 4.1.3). Auch das preislimitierte Vorkaufsrecht gemäß § 28 Abs. 3 Satz 1 BauGB kann angewendet werden (vgl. Fallbeispiel Völklingen auf Seite 32). Häufig bieten die angespannten kommunalen Haushalte jedoch nicht genügend finanziellen Spielraum, um bei der Ausübung des Vorkaufsrechts das notwendige Kapital für den Erwerb zur Verfügung zu stellen. In diesen Fällen ist es auch möglich, das Vorkaufsrecht zugunsten eines Dritten auszuüben, beispielsweise einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft oder einer kommunalen Stadtentwicklungsgesellschaft (vgl. Fallbeispiel Gelsenkirchen auf Seite 50). So kann die Gemeinde zumindest mittelbar

die weiteren Schritte beim Umgang mit der Problemimmobilie steuernd beeinflussen.

Durch den Eigentumserwerb bestimmt die Gemeinde den Umgang mit der Problemimmobilie sowie den Zeitpunkt sowie den Umfang notwendiger baulicher Maßnahmen, sofern sie neben den Erwerbskosten auch die Finanzmittel für deren Instandsetzung, Modernisierung, den Abbruch oder die Umnutzung bereitstellen kann. Aber auch ein Weiterverkauf an einen interessierten Investor, der bereit ist, die Entwicklungsziele der Gemeinde umzusetzen, ist eine mögliche Option nach Ausübung des Vorkaufsrechts.

Da der Zeitpunkt eines Verkaufs für die Gemeinde im Regelfall vorab nicht bekannt ist, empfiehlt es sich, möglichst vorab die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Erwerb von Immobilien beispielsweise durch eine Fondslösung zu schaffen. Diesbezüglich gibt es zunehmend erfolgreiche Ansätze.

MAGDEBURG

Kooperation zwischen Haus & Grund Magdeburg e. V. und der Stadt

Instrumente

- Zusammenarbeit zwischen Stadt Magdeburg und Eigentümerverband Haus & Grund e. V.
- Aufbau einer Datengrundlage
- Lenkungsgruppe
- Beratungs- und Aktivierungsinstrumente
- Ressortübergreifende Arbeitsgruppe
- Fotodokumentation und einheitlicher, systematischer Erfassungsbogen
- Sanierungsgebiet im vereinfachten Verfahren
- Städtebauförderung (Stadtumbau Ost)

Kommune

Stadt Magdeburg

Bundesland

Sachsen-Anhalt

Ansprechpartner

Stadt Magdeburg,
Dezernat für Stadtentwicklung, Bau und Verkehr, Stadtplanungsamt

Ausgangssituation und Problemlage

Im Südstadten der Landeshauptstadt Magdeburg zeigte sich spätestens ab dem Jahr 2010 eine besondere Konzentration verfallender und leer stehender Immobilien entlang der Hauptverkehrsachse durch die gründerzeitlich geprägten Stadtteile Buckau, Fermersleben, Salbke und Westerhüsen. Die Gründe dafür waren vielschichtig: hohe Einwohnerverluste, schwierige Eigentumsverhältnisse, eine hohe Verkehrsdichte und die damit verbundenen Immissionseinflüsse gepaart mit dem allgemeinen Wohnungsüberhang im Stadtgebiet erhöhten die Schwierigkeiten der Vermarktung. Die Überalterung der Bevölkerung, eine hohe Arbeitslosenquote und die daraus resultierende wirtschaftliche Lage der Bevölkerung eröffnete nur einem begrenzten Eigentümerkreis die Inanspruchnahme von finanziellen Hilfen aus der Städtebauförderung. Die Sanierungs- und Aufwertungsmaßnahmen in den Wohnungsbeständen und im öffentlichen Raum genügte nicht, um die Quartiere in ihrer Entwicklung nachhaltig aufzuwerten und zu stabilisieren.

Instrumente und Ergebnis

Im Jahr 2011 intensivierte die Landeshauptstadt Magdeburg nach Aufnahme in das ExWoSt-Forschungsfeld „Kooperation im Quartier mit privaten Eigentümern zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien“ (KIQ) die **Zusammenarbeit mit dem Eigentümerverband Haus & Grund Sachsen-Anhalt e. V.** Kernziel war und ist, gemeinsam private Immobilieneigentümer für den Erneuerungsprozess zu aktivieren. In einer Kooperationsvereinbarung wurden die administrativen Aufgaben zwischen den Partnern geregelt und eine **Lenkungsgruppe**, bestehend aus Vertretern des Ortsvereins Haus & Grund Magdeburg e. V., des Stadtplanungsamtes und des Quartiersmanagements Südost als Entscheidungsgremium installiert. Ausgangspunkt der Zusammenarbeit war der **Aufbau einer gemeinsamen Datengrundlage**. Der Ortsverein übernahm die Bestandserfassung der immobilienwirtschaftlichen und städtebaulichen Problemlagen entlang der stark frequentierten Hauptverkehrsachse in Fermersleben, Salbke und Westerhüsen.

Auf dieser Grundlage definierte die Lenkungsgruppe 50 Objekte, die eine besondere Priorität in der Bearbeitung erhielten und für die mit den Eigentümern individuelle Lösungs- und Entwicklungsstrategien erarbeitet werden konnten. Bedeutsam für die erfolgreiche Umsetzung war, dass die Leistungen des Haus & Grund Magdeburg e. V. jedem Hauseigentümer unabhängig von einer Mitgliedschaft im Verein kostenfrei angeboten werden konnten.

Die folgenden spezifischen **Beratungs- und Aktivierungsinstrumente** wurden erfolgreich eingesetzt:

- persönliche und behördenneutrale Ansprache der Eigentümer,
- Beratung zu Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, insbesondere für die Sicherung und Sanierung von Altbauten aus dem Programm „Stadtumbau Ost“,
- Vermittlung von Kontakten zwischen aktuellen Eigentümern und möglichen Erwerbern,
- Unterstützung von entsprechenden Objekttransaktionen sowie
- Unterstützung in der Vermarktung oder bei der Akquise von Zwischennutzungen.

Für die städtebauliche Entwicklung des Stadtteils Fermersleben war die Festlegung eines Sanierungsgebietes (im vereinfachten Verfahren) von maßgeblicher Bedeutung. Mit der Herausgabe der Broschüre „Steuervorteile im Sanierungsgebiet“ für selbstnutzende Eigentümer oder Kapitalanleger ergänzte Haus & Grund Magdeburg e. V. das Beratungsangebot. Neben der individuellen Begleitung und der intensiven Aktivierung von Eigentümern engagierte sich der Kooperationspartner mit gebietsübergreifender umfeld- und imageorientierter Öffentlichkeitsarbeit (Investorenkonferenz, Präsenz bei kommunalen Veranstaltungen und der Landesbaumesse, Imagebroschüre, Imagefilm).

Im Jahr 2014 waren in der kooperativen Zusammenarbeit von Stadt und Ortsverein innerhalb des Modellvorhabens erfolgreiche Ansätze im Umgang mit Problemimmobilien herausgebildet und gefestigt. Der lokale Eigentümerverein übernahm als Interessenvertretung der privaten Immobilieneigentümer eine Schlüsselrolle in der Aktivierung und Unterstützung privater Eigentümer. Im Laufe des Modellvorhabens wurden durch das Wirken des Eigentümervereins in etlichen Objekten mit der Sanierung begonnen, für mehrere Objekte ein Eigentümerwechsel (vermittelte oder angebaute Immobilienverkäufe) herbeigeführt und für einzelne Objekte eine Zwischennutzung arrangiert.

Nach Abschluss des ExWoSt-Forschungsfeldes im Jahr 2015 bestand trotz der Sanierungs- und Transaktionserfolge weiterhin ein hoher Handlungsbedarf im Umgang mit Problemimmobilien in der Landeshauptstadt Magdeburg. Vor diesem Hintergrund fand das gemeinsame Engagement unter dem Titel „Kooperation im Quartier – Altbaurettung“ und auf der Grundlage eines Kooperationsvertrages mit einer gemeinsamen Finanzierung eine Fortsetzung. Die Zusammenarbeit ermöglicht es dem Eigentümerverein weiterhin kostenfrei, die deutlich über das eigentliche satzungsgemäße Beratungsangebot des Vereins hinausgehenden und nicht aus Mitgliedsbeiträgen zu finanzierenden Beratungsleistungen anzubieten. Die bewährten Beratungs- und Aktivierungsinstrumente aus dem ExWoSt-Forschungsfeld wurden beibehalten. Die Zusammenarbeit, koordiniert durch die Lenkungsgruppe, konzentriert sich auf Schwerpunktobjekte nunmehr im gesamten Stadtgebiet.

Ergänzend dazu wurde im Jahr 2014 eine **ressortübergreifende Arbeitsgruppe zur Erhaltung von stark sanierungsbedürftigen Wohnimmobilien** eingerichtet. In acht Magdeburger Stadtteilen wurden Problemimmobilien systematisch aufgrund des objektiv wahrnehmbar verfallenen Zustandes per **Fotodokumentation** und mit einem **einheitlichen Erhebungsbogen erfasst**. Dem Aufbau eines



Gründerzeitgebäude in Alt-Fermersleben vor und nach der Sanierung

Fotos: Haus & Grund Magdeburg e. V. (oben), Landeshauptstadt Magdeburg/Stadtplanungsamt (unten)



Wohngebäude in Alt-Salbke vor und nach der Sanierung

Fotos: Landeshauptstadt Magdeburg/Stadtplanungsamt

digitalen Katasters folgte die Einordnung des Handlungsbedarfes in Prioritätsstufen. Maßgeblich für die Bewertung waren die Kriterien:

- Empfindlichkeit der städtebaulichen Lage und die Wirkung in den öffentlichen Raum,
- die Denkmaleigenschaft sowie
- der ordnungsrechtliche Sicherungsbedarf mit dem Grad der Verwahrlosung als Indiz.

Aktuell erstrecken sich die Kernziele der Arbeitsgruppe vorrangig auf die Recherche und Pflege der Eigentumssituation der erfassten Immobilien und die Kontaktaufnahme zu den Eigentümern bzw. Vertretenden, um auf die vielschichtigen Auswirkungen der verwahrlosten Immobilien aufmerksam zu machen. Gleichzeitig erhalten die Eigentümer die Möglichkeit, künftige Handlungsabsichten zu erklären bzw. der Kontaktvermittlung zu Kaufinteressenten zuzustimmen. Bei Verkaufsabsichten werden digitale Kurzexposés erstellt und der Kontakt zu potenziellen Kaufinteressenten vermittelt. Die Arbeitsgruppe stimmt intern die weiteren Verfahrensschritte unter Berücksichtigung des hoheitlichen Handlungsdrucks ab. Die Strategien umfassen insbesondere bauordnungs- und stadtrordnungsrechtliche Maßnahmen, denkmalrechtliche Verfahren sowie die Beantragung von Zwangsversteigerungsverfahren. Ein Teil der Eigentümer nahm die Beratungsangebote zur Nutzung von Sonderabschreibungen im Denkmalbereich und den Sanierungsgebieten sowie zu den Fördermöglichkeiten aus dem **Förderprogramm „Stadtumbau Ost“** an und begann mit den Sanierungsmaßnahmen. So konnte u. a. durch den **Einsatz von finanziellen Sicherungsmitteln ohne kommunalen Eigenanteil** der Abbruch von drei Gebäuden im Stadtteil Salbke verhindert werden.

Instrumente

- Städtebauförderung (Soziale Stadt)
- Zusammenarbeit der Stadt Kiel und Haus & Grund e. V.

Kommune

Stadt Kiel

Bundesland

Schleswig-Holstein

Ansprechpartner

WohnWert Kiel Gaarden, Haus & Grund Kiel e. V.



Streetart zur Verhinderung von Graffiti

Foto: Wulf Dau-Schmidt

KIEL

Initiative WohnWert Kiel-Gaarden: Aktivierung durch Kommunikation

Ausgangssituation und Problemlage

Der innerstädtische Stadtteil Gaarden ist ein ehemaliger Werftarbeiterstadtteil in gründerzeitlicher Blockrandbebauung mit einer heterogenen Eigentümerstruktur. Die unmittelbar angrenzend gelegene Kieler Werftindustrie hat den Stadtteil wirtschaftlich, sozial und kulturell geprägt. Über die Jahre des Strukturwandels wurde das traditionelle Arbeiterquartier mehr und mehr zu einem Viertel für einkommensschwache Haushalte und mit einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit. Der Gründerzeitbestand im Quartier befindet sich mehrheitlich im Besitz privater Eigentümer. Ehemalige Werkwohnungen befinden sich heute in der Hand von Kapitalgesellschaften. Fehlende Investitionen führten vielerorts im Quartier zu Instandsetzungs- und Modernisierungsrückständen. Dort, wo die Sanierung von den Eigentümern als nicht erforderlich erachtet wird oder wo spekulative Absichten das Handeln der Eigentümer bestimmen, wird die Verwahrlosung der Bausubstanz deutlich sichtbar. Daneben sind Eigentümer im Stadtteil vertreten, die mit der Vermietung und Bewirtschaftung ihrer Immobilien überfordert sind und Beratung benötigen. Andere Eigentümer möchten sich für ihre Häuser engagieren, werden aber auch durch Problemimmobilien in der Nachbarschaft gehemmt. Auswärtige Investoren schrecken vor Investitionen im Stadtteil zurück.

In den letzten Jahren fanden rund 1.500 EU-Bürger aus Südosteuropa ihren Wohnsitz im Stadtteil Gaarden. Die Notlage dieser Menschen am Wohnungsmarkt wurde von wenigen privaten Eigentümern mit skrupellosen Bewirtschaftungsstrategien ausgenutzt, etwa durch gezielte Überbelegung von Wohnraum. Mehrere überbelegte Häuser im Stadtteil schufen neue Problemlagen im Quartier. Speziell eine Immobilie geriet aufgrund ihrer problematischen Überbelegung besonders in die öffentliche Aufmerksamkeit.

Instrumente und Ergebnis

Der Stadtteil Gaarden steht seit gut zwei Jahrzehnten im Zentrum stabilisierender Planungen und Maßnahmen, u. a. im Rahmen des **Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“**. Unter sozialen und kulturellen Gesichtspunkten hat der Stadtteil durchaus Erfolge zu verzeichnen. Die erhofften städtebaulichen und immobilienwirtschaftlichen Effekte stellen sich jedoch nur langsam ein. Vor diesem Hintergrund arbeitet die **Stadt Kiel gemeinsam mit dem örtlichen Haus und Grund-Verein** in der Initiative „WohnWert Gaarden – Kooperation im Quartier“, die als Modellprojekt des Landes Schleswig-Holstein seit 2012 gefördert wird. Ständen anfänglich die Themen Barrierefreiheit und energetische Sanierung im Vordergrund, stellte sich schnell heraus, dass seitens der Eigentümer mehr Interesse an der Beseitigung von Missständen in der Nachbarschaft, im Straßenraum, in der Belegung und bei Ladennutzungen bestand. Dadurch wurden zunehmend auch Problemimmobilien zu einem Thema von WohnWert Gaarden. Ziel der Initiative ist es inzwischen, durch die gezielte Einbindung privater Eigentümer die Bestandsaufwertung und Quartiersentwicklung zu unterstützen.

Das Projekt startete 2012 mit einer Eigentümerbefragung, die zutage brachte, dass sich die Eigentümer untereinander oftmals nicht kennen und baulich den großen Veränderungsdruck spüren. Zunächst war es daher wichtig, interessierte Eigentümer zusammenzubringen. Hier wurde der grundsätzliche Wille deutlich, sich nicht nur für die eigene Immobilie, sondern für den gesamten Stadtteil zu engagieren. Um die Abwärtsspirale im Quartier zu stoppen, wurde eine Eigentümerinitiative gegründet, in der aktuell rund 30 Eigentümer (mit jeweils zwischen einer und fünf Immobilien) vertreten sind. Auch Eigentümer aus benachbarten Straßen zeigen zunehmend Interesse an einer Mitwirkung. Dadurch bildet sich eine wichtige Plattform für Austausch, Unterstützung und gemeinsames Handeln. In diesem Sinne bemüht sich die Initiative WohnWert darum, weitere private Hauseigentümer zu aktivieren, sie für den eigenen Bestand zu sensibilisieren und ihnen mögliche Lösungsansätze im Umgang mit ihren Immobilien aufzuzeigen. An erster Stelle steht dabei ein hoher Beratungsbedarf. Hierfür vermittelt WohnWert an kompetente Netzwerkpartner, etwa an die Landesförderbank IB.SH und die ARGE als Beratungsinstitut des Landes für Baufragen. Über den örtlichen Verein von Haus und Grund wird zudem Beratung im Bereich Vermietung angeboten.

Der Fokus des Projekts liegt auf einer aktivierenden Kommunikation. Dazu gehörte beispielsweise auch eine gemeinsame Reise in ein baustrukturell ähnliches Quartier von Kopenhagen. Hieran nahmen u. a. auch Vertreter der IB.SH und der städtischen Bauaufsicht teil, um dortige Good-Practice-Beispiele kennenzulernen (z. B. Eigentümervernetzung, Hofzusammenlegungen und Fassadengestaltung).

Die bisherigen Projekterfahrungen zeigen, dass eine wesentliche Herausforderung in der wirksamen Aktivierung der Eigentümer zum Handeln besteht. Zudem wird klar, dass unter den Eigentümern der Bedarf besteht, sich untereinander auszutauschen. Dafür ist ggf. eine externe Moderation hilfreich, um Akteure zu Austausch und Aktivitäten zu ermutigen. In der bisherigen Laufzeit wurden einige Bauvorhaben Privater in ihrem Wohnungsbestand realisiert. Ein Eigentümer realisierte in der Dachetage neue Wohnungen und gab die bestehenden Wohnungen erneut in die Sozialbindung. Andere sanierten ihre Häuser im Bereich Fassade und Fenster, nur wenige von ihnen nahmen Fördermittel in Anspruch. Mehrere Immobilien mit diversen Problemlagen wurden von Eigentümern aus dem Kreis von WohnWert erworben. Diese Transaktionen wären ohne die Strukturen von WohnWert und die sich daraus ergebende aktivierende Vermittlung nicht zustande gekommen. In den betreffenden Beständen kann nunmehr, nach erfolgtem Eigentümerwechsel, die bauliche Sanierung und die notwendige Betreuung der Mietparteien gezielt umgesetzt werden.



Quartiersansichten Stadtteil Kiel-Gaarden

Fotos: Wulf Dau-Schmidt

Instrumente

- Internationale Bauausstellung (IBA)
- Eigentümermoderator
- Städtebauförderung (Stadtumbau Ost, insbesondere Programmbereich Sicherung, Sanierung und Erwerb von Altbauten)
- ExWoSt-Forschungsfeld Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau (ESG)
- Eigentümerwechsel durch aktive Vermittlung über den Eigentümermoderator sowie im Rahmen von Zwangsversteigerungen

Kommune

Stadt Halle (Saale)

Bundesland

Sachsen-Anhalt

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Halle (Saale),
Geschäftsbereich Stadtentwicklung und
Umwelt, Fachbereich Planen



Stadtbildprägendes Eckgebäude vor und nach der Sanierung

Fotos: Kai-Uwe Schulte-Bunert

HALLE (SAALE)

Quartiersbezogenes Altbaumanagement unter Einsatz eines Eigentümermoderators und von Städtebaufördermitteln

Ausgangssituation und Problemlage

Halle (Saale) war bis in die 2000er Jahre hinein von starken Wohnerrückgängen betroffen. Insbesondere das südlich der Innenstadt gelegene Gründerzeitquartier Glaucha war durch hohe Wohnungsleerstände, gravierenden Sanierungsbedarf sowie Imageprobleme gekennzeichnet. In den 1970er und 1980er Jahren war Glaucha Schwerpunkt umfassender städtebaulicher Sanierungseingriffe, die jedoch nach damaligen Standards erfolgten, so dass der Ausstattungsstandard auch in diesen vormals sanierten Gebäuden nicht den heutigen Ansprüchen gerecht wurde. Seit den 1990er Jahren nahm der Leerstand im Quartier stark zu, so dass das Gebiet 2002 als Teil des Stadtumbau-Fördergebiets Südliche Innenstadt ausgewiesen wurde. Die ersten Stadtumbaumaßnahmen erfolgten jedoch zunächst nicht in Glaucha, sondern punktuell in anderen Teilbereichen des Fördergebiets. Als 2007 in Glaucha 25 % der Wohnungen leer standen, 50 % der Gebäude unsaniert und jedes fünfte von Verfall bedroht war, beschloss die Kommune, Stadtbaumittel gezielt in diesem Quartier zu bündeln, um eine Wende herbeizuführen.

Instrumente und Ergebnis

Ziel der Quartiersentwicklung in Glaucha war es, die Abwärtsspirale aus Bevölkerungsschwund, wachsenden sozialen Problemen, Wohnungsleerstand und dem drohenden Verlust des baukulturellen Erbes zu durchbrechen. Dafür wurden Instrumente zur Ansprache und Beratung von Eigentümern mit Förderanreizen aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ sowie mit kreativ-kulturellen Ideen und Initiativen aus der Bürgerschaft verknüpft. Dabei profitierte das Quartier davon, dass die Stadt die experimentelle Ausrichtung der **Internationalen Bauausstellung (IBA) Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010** für eine innovative Imagearbeit nutzte. Fast 70 % des Gebäudebestandes in Glaucha befinden sich in Privateigentum. Viele der Gebäude wiesen zu Beginn des Prozesses massive bauliche Schäden auf und wären nach heutigen Maßstäben eindeutig als Problemimmobilien einzustufen. Daher wurde die Mobilisierung der Eigentümer als ein entscheidender Schritt zur Sicherung und Sanierung der Gebäude und Reduzierung des Wohnungsleerstandes gesehen und, zunächst begrenzt auf fünf Jahre, ein **Eigentümermoderator** eingesetzt. Dieser Eigentümermoderator war im Auftrag der Stadt letztlich insgesamt über einen Zeitraum von zehn Jahren in Halle tätig (von 2008–2018). Seine Aufgabe bestand darin, den Sanierungsbedarf der Gebäude festzustellen sowie die Mitwirkungsbereitschaft und -fähigkeit der Eigentümer durch gezielte Ansprache zu unterstützen. In einem Haus-für-Haus-Vorgehen unterbreitete der Moderator den Privateigentümern individuelle Vorschläge für die etappenweise Sanierung oder die Veräußerung ihrer Immobilien, begleitete Genehmigungsprozesse und unterstützte Fördermittelanträge. Durch den gezielten Einsatz von Sicherungsmitteln aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ gelang es, umfassende Gebäudesanierungsmaßnahmen anzustoßen.

Um das Quartiersimage zu verbessern, initiierte der Moderator den „Entdecker-tag Offenes Glaucha“. Dieser Termin bildete 2008 den Auftakt der Vernetzung von Bewohnern, Initiativen und Eigentümern und leistete gleichzeitig Imagearbeit. Daran anknüpfend siedelte sich der studentisch geprägte Verein Postkult an, dessen Schwerpunkt eine kreativ-künstlerische Stadtteilarbeit bildet. Außerdem organisierten sich einige Eigentümer in der Standortgemeinschaft Glaucha, die als Modellvorhaben in das **ExWoSt-Forschungsfeld Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau (ESG)** aufgenommen wurde (Laufzeit: 2009–2011). Zu den Mitgliedern gehören Haus- und Grundstücksbesitzer, Bewohner, Multiplikatoren und lokale Initiativen.

Der Eigentümermoderator übernahm als Kontaktperson und Mittler zwischen den Eigentümern, den Bewohnern und der Verwaltung eine zentrale Koordinierungsfunktion. Er war vernetzend und beratend tätig und legte damit die Basis für Gebäudesanierungen. Die Personalkosten des Eigentümermoderators wurden anfangs aus IBA-Mitteln und später dann aus Aufwertungsmitteln des Programms „Stadtumbau Ost“ finanziert. Während der Laufzeit des Forschungsfelds erfolgte ein Teil der Finanzierung auch aus ExWoSt-Mitteln. Seit 2011 erfolgte eine sukzessive Schwerpunktverlagerung der Arbeit des Moderators von dem Kerngebiet Glaucha auf andere Nachbarschaften innerhalb der Innenstadt.

In den meisten Fällen (ca. 90 %) war vor einer Sanierung ein Eigentümerwechsel notwendig. So hat beispielsweise die Stadt bei einem ruinösen Eckgebäude in der Hirtenstraße als Gläubiger von Grundschulden eine **Zwangsversteigerung** in Gang gesetzt, um einen **Eigentümerwechsel** (privater überschuldeter Eigentümer) möglich zu machen. Parallel suchte der Eigentümermoderator zusammen mit der Stadtverwaltung nach einem geeigneten Investor, der dann an der Zwangsversteigerung teilnahm und die Immobilie erwarb. Mehrfach wurde auch der Weg beschritten, dass ein Investor in eine Erbengemeinschaft eingetreten ist, um die Auflösung der Erbengemeinschaft zu forcieren (z. B. Einsatz eines Abwesenheitspflegers).

Durch den gezielten Einsatz von Sicherungsmitteln aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ wurden in Glaucha Gebäudesanierungsmaßnahmen in über 30 Objekten angestoßen. Da die Banken i. d. R. nur eine Komplettsanierung finanzierten, löste die Anschubförderung durch Sicherungsmittel ein Mehrfaches an Gesamtinvestitionen aus. Dabei lag die Fördermittelquote bei unter 10 % der Gesamtinvestitionen des privaten Eigentümers. Auch nachdem 2013 die Schwerpunktförderung auslief, war zu schwächeren Konditionen eine Einzelhausförderung für besonders schwierige Altbauten möglich, so dass heute fast alle Gebäude des Quartiers saniert sind. Im Ergebnis konnte in Glaucha ein erfolgreicher Imagewandel angestoßen und damit eine Aufbruchstimmung im Quartier erreicht werden. Durch den gebündelten Einsatz von Sicherungsmitteln und imageverbessernden Maßnahmen wurde der Wohnungsleerstand erheblich reduziert und die Aufwertung des Quartiers ist heute auch an den Gebäuden deutlich sichtbar.

WEG-Management

Einen Spezialfall stellt das Transaktionsmanagement bei Eigentumswohnungen im Teileigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz (WEG) dar. Im Falle von Problemimmobilien, die in Einzeleigentum aufgeteilt sind, hat man es nicht nur mit einem (schwierigen) Eigentümer zu tun, sondern möglicherweise mit einer Vielzahl von Teileigentümern, die teilweise gegensätzliche Interessen verfolgen. Wenn die Mehrheit dieser Einzeleigentümer nicht zur Mitwirkung bereit ist, kann dies zu dauerhaften Blockadesituationen führen, die nicht nur für die übrigen Einzeleigentümer in dem betroffenen Gebäude, sondern auch für das Gebäude insgesamt und sein Umfeld negative Auswirkungen haben. In der Praxis haben solche Problemimmobilien unter Beteiligung von WEG eine durchaus bedeutende Rolle. Trotz der teilweise sehr komplizierten Situation ist es einigen Kommunen aber gelungen,

durch eine auf die individuelle Situation ausgerichtete Vorgehensweise erfolgreich zum Zug zu kommen und die Immobilien entweder in eine geordnete und nachhaltige Bewirtschaftung zu bringen oder deren Abbruch zu erwirken (vgl. u. a. dazu die Fallbeispiele aus Gladbeck auf Seite 43 und Bergheim auf Seite 117). Dabei sind je nach Problemlage verschiedene Ansatzpunkte möglich:

So besteht beispielsweise die Möglichkeit, durch sukzessive freihändige Ankäufe von Eigentumsanteilen neue Mehrheiten in der Eigentümerversammlung und damit eine Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung in der WEG herbeizuführen. Erschwerend ist aber dabei zu berücksichtigen, dass im Geltungsbereich des WEG-Rechts die Kommune kein Vorkaufsrecht ausüben kann.

Für den Ankauf von Teileigentum kann die Einschaltung eines privaten Investors oder einer städti-



Mit Hilfe der Städtebauförderung können auch größere städtebauliche Missstände angegangen werden.

Foto: Plan und Praxis

schen Entwicklungsgesellschaft sinnvoll sein, die bereit sind, sich in die Eigentümergemeinschaft „einzukaufen“. Dies ist beispielsweise auch im Rahmen von Zwangsversteigerungen möglich. Hier kann die Kontaktaufnahme zu Banken sinnvoll sein, um rechtzeitig über anstehende Zwangsversteigerungen informiert zu werden. Eine wichtige Rolle kommt auch dem bestellten Verwalter der Eigentümergemeinschaft zu. Nimmt er seine Aufgaben nicht oder nur unzureichend wahr, können einzelne Mit-Eigentümer die Bestellung eines neuen Verwalters herbeiführen (vgl. dazu bspw. die Fallbeispiele aus Bergheim auf Seite 117 und Emden auf Seite 122). Dieses Vorgehen ist insbesondere dann hilfreich, wenn zwischen den handlungsunwilligen Teil-Eigentümern und dem Hausverwalter personelle Verflechtungen bestehen.

5.3 Einsatz von Fördermitteln zur Umsetzung und Ergänzung quartiersbezogener Strategien

Für eine gezielte Aktivierung von Eigentümern und für die Aufwertung von Quartieren, die durch eine Häufung von Problemimmobilien in eine Abwärts Spirale zu geraten drohen, wird im Regelfall der Einsatz öffentlicher Fördermittel nötig sein. Auch wenn es sich um einzelne Objekte mit schweren Schäden handelt, die aus städtebaulichen Gründen erhalten und aufgewertet werden sollen oder wenn Teile von Wohnsiedlungsbereichen umstrukturiert und aufgewertet werden sollen, kommen häufig Förderinstrumente zum Einsatz.

Aufbauend auf einer fundierten Bestandsaufnahme (vgl. Kapitel 5.1) sollte geprüft werden, ob die Gebiete, in denen sich besonders viele oder

bedeutsame Problemimmobilien befinden, auch zu den Gebieten gehören, in denen bereits Fördermittel eingesetzt werden oder deren Einsatz geplant ist. Nicht immer wird es hier eine Übereinstimmung geben und nur ein Teil der Gebiete mit einer erhöhten Häufigkeit von Problemimmobilien wird auch zu den Gebietskulissen bestehender Förderprogramme gehören. Eine Konsequenz aus einem solchen Verteilungsmuster kann mittelfristig darin bestehen, weitere oder andere Quartiere mit besonderem Fokus auf den Umgang mit Problemimmobilien als Fördergebiete auszuweisen oder die bestehenden Gebietskulissen entsprechend anzupassen. In den meisten Fällen sind die Möglichkeiten hierfür aber begrenzt.

Zur Unterstützung bei der Umsetzung quartiersorientierter Strategien zum Umgang mit Problemimmobilien kommen in erster Linie Mittel der Städtebauförderung in Frage (vgl. Kapitel 5.3.2), weil der Quartiersbezug in den Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung ohnehin das handlungsleitende Element darstellt. Aber auch die Mittel der sozialen Wohnraumförderung (vgl. Kapitel 5.3.3) sowie weitere Förderangebote (vgl. Kapitel 5.3.4) lassen sich – ggf. zusätzlich – einsetzen. Ergänzend empfiehlt sich in jedem Fall die Erarbeitung eines integrierten teilräumlichen Entwicklungskonzepts (vgl. Kapitel 5.3.1), auch wenn es für den individuell möglichen Förderansatz außerhalb der Städtebauförderung nicht immer explizit zu den Förderbedingungen gehört.

5.3.1 Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte als Grundlage für den Umgang mit Problemimmobilien

Integrierte (städtebauliche) Entwicklungskonzepte gehen von einer ganzheitlichen Sichtweise der räumlichen Entwicklung aus und führen städtebauliche, wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte der Stadt- und Quartiersentwicklung zusammen.

Die Erstellung eines Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts INSEK ist bundesweit Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln aus den Programmen der Städtebauförderung (vgl. Kapitel 5.3.2). Wenn die Festlegung eines Sanierungsgebietes angestrebt wird, empfiehlt sich die Durchführung Vorbereitender Untersuchungen (VU) nach § 141 BauGB. Das INSEK kann dann zu einem späteren Zeitpunkt aus den Ergebnissen der VU abgeleitet werden. VU sind ein geeignetes Instrument dar, um im Rahmen der Sanierung offensiv und frühzeitig das Thema Problemimmobilien und Leerstand anzugehen und

entsprechende Maßnahmen als Sanierungsziele zu implementieren.

Aber auch unabhängig davon kann die Verabschiedung eines INSEK sowie bereits der vorgeschaltete Erarbeitungsprozess unter Einbeziehung möglichst breiter Akteursgruppen aus dem Quartier ein wichtiges Instrument sein, um wichtige Entwicklungspfade vorzuzeichnen: Hat das Quartier eher eine Aufwertungsperspektive oder steht die Konsolidierung vorhandener Gebäudebestände im Mittelpunkt? Ist ggf. vor dem Hintergrund der prognostizierten Haushaltsentwicklung auch der Rückbau eine Option? Welche baukulturelle Bedeutung haben einzelne Objekte und ergibt sich daraus möglicherweise das Erfordernis einer baulichen Sicherung, auch wenn kurzfristig keine tragfähige Bewirtschaftungsperspektive in Sichtweite scheint? Auch sozialräumliche Analysen (bspw. zu Demografie und Bevölkerungszusammensetzung) sowie die Analyse bestehender Netzwerke oder der (frühzeitige) Einsatz eines Quartiersmanagements können wertvolle Hinweise und Hilfestellungen für den Umgang mit schwierigen Immobilien und deren Auswirkungen auf das Quartier geben. Alle diese Fragen können in einem INSEK angesprochen werden.

Die integrierten Entwicklungskonzepte dienen wegen ihres konkreten Gebietsbezugs und durch ihre Verankerung in der lokalen Akteurslandschaft (einschließlich Bürgerbeteiligung) als langfristig wirksame Planungsgrundlagen und als

Handlungsrahmen für formelle und informelle Instrumente der Stadt-, Gemeinde- und Quartiersentwicklung. Gerade für die Entwicklung von Strategien zum Umgang mit Problemimmobilien auf Quartiersebene können integrierte Entwicklungskonzepte eine wichtige Rolle übernehmen, da sie nicht nur die einzelnen Immobilien und ihre jeweiligen (städtebaulichen) Problemlagen betrachten, sondern die räumliche Perspektive auf einen bestimmten abgegrenzten Teilraum (mit gesamtstädtischem Bezug) in den Mittelpunkt stellen. **Die INSEK können aber auch ganz bewusst die Problemimmobilien als eigenes Handlungsfeld darstellen und die entstehenden Handlungsbedarfe und den entsprechenden Instrumenteneinsatz begründen.** Bereits vorhandene Konzepte können im Rahmen einer Fortschreibung entsprechend vertieft werden (vgl. u. a. auch die Fallbeispiele Bremerhaven auf Seite 86 und Delmenhorst auf Seite 119).

Beispielhaft für eine solche Herangehensweise stehen die konzeptionellen Ansätze in einigen Programmkommunen des Städtebauförderprogramms „Stadtumbau“ (Ost). Dort bestanden durch den flächenhaften Verfall historischer Bausubstanz aufgrund jahrzehntelanger Vernachlässigung besondere Herausforderungen für strategische Ansätze. Zur Aktivierung gefährdeter Altbausubstanz wurden spezifische Strategien auf Basis integrierter Konzepte weiterentwickelt und umgesetzt (vgl. dafür exemplarisch das Fallbeispiel Wittenberge).

WITTENBERGE

Altbauaktivierungsstrategie: Einsatz von Städtebaufördermitteln zur Aktivierung und Sanierung stadtbildprägender Gebäude

Ausgangssituation und Problemlage

Die Stadt Wittenberge liegt an der Elbe im Nordwesten des Landes Brandenburg. Mit der benachbarten Kreisstadt Perleberg bildet die im Mittelalter gegründete und spätere Industriestadt ein gemeinsames Mittelzentrum. In Wittenberge leben rund 17.000 Menschen. Das 21 ha große Jahnschulviertel ist ein innerstädtisches Gründerzeitquartier mit 1.250 Wohnungen, überwiegend in dreigeschossigen Altbauten. Die hochwertige Bausubstanz von stadthistorischer Bedeutung stellt ein Zeugnis der wirtschaftlichen Blüte der Stadt um die Jahrhundertwende dar. Doch schon vor 1990 wurde die wirtschaftliche Struktur schwäche, verbunden mit Funktions- und Bevölkerungsverlusten, auch in Gestalt steigender Leerstände sichtbar, die sich Anfang der 1990er Jahre bei ca. 10 % der Wohnungen im Viertel bewegten. Gleichwohl war zu diesem Zeitpunkt noch kein ausgeprägter Handlungsbedarf erkennbar. Man ging davon aus, dass die weitere Entwicklung des Quartiers auch ohne Fördermittel bei der Gebäudesanierung gelingen würde.

Der Fokus der Aktivitäten lag zu diesem Zeitpunkt vor allem auf der historischen Altstadt Wittenberges. Aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen (fehlende Nachfrage), aber auch wegen ungeklärter Eigentumsverhältnisse blieben

Instrumente

- Sanierungsgebiet
- Städtebauförderung (Stadtumbau Ost)
- Altbauaktivierungsstrategie

Objekt

Gründerzeitgebäude im Quartier Jahnschulviertel

Kommune

Stadt Wittenberge

Bundesland

Brandenburg

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Wittenberge, Bauamt



Gebäude im Jahnshulviertel vor und nach der Sanierung

Fotos: Stadt Wittenberge

im Jahnshulviertel die erhofften privaten Investitionstätigkeiten aus. Bis Ende der 1990er Jahre stieg der Leerstand auf 50 % an und es zeigte sich ein erheblicher Sanierungsbedarf in Form von sichtbarer Vernachlässigung und Verfall.

Instrumente und Ergebnis

Vor dem Hintergrund der baulichen und sozialen Herausforderungen wurde das Jahnshulviertel 1999 als **Sanierungsgebiet** festgelegt und als Fördergebiet in die Städtebauförderprogramme „Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ (1991–2002) und „Soziale Stadt“ (1999–2011) aufgenommen. Seit 2002 ist das Quartier zudem Teil des **Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“**. Als Voraussetzung für die Gewährung besonderer Förderkonditionen aus dem Programmbereich „Sanierung, Sicherung einschl. Erwerb von Altbauten (SSE)“ wurde im Jahr 2011 erstmals eine sog. **Altbauaktivierungsstrategie** erstellt, die inhaltlich-konzeptionell sehr eng mit dem Integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK) verknüpft ist.

In Wittenberge wurde, wie in vielen Stadtumbaustädten des Landes Brandenburg, deutlich, dass die Sanierung aller entsprechenden Gebäude mangels Nachfrage und finanzieller Ressourcen nicht zu leisten war. Entsprechend erfolgte anhand der Altbauaktivierungsstrategie eine Prioritätensetzung zugunsten der städtebaulich bedeutendsten Gebäude, mit Blick auf den Einsatz sowohl von Fördermitteln als auch möglicher Instrumente zur Forcierung einer Sanierung. Auch in den Fortschreibungen der Jahre 2013 und 2018 erfolgte eine besondere Prioritätensetzung auf die Sicherung und den Erhalt der Altbausubstanz im Jahnshulviertel. Die Formulierung der Prioritätenliste wurde objektbezogen anhand eines kurzen Gebäudesteckbriefes vorgenommen. Die darin enthaltenen Kriterien beziehen sich auf

- die städtebauliche Bedeutung,
- den baulichen Zustand und die Sanierungsfähigkeit,
- den Denkmalschutz und den baukulturellen Wert,
- den Leerstand,
- die Objektgröße und
- die Nutzung der Gebäude.

Wesentlicher Akteur bei Sanierung und Sicherung war und ist die städtische Wohnungsbaugesellschaft WGW, die vor allem vor dem Hintergrund einer Kooperationsvereinbarung mit der Stadt und dem Land Brandenburg agierte, durch die der Stadtumbauprozess beschleunigt werden sollte. Diese Kooperationsvereinbarung aus dem Jahr 2015 stellte die notwendige finanzielle Unterstützung von Stadt und Wohnungsbaugesellschaft bis 2018 sicher, insbesondere mit Blick auf den Programmbereich „Sanierung, Sicherung und Erwerb von Altbauten“ sowie für den Einsatz von Finanzhilfen der Wohnraumförderung.

Die Altbau-Strategie von 2013 hatte 49 konkrete Objekte benannt, die prioritär zu sichern und aktivieren waren. Zwölf Objekte waren bis 2018 bereits saniert, davon lagen elf im Jahnshulviertel. Weitere 12 Objekte, davon die Hälfte im Jahnshulviertel, wurden gesichert. Im Ergebnis konnten bislang 24 der Schwerpunktobjekte, die im Jahr 2013 definiert worden waren, gesichert oder saniert werden. Weitere Sanierungs- und Sicherungsmaßnahmen befinden sich in Vorbereitung. Vor diesem Hintergrund kann von einer erfolgreichen Aufwertung des Jahnshulviertels gesprochen werden.

Die positive Entwicklung drückt sich auch darin aus, dass der Leerstand von 50 % immerhin auf 27 % zurückging. Aktuell werden vier Gebäude mit insgesamt 35 Wohnungen saniert, für weitere vier Gebäude mit 28 Wohnungen wird die Modernisierung und Instandsetzung vorbereitet, doch es besteht weiterhin Handlungsbedarf.

5.3.2 Städtebauförderung

Mit den Programmen der Städtebauförderung unterstützen Bund und Länder die Städte und Gemeinden bei der Herstellung und Weiterentwicklung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen. Ziele der Städtebauförderung sind u. a. die Bewältigung von Funktionsverlusten (Wohnungsleerstand, Brachflächen), die Stärkung von Innenstädten und Ortszentren, die Behebung städtebaulicher Missstände sowie die Behebung sozialer Missstände durch städtebauliche Maßnahmen. Damit sind die Städtebaufördermittel auch ein wichtiges Instrument beim Umgang mit Problemimmobilien. Die wichtigsten Programme, die hier zum Einsatz kommen können, sind „Lebendige Zentren“, „Sozialer Zusammenhalt“ und „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“.

Die Festlegung eines Städtebaufördergebiets kann im Zusammenhang mit Problemimmobilien insbesondere dort sinnvoll sein, wo sich in einem Handlungsraum mehrere relevante Objekte häufen, so dass eine Kumulation städtebaulicher und sozialer Problemlagen droht, die sich nachteilig auf das gesamte Gebiet auswirkt.

Aber auch einzelne Problemimmobilien mit besonderer städtebaulicher Bedeutung können den Einsatz von Städtebaufördermitteln begründen. Sie können sowohl einer von mehreren Anlässen für die Ausweisung eines neuen Fördergebiets sein als auch beim gezielten Einsatz von Fördermitteln in einer bereits bestehenden Gebietskulisse berücksichtigt werden.

Der Einsatz dieser Finanzhilfen unterliegt allerdings dem Subsidiaritätsprinzip. Das bedeutet, dass Städtebaufördermittel nur dann zum Einsatz kommen dürfen, wenn andere Fördermittel nicht verfügbar sind. Zudem sind bei baulichen Maßnahmen an privaten Gebäuden grundsätzlich nur die unrentierlichen Kosten förderfähig. Das sind alle zur Umsetzung eines Projektes notwendigen Kosten, die nicht durch die aus der Immobilie zu erwartenden Einnahmen gedeckt werden können.

An der Finanzierung der Städtebauförderung beteiligen sich Bund, Länder und Gemeinden i. d. R. zu gleichen Teilen. Grundregel ist, dass der Bundesanteil ein Drittel beträgt (Ausnahmen: siehe unten). Die Länder bringen gleich hohe Mittel auf wie der Bund. Der Restanteil wird durch die Gemeinden als kommunaler Eigenanteil geleistet, wobei die Länder über die finanzielle Verteilung der Mittel zwischen Land und Kommune entscheiden. In der Verantwortung der Länder liegt auch die konkrete Definition der förderfähigen

Maßnahmen. Dafür stellt jedes Land eigene Förderrichtlinien auf, die sich im Detail unterscheiden. Grundlage für diese Förderrichtlinien sind das besondere Städtebaurecht nach §§ 136 ff BauGB sowie die zwischen Bund und Ländern jährlich neu ausgehandelte Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung, die den bundeseinheitlichen Rahmen für die Gewährung von Finanzhilfen der Städtebauförderung vorgibt.

Im Zusammenhang mit Problemimmobilien geht es gemäß § 136 BauGB um die Beseitigung von städtebaulichen Missständen und die Herstellung von gesunden Wohnverhältnissen sowohl unmittelbar an Gebäuden als auch bei der Aufwertung des öffentlichen Raums sowie durch verschiedene Maßnahmen zum Erhalt bzw. der Wiedergewinnung des sozialen Zusammenhalts.

In Bezug auf die Gebäude sind folgende Vorhaben grundsätzlich aus Städtebaufördermitteln förderfähig:

- die Modernisierung und Instandsetzung, der Umbau oder die Sicherung erhaltenswerter Gebäude, wobei i. d. R. ein besonderer Fokus auf baukulturell bedeutenden oder stadtbildprägenden Gebäuden liegt,
- der Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazu gehörenden Infrastruktur.

Auch der Grunderwerb ist bis zum gutachterlich ermittelten Verkehrswert grundsätzlich förderfähig, allerdings sind im Fall einer späteren Veräußerung die entsprechenden Erlöse wieder (anteilig) zurückzuzahlen.

Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf Maßnahmen zur Sicherung von Altbauten oder anderer stadtbildprägender Gebäude. Dabei können Bund und Länder in allen Städtebauförderprogrammen bis zu 90 % der förderfähigen Kosten übernehmen, so dass der kommunale Eigenanteil nicht über 10 % hinausgeht. Für Städte und Gemeinden eröffnet sich hierdurch die Möglichkeit, mit vergleichsweise geringem eigenen finanziellen Aufwand Impulse zur Aufwertung vernachlässigter Bausubstanz anzustoßen.

Eine weitere Möglichkeit sind auch kommunale Anreizprogramme (wie bspw. Fassadenprogramme, Haus- und Hofprogramme), die aus Städtebaufördermitteln gespeist werden und private Immobilieneigentümer bei der Modernisierung und Umgestaltung ihrer Gebäude unterstützen. Solche Anreizprogramme werden insbesondere in Stadt- und Ortszentren erfolgreich eingesetzt und tragen dazu bei, das Erscheinungsbild zu verbessern. In der Regel ist die Fördersumme auf einen vergleichsweise

niedrigen Höchstbetrag begrenzt, trägt aber gleichwohl dazu bei, private Investitionen anzustoßen. Die Regularien in den Ländern unterscheiden sich hier nicht unerheblich.

Weitere vergünstigte Förderkonditionen gibt es auch für Maßnahmen im Programm „Lebendige Zentren“, die der Aufwertung und dem Erhalt von Baudenkmalen dienen. Den besonderen strukturellen Rahmenbedingungen in den ostdeutschen Ländern wird darüber hinaus dadurch Rechnung getragen, dass für Sanierung und Sicherung von Altbauten und für den Erwerb von Altbauten durch Städte

und Gemeinden zur Sanierung und Sicherung besondere Förderkonditionen gelten.

In Nordrhein-Westfalen wird ein Modellvorhaben zu Problemimmobilien durchgeführt, dessen Fördermittel aus der Städtebauförderung gespeist werden. Zu den besonderen Konditionen dieses zeitlich begrenzten Modellvorhabens gehört, dass die beteiligten Kommunen die Finanzhilfen der Städtebauförderung aus den ehemaligen Programmen „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau“ zu einem stark reduzierten kommunalen Eigenanteil von 5 % in Anspruch nehmen können.

NORDRHEIN-WESTFALEN

Modellvorhaben „Problemimmobilien im Kontext der Zuwanderung aus Süd-Ost-Europa“

Instrument

Städtebauförderung (Innovationsklausel)

Bundesland

Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat Integrierte Stadterneuerung und Demografischer Wandel, Soziale Stadt, Stadtumbau

Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen



Modellvorhaben Problemimmobilien

Kommunale Strategien zum Umgang mit stark vernachlässigten Wohngebäuden

Zwischenfazit: September 2019

Ausgangssituation und Problemlage

Einige Städte in Nordrhein-Westfalen verzeichnen seit 2007 einen kontinuierlichen Anstieg des Zuzugs aus Südosteuropa. In Kommunen wie Duisburg, Dortmund, Essen oder Gelsenkirchen nahm diese Entwicklung ab 2012 noch einmal deutlich zu. Die Zuwanderung konzentriert sich häufig auf einzelne Quartiere. Für diese Quartiere sind oftmals eine schlechte Bausubstanz, geringe Boden- und Gebäudewerte, ein hoher Wohnungsleerstand, überdurchschnittlich viele Zwangsversteigerungen und eine sozial benachteiligte Bevölkerungsstruktur charakteristisch. In diesen räumlichen Kontexten werden heruntergekommene Immobilien, auch im Zuge von Zwangsversteigerungen, aufgekauft und mit einer häufig völlig unzureichenden Instandhaltung oder mit einer skrupellosen Bewirtschaftungsabsicht an zugezogene Menschen aus Südosteuropa vermietet – prekäre Wohnverhältnisse sind zumeist die Folge.

Instrumente und Ergebnis

Auf Grund der Dynamik der Zuwanderung und der damit einhergehenden Probleme für die Bewohner und Quartiere wurde im Jahr 2014 ein ressortübergreifendes Gremium auf Landesebene gegründet, an dem u. a. die Bereiche Ordnung, Schule, Polizei und Finanzen beteiligt sind. Im Jahr 2016 wurde das Modellvorhaben „Problemimmobilien im Kontext der Zuwanderung aus Süd-Ost-Europa“ nach der Innovationsklausel der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung entwickelt. Zu den besonderen Konditionen des Modellvorhabens gehört, dass Kommunen, die am Modellvorhaben teilnehmen, die Finanzhilfen der Städtebauförderung (Programme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau“) zu einem stark reduzierten kommunalen Eigenanteil von 5 % in Anspruch nehmen können. Ursprünglich war vorgesehen, das Modellvorhaben allein auf Rückbaustrategien zu fokussieren. Auf Wunsch der teilnehmenden Kommunen wurde es um den Fördergegenstand „Wiederherstellung der Modernisierungsfähigkeit“ erweitert.

In elf nordrhein-westfälischen Kommunen – Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Hagen, Hamm, Herne, Wuppertal, Ahlen, Düren und Krefeld – werden kommunale Modellprogramme zum Umgang mit Problemimmobilien mit folgenden Fördergegenständen gefördert:

- der Erwerb,
- die Entmietung sowie der Umzug von Bewohnern,
- der Abbruch,
- die Sicherung von Gebäuden und erforderliche Sicherungsmaßnahmen an Nachbargebäuden,

Abbildung 11: Publikation zum Modellvorhaben

Quelle: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

- die Wiederherstellung der Modernisierungsfähigkeit von Gebäuden durch Dach- und Fachsanierung,
- die Kosten für Beauftragte und
- die einfache Herrichtung des Grundstücks.

Fördervoraussetzung ist, dass die Problemimmobilie in einer Gebietskulisse der Städtebauförderung liegt oder sich nachweisbar negativ auf ein unmittelbar benachbartes Fördergebiet der Städtebauförderung auswirkt. Für die Beantragung von Fördermitteln ist eine hinreichende Problembeschreibung, Angaben zur Betroffenheit von Zuwanderung aus Südosteuropa oder vergleichbarer einseitiger Entwicklungen der Bewohnerstruktur und die Darlegung einer kommunalen Strategie zum Umgang mit Problemimmobilien erforderlich.

Das Modellvorhaben wird durch einen Kommunikationsprozess zum Erfahrungsaustausch begleitet.¹¹³ Dieser Wissenstransfer hat großen Einfluss auf den Erfolg der kommunalen Modellvorhaben, indem u. a. Erkenntnisse zum Aufbau von handlungsorientierten Verwaltungsstrukturen oder zur Anwendung vorhandener Rechtsinstrumente ausgetauscht werden.

¹¹³ Die Zwischenergebnisse des Modellvorhabens wurden 2019 durch das zuständige Ministerium des Landes Nordrhein-Westfalen in einer Broschüre veröffentlicht, vgl. MHKBG 2019a. Parallel wurde für alle Kommunen in NRW ein Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien erstellt, vgl. MHKBG 2019b.

In Quartieren mit Problemimmobilien kann über die rein gebäudebezogene Aufwertung hinaus auch durch Investitionen im öffentlichen Raum und im Wohnumfeld eine Verbesserung erzielt werden. In der Städtebauförderung sind folgende Vorhaben grundsätzlich förderfähig:

- die Erhaltung und Umgestaltung von Straßen- und Platzräumen (insbesondere, wenn sie eine baukulturelle oder städtebauliche Bedeutung haben),
- die Durchführung von Ordnungsmaßnahmen zur Erhaltung bzw. Wiederherstellung des historischen Stadtbildes und Stadtgrundrisses,
- die Umsetzung von Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen sowie Maßnahmen in Grün- und Freiräumen und der Barrierearmut bzw. -freiheit.

Vielach gelingt es im Rahmen von Städtebaufördermaßnahmen, durch sichtbare Aufwertung im öffentlichen Raum einen Imagewandel des Quartiers anzustoßen und ein positives Investitionsklima zu schaffen. Dies hat sich in Quartieren mit einer hohen Betroffenheit von Problemimmobilien vielfach als außerordentlich bedeutsam erwiesen.

Eine solche Aufwertung kann auch auf konzeptueller und partizipativer Ebene durch Städtebaufördermittel unterstützt werden. Förderfähig sind grundsätzlich:

- die Vorbereitung der Gesamtmaßnahme sowie die Erarbeitung und Fortschreibung von Planungen und integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten,
- die Leistungen von Sanierungsträgern und anderen bestätigten Beauftragten zur Beratung von Eigentümerinnen bzw. Eigentümern sowie Investorinnen bzw. Investoren,

- das Quartiersmanagement sowie
- die Beteiligung und Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern und Aufwendungen für den Wissens- und Erfahrungstransfer.

Im Zusammenhang mit Problemimmobilien haben sich aus dem breiten möglichen Spektrum investitionsvorbereitender und -begleitender Maßnahmen insbesondere zwei Ansätze bewährt: Zum einen die konzeptionelle Unterstützung von Städtebaufördermaßnahmen durch gezielte Altbauaktivierungsstrategien (vgl. Fallbeispiele Magdeburg auf Seite 92 und Wittenberge auf Seite 99), zum anderen die zeitlich begrenzte Beauftragung eines Eigentümermoderators zur gezielten Beratung und Aktivierung von privaten Immobilieneigentümern mit dem Ziel, eine Sanierung, Sicherung oder einen Eigentümerwechsel herbeizuführen (vgl. Fallbeispiel Halle (Saale) auf Seite 96). Solche informellen Instrumente sind in allen Programmen der Städtebauförderung i. d. R. förderfähig.

In Fördergebieten im ehemaligen Programm „Soziale Stadt“, teilweise auch in anderen Städtebaufördergebieten, können zusätzliche Instrumente zur Begleitung von Aufwertungsmaßnahmen in Stadt- und Ortsteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf eingesetzt werden. Dazu gehören Vorhaben zur Verbesserung kinder-, familien- und altengerechter bzw. weiterer sozialer Infrastrukturen, um die Nutzungsvielfalt im Stadtteil zu erhöhen und den Zusammenhalt zu stärken, investitionsvorbereitende und -begleitende Projekte zur Verbesserung der Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen und von Menschen mit Migrationshintergrund sowie Projekte zur Mobilisierung ehrenamtlichen Engagements (z. B. auch im Rahmen des Quartiersmanagements). Im Sinne einer ganzheitlichen

Perspektive sind bereits vor Ort bestehende Projekte, Ressourcen, Programme oder Netzwerke und Ähnliches in die Förderung der Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf einzubeziehen, um durch eine Abstimmung vor Ort die Kräfte zu bündeln. Förderfähig sind daher im Programm „Soziale Stadt“ vorrangig Gesamtmaßnahmen, die im Fördergebiet für weitere ergänzende Maßnahmen Kooperationen mit Dritten vereinbaren. Dieser kooperative

Ansatz kann gerade für Quartiere mit einer Häufung von Problemimmobilien besonders tragfähig sein, wenn es gelingt, weitere Akteure (z. B. Träger sozialer Infrastruktur oder zivilgesellschaftliche Institutionen) in die Aufwertungsprozesse einzubeziehen. Das Quartiersmanagement spielt hier vielerorts eine wichtige koordinierende und aktivierende Rolle (vgl. bspw. die Quartiersarbeit mit Roma-Familien in der Dortmunder Nordstadt).

PÖSSNECK

Altbauaktivierung durch strategisches Liegenschaftsmanagement und Einsatz von Städtebaufördermitteln

Instrumente

- Strategisches Liegenschaftsmanagement
- Sicherungs- und Nutzungskonzept
- Städtebauförderung (Stadtumbau Ost)

Objekt

Historische Gebäude in der Altstadt

Kommune

Stadt Pößneck

Bundesland

Thüringen

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Pößneck,
Fachbereich Bau und Stadtentwicklung

Ausgangssituation und Problemlage

Die Kleinstadt Pößneck mit rund 13.000 Einwohnern liegt rund 30 km südlich von Jena im Saale-Orla-Kreis im Freistaat Thüringen. Das heutige Mittelzentrum war in der Gründerzeit ein bedeutender Industriestandort und verfügt über eine historische Altstadt mit einer einzigartigen mittelalterlichen Bausubstanz. Weite Teile der Altstadt stehen unter Ensembleschutz oder die Gebäude sind als Einzeldenkmal ausgewiesen. Infolge des wirtschaftlichen und demografischen Wandels verlor die Stadt seit Anfang der 1990er Jahre rund ein Drittel ihrer Einwohner. Leerstand, ein hoher Sanierungsbedarf und zunehmender Verfall aufgrund unterlassener Instandsetzung waren die Folge, rund 40 % der Wohnungen in der historischen Altstadt standen Anfang der 2000er Jahre leer. Auch für städtebaulich prägnante Gebäude, teilweise unter Denkmalschutz stehend (z. B. Post, Schule, Schönfärberei, Schützenhaus), gab es keine Nutzung, so dass sie zu verfallen drohten. Aufgrund der bauhistorischen Bedeutung der Altstadt und der strukturellen Problemlagen wurde das Gebiet bereits 1994 in das Städtebauförderprogramm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ aufgenommen. In den Jahren 2004 und 2010 folgte zusätzlich die Aufnahme von Teilbereichen der Altstadt in das Programm „Stadtumbau Ost“.

Die in Teilen handlungsunfähigen oder -unwilligen Eigentümer, Erbengemeinschaften sowie ungeklärte Eigentumsverhältnisse erschwerten jedoch eine wirksame Altbauaktivierung. Auch die kommunale Grundstücks- und Wohnungsgesellschaft Pößneck (GWG) investierte zunächst aufgrund fehlender Verwertungsperspektiven nicht in ihren eigenen Altbaubestand. Damit gelangten zahlreiche Gebäude in einen Zustand, der als problematisch einzustufen ist. Solche flächenhaften und massiven Leerstände und schlechten Bauzustände waren in vielen Altbauquartieren in den neuen Ländern prägend für die Situation.

Instrumente und Ergebnis

Seit Anfang der 2010er Jahre betreibt die Stadt Pößneck ein **strategisches Liegenschaftsmanagement**, um Entwicklungsblockaden, die beispielsweise auch aus ungünstigen Grundstückszuschnitten oder stark überbauten Innenhofbereichen resultieren, aufzuheben und die Altstadt als Wohnstandort wieder zu stabilisieren. Zum Teil erwarb die Stadt schwer zu vermarktende Immobilien zum Verkehrswert. Die zum Teil stark überbauten Grundstücke bzw. Innenhofbereiche wurden beräumt, einer vermarktungsfähigen Neuordnung zugeführt und an handlungsfähige Investoren veräußert. Dafür konnten Städtebaufördermittel zielgerichtet eingesetzt werden.

Um die Sanierung und Umnutzung stadtbildprägender Objekte zu forcieren, ging die Stadt auch gezielt auf einzelne Akteure zu. Mit der AWO Sozialmanagement gGmbH Saale-Orla-Kreis oder der kommunalen Grundstücks- und



Hufeisen-Siedlung vor und nach der Sanierung

Fotos: Kewog Städtebau

Wohnungsgesellschaft Pößneck (GWG) gewann die Stadt wichtige Partner, um auch größere stadtbildprägende Gebäude unter Einsatz von Fördermitteln zu sanieren und einer neuen Nutzung zuzuführen.

Als Basis für objektbezogene Vermarktungsstrategien wurden für einzelne kleinere Objekte privater Eigentümer sog. Nutzungs- und Sicherungskonzepte erstellt, um die Eigentümer oder auch potenzielle neue Investoren für die konkrete Einzelimmobilie zu sensibilisieren (Grobchecks). Auch hier konnten Städtebaufördermittel eingesetzt werden. Die Grobchecks geben u. a. Auskunft über den baulichen Zustand, die zu erwartenden Kosten für die Sanierung sowie über Fördermöglichkeiten. So konnte beispielsweise für ein städtebaulich bedeutsames Eckgebäude, welches seit 2010 weitgehend leer stand, eine Sanierung durch den Eigentümer herbeigeführt werden.

Die Stadt unterstützte dabei die **Erstellung eines Sicherungs- und Nutzungskonzeptes sowie die anschließende Sicherung des Gebäudes aus Programmmitteln der Städtebauförderung** (Stadtumbau Ost). Auf Basis des Konzeptes und der Fördermittelzusage erhielt der Eigentümer ein Bankdarlehen für die Sanierung des Wohnhauses.

Dieses Vorgehen fand auch bei einer Reihe weiterer Gebäude in der historischen Altstadt Anwendung, sowohl bei Wohnhäusern als auch beispielsweise bei städtebaulich bedeutsamen Gebäuden wie dem ehemaligen Schiller-Gymnasium, das die AWO Sozialmanagement gGmbH Saale-Orla-Kreis im Jahr 2017 von der Stadt zu einem symbolischen Preis von einem Euro erwarb. Auch hier war das mit Städtebaufördermitteln geförderte Nutzungskonzept Ausgangspunkt für den künftigen Umbau zu Wohnraum unter Einsatz von Wohnungs- und Städtebaufördermitteln. Auch für das stadtbildprägende Schützenhaus in der historischen Altstadt ließ die Stadt eine geförderte Machbarkeitsstudie für unterschiedliche Nutzungsoptionen erstellen und die Sanierungskosten ermitteln.

2013 erwarb die Stadtmarketing Pößneck GmbH das Schützenhaus von der Stadt, um es zu sanieren und als Veranstaltungsort zu betreiben. Die bauliche Umsetzung der Maßnahme erfolgte in vier Bauabschnitten in den Jahren 2013–2017 und wurde im Rahmen der Städtebauförderung als Allgemeinbedarfs- und Folgeeinrichtung auf Basis einer Wirtschaftlichkeitsberechnung gefördert. Die Investitionskosten betragen ohne die Berücksichtigung der nichtförderfähigen Anteile, welche von der städtischen Gesellschaft zu leisten waren, rund 4 Mio. Euro. Schlüsselprojekte wie diese erwiesen sich als wichtige Anstöße für das Engagement weiterer privater Eigentümer.

Die „Hufeisen-Siedlung“, ein unter Denkmalschutz stehendes Ensemble aus der Zeit des Reformwohnungsbaus der 1920er Jahre, stand lange Zeit leer und wies einen hohen Sanierungsstau auf. Um ein endgültiges Abgleiten in Problemimmobilien zu verhindern, wurden auf Basis einer geförderten Machbarkeitsstudie (Nutzungs- und Sicherungskonzept) das Projekt im Programm „Stadtumbau Ost“ zunächst als Sicherungsmaßnahme angemeldet. Durch Gespräche mit dem Eigentümer konnte ein Verkauf des Gebäudekomplexes angestoßen werden. Parallel wurden im Jahr 2014 zunächst dringende Sicherungsmaßnahmen in den Dach-, Decken- und Wandbereichen durchgeführt. Anschließend sanierte der neue Privateigentümer das Objekt mit viel Engagement weiter. Im Rahmen der Maßnahme entstanden 24 neue Mietwohnungen. Auch hier war also ein gezielter Eigentümerwechsel der Schlüssel für eine neue Entwicklungsperspektive (vgl. Kapitel 5.2.2.).

Mit umfassenden Unterstützungsangeboten der Verwaltung und einer aktiven Liegenschaftspolitik gewann die Stadt eine Vielzahl von Akteuren für die Aktivierung



Städtebaulich bedeutsames Eckgebäude vor und nach der Sanierung

Fotos: Kewog Städtebau



Detail vor der Sanierung

Foto: Kewog Städtebau

von Altbauten in der historischen Altstadt. Durch Instandsetzung und Umbau der Gebäudesubstanz, Neuordnungsmaßnahmen und Aufwertungsmaßnahmen in den öffentlichen Räumen ist die Altstadt wieder ein gefragter Wohnstandort, insbesondere auch für ältere Menschen aufgrund der neu geschaffenen barrierefreien Wohnangebote in zentraler Lage. Alle städtebaulichen Aufwertungsmaßnahmen wurden unter Hinzunahme der im Sanierungsgebiet möglichen Förderprogrammen (Städtebauliche Entwicklung, „Städtebaulicher Denkmalschutz“, „Stadtumbau Ost“) ausgeführt. Die heutige Eigentümerstruktur ist vielfältig und der Leerstand spürbar gesunken.

Das Beispiel Pößneck zeigt eindrucksvoll auf, wie auch bei sehr weit fortgeschrittener Schädigung der Bausubstanz und bei schwierigen immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen solche durchaus als (potenzielle) Problemimmobilien einzustufenden Häuser wieder aktiviert und mit einer guten Bewirtschaftungsperspektive versehen werden können.

5.3.3 Wohnraumförderung

Auch die Fördermittel der sozialen Wohnraumförderung können zur Anwendung kommen, wenn damit in Problemimmobilien wieder angemessene Wohnverhältnisse hergestellt und der Gebrauchswert der Gebäude und Wohnungen wieder nachhaltig gesichert werden kann. Damit sind i. d. R. umfangreiche Instandsetzungs- und gleichzeitig Modernisierungsinvestitionen verbunden, die mit Unterstützung der Wohnraumförderung für den Eigentümer wirtschaftlich umsetzbar sind und gleichzeitig bezahlbaren Wohnraum erhalten bzw. wieder neu schaffen. Reine (nachholende) Instandhaltungsmaßnahmen gehören nicht zu den Fördermaßnahmen. Die Länder stellen im Rahmen ihrer Förderprogramme verschiedene Förderangebote für die Modernisierung von Wohnraum bzw. die Neuschaffung im Bestand zur Verfügung.

Auch bei Abbruch einer Problemimmobilie und anschließendem Ersatzneubau können Mittel der Wohnraumförderung eingesetzt werden, da auf diese Weise neue Standort- und Wohnqualitäten geschaffen werden, die mit den vorhandenen Gebäuden nicht mehr baulich und wirtschaftlich hergestellt werden können (vgl. Fallbeispiel Marl auf Seite 107).

Aus Sicht der öffentlichen Hand ist der Einsatz von Fördermitteln der Wohnraumförderung sinnvoll, weil im Zuge der Förderung i. d. R. Mietpreis- und Belegungsbindungen entstehen können. Auf diese Weise würde ein zusätzlicher Handlungsspielraum für die kommunale Wohnungsversorgung erschlossen. Es sind auch Modelle bekannt, in denen die bauliche Modernisierung einer ehemals überbelegten Problemimmobilie dergestalt gelang, dass nach Abschluss der Arbeiten erhebliche Anteile der vorherigen Bewohnerschaft in nun sozial und mietpreisgebundene Wohnungen wieder ein-

ziehen konnten. Auf diese Weise kann die Wohnraumförderung dazu beitragen, einer „übermäßigen Aufwertung“ im Zuge der Problembehebung entgegenzuwirken.

Voraussetzung für alle Erwägungen dieser Art ist jedoch, dass es zu einer wohnungswirtschaftlich nachhaltigen Neuausrichtung des Objekts kommt. Auch muss die Maßnahme belastbar finanziert sein, um Fördermittel in Anspruch nehmen zu können. Eine entsprechend geschlossene Finanzierung bedeutet beispielsweise eine angemessene Eigenkapitalausstattung und oft auch eine ergänzende Finanzierung durch eine Geschäftsbank, die üblicherweise ihrerseits Anforderungen an Bonität und Besicherung formulieren wird.

Im Falle eines angestrebten Eigentümerwechsels liegt es nahe, gezielt auch die Möglichkeiten der Wohnraumförderung in die Überlegungen und ggf. Verkaufsverhandlungen einzubeziehen. Wenn attraktive Förderkonditionen in Aussicht gestellt werden können, wird ein potenzieller Investor einfacher dazu zu bewegen sein, sich beim Erwerb einer Problemimmobilie zu engagieren. In der Praxis hat sich für besonders schwer vermittelbare Immobilien die Kombination aus Wohnraum- und Städtebauförderung als zielführend erwiesen. Dadurch kann bei einer Aufwertung von städtebaulich besonders bedeutenden Grundstücken und Gebäuden – je nach Vorliegen der konkreten Fördervoraussetzungen – die Finanzierung auch von sehr aufwendigen Vorhaben sichergestellt werden. Die Städtebauförderung wird in diesen Fällen zur „Spitzenfinanzierung“ jener förderfähigen Kosten eingesetzt, die nach Einsatz der Wohnraumförderung und anderer Finanzierungsbestandteile verbleiben und unrentierlich sind. (vgl. Fallbeispiel Wittenberge auf Seite 99 – dort wurde diese „Spitzenfinanzierung“ bei mehreren Objekten im Jahnschulviertel eingesetzt).

MARL

Rückbau und Neubau unter Einsatz von Wohnraumfördermitteln im Rahmen einer Städtebaufördermaßnahme

Ausgangssituation und Problemlage

Die Stadt Marl ist mit 85.000 Einwohnern die zweitgrößte Stadt im Kreis Recklinghausen im nördlichen Ruhrgebiet. Ein 28 ha großer Teilbereich des Stadtteils Hüls-Süd wurde im Jahr 2008 aufgrund von städtebaulichen Missständen und sozialen Problemlagen in das Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“ aufgenommen. Es handelt sich um ein Wohnquartier aus den 1960er Jahren mit Zeilenbauten, achtgeschossigen Hochhäusern und Reihenhäusern im Bungalowstil. Insbesondere die achtgeschossigen Wohngebäude, die sich im Eigentum der städtischen Wohnungsbaugesellschaft befinden, trugen aufgrund ihrer erheblichen baulichen Mängel, nicht marktfähiger Wohnungsgrößen und Grundrisse und nicht zuletzt durch ihre monotone und dominante Bauweise zur Stigmatisierung des gesamten Quartiers bei. In den Beständen lebten bis zum Abbruch vor allem einkommensschwache Haushalte, ein hoher Wohnungsleerstand war zuletzt prägend.

Instrumente und Ergebnis

Neben Sanierungs-, Umgestaltungs- und Aufwertungsmaßnahmen im Gebäudebestand und im Wohnumfeld sah der **städtebauliche Rahmenplan**, der im Rahmen des Projektes „Soziale Stadt“ in Abstimmung mit der Wohnungsbaugesellschaft und weiteren lokalen Akteuren entwickelt wurde, einen definierten Rückbaubereich vor. Eine Sanierung der achtgeschossigen Gebäude stellte sich als nicht wirtschaftlich tragfähig heraus. Zu Beginn der Maßnahme der **Städtebauförderung im Programm „Soziale Stadt“** wurden im Jahr 2009 die ersten drei Wohnhochhäuser abgerissen. Diese Maßnahme erzeugte eine wichtige Anstoßwirkung für den Erneuerungsprozess im Quartier. Der Abbruch dieser und weiterer Wohngebäude wurde mit **Wohnungsbaufördermitteln durch das Land Nordrhein-Westfalen** finanziert. Nach den Wohnraumförderbestimmungen des Landes ist es möglich, Zusatzdarlehen für standortbedingte Mehrkosten zu erhalten, um Flächen für Zwecke der sozialen Wohnraumförderung nutzbar zu machen sowie wohnungswirtschaftliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umstrukturierung von Wohnsiedlungen der 1960er und 1970er Jahre zu unterstützen. Auf den dementsprechend hergerichteten Flächen sind geförderte Mietwohnungen, Gruppenwohnungen oder Eigentumsmaßnahmen zu schaffen.

Im Zuge der Neubebauung errichtete die städtische Wohnungsbaugesellschaft insgesamt 102 öffentlich geförderte neue Wohnungen. Um eine sozial ausgewogene Belegung nach Umstrukturierung des Quartiers zu ermöglichen, wurden die Sozialbindungen aus der Wohnraumförderung zum Teil auf andere Bestände der Wohnungsbaugesellschaft übertragen (sog. mittelbare Belegung, d. h. es werden bindungsfreie Wohnungen gegen Einräumung von Bindungen an Ersatzwohnungen gefördert). Im neuen „Quartierspark Hüls-Süd“ wurden in den Jahren 2016–2019 in drei Bauabschnitten in acht Gebäuden insgesamt 84 neue Wohnungen geschaffen, zum Teil mietpreisgebunden, zum Teil ohne Mietpreis- und Belegungsbindungen. Die zukünftige Belegung der Wohnungen kann somit zu einer sozialen Mischung beitragen.

Instrumente

- Städtebaulicher Rahmenplan
- Städtebauförderung (Soziale Stadt)
- Wohnungsbaufördermittel des Landes Nordrhein-Westfalen

Objekt

Quartier Marl Hüls Süd

Kommune

Stadt Marl

Bundesland

Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner

Neue Marler Baugesellschaft mbH



Wohnhochhaus vor Abriss und neu errichtete Gebäude

Fotos: Geotechnik-Institut-Dr. Höfer GmbH & Co. KG (oben), BK Medien & Kommunikation, Marl (unten)

5.3.4 Weitere Förderangebote und Initiativen

Wie oben beschrieben stellen die Programme der Städtebauförderung das wichtigste Instrument bei der quartiersbezogenen Unterstützung von Städten und Gemeinden im Umgang mit Problemimmobilien dar. Die Wohnraumförderung kann hierzu

ergänzend eingesetzt werden. Es gibt jedoch auch zahlreiche Quartiere, in denen diese Unterstützung nicht erforderlich ist oder nicht ausreichend zur Verfügung steht. Zum einen können die Problemlagen teilweise so gravierend sein, dass Städtebaufördermittel allein nicht ausreichen, um eine Lösung in überschaubaren Zeiträumen zu ermöglichen. In

diesen Fällen ist eine (zumindest punktuelle und zeitlich befristete) zusätzliche Schwerpunktförderung notwendig. Zum anderen gibt es bundesweit auch zahlreiche Städte und Gemeinden, die bislang nicht in einem der Programme der Städtebauförderung aufgenommen wurden. Hierbei handelt es sich insbesondere um kleine Kommunen im ländlichen Raum. Und es gibt auch innerhalb größerer Städte Problemquartiere, die jedoch bislang nicht im Fokus der Stadterneuerung standen und deshalb ebenfalls keine Fördergebiete der Städtebauförderung aufweisen.

Ein Beispiel für eine Schwerpunktförderung besonders von Problemimmobilien betroffener Stadtquartiere ist das Modellvorhaben der Städtebauförderung „Problemimmobilien im Kontext der Zuwanderung aus Süd-Ost-Europa“ in Nordrhein-Westfalen (siehe Kapitel 5.3.2).

Das Land Mecklenburg-Vorpommern fördert die sog. „ländlichen Gestaltungsräume“, die als besondere Kategorie im Landesraumentwicklungsprogramm festgelegt wurden, ebenfalls zu gesonderten Konditionen (vgl. Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern). Brandenburg beschreitet ähnliche Wege mit der gezielten Förderung von Stadtbaustrategien (vgl. Fallbeispiel Wittenberge auf Seite 99).

Gerade in kleinen Gemeinden im ländlichen Raum ist die Aktivierung von Problemimmobilien ein besonders schwieriger Prozess. Projekte wie die „Leerstandslotsen“ (Rheinland-Pfalz), die „Leergut-Agenten“ (Thüringen), „OrtschafftMitte“ (Bayern) oder das bundesweite Netzwerk „Immobilien“ setzen hier bei der Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements an, indem sie lokale Akteure durch Beratung, Schulung und Vernetzung bei der gemeinwohlorientierten Entwicklung unterstützen.

Von solchen Initiativen profitieren auch lokale Klein-Genossenschaften, wie beispielsweise in Hann. Münden (Niedersachsen) oder Felsberg (Hessen), die Problemimmobilien erwerben und mit hoher Eigenleistung wieder nutzbar machen. Auf Beratung und Erfahrungstransfer setzen auch gezielte Angebote der Länder, wie beispielsweise die Veranstaltungsreihe „Wohnungsleerstand und Problemimmobilien“ im Rahmen des Integrationsfonds des Landes Niedersachsen.

Anderorts steht weniger die Aktivierung von Problemimmobilien im Mittelpunkt, sondern es geht um den Rückbau solcher Gebäude, für die es aufgrund der demografischen und ökonomischen Rahmenbedingungen einer Region keine dauerhaft tragfähige Bewirtschaftungsperspektive mehr gibt oder die in so schlechtem baulichen Zustand sind, dass eine Sanierung nicht mehr wirtschaftlich sinnvoll erscheint. Für diese Fälle werden zunehmend spezielle Förderanreize erprobt, wie beispielsweise das Landesabrissprogramm im Freistaat Sachsen, das auch außerhalb der Städtebaufördergebiete eine Rückbauförderung ermöglicht. In Niedersachsen erproben derzeit zwei Landkreise spezifische Anreizprogramme für den Rückbau von Problemimmobilien und unterstützen damit kleine kreisangehörige Kommunen, die i. d. R. nicht von den Programmen der Städtebauförderung profitieren (vgl. die Fallbeispiele aus den Landkreisen Holzminden auf Seite 111 und Goslar auf Seite 110).

Auch andere Fördermittelangebote kommen unter bestimmten Voraussetzungen in Frage (z. B. KfW, EU-Programme). Hier sind i. d. R. weitere Voraussetzungen zu erfüllen, bspw. energetischer Art. Letztlich ist auch in all diesen Fällen eine Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahme und damit nachhaltige (Neu-) Ausrichtung als Fördervoraussetzung zu belegen.

MECKLENBURG-VORPOMMERN

Landesinitiative „Ländliche Gestaltungsräume“ am Beispiel der Stadt Goldberg

Instrumente

- Interministerielle Arbeitsgruppe Ländliche Gestaltungsräume
- Fördermittelbündelung

Bundesland

Mecklenburg-Vorpommern

Ansprechpartner

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern, Referat für Stadtentwicklung und Städtebauförderung

Ausgangssituation und Problemlage

Im Land Mecklenburg-Vorpommern wurde 2016 eine neue Kategorie in das aktuelle Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) aufgenommen: Neben „Zentralen Orten“, „Stadt-Umland-Räumen“ und „Ländlichen Räumen“ gibt es jetzt „Ländliche Gestaltungsräume“. Mit dieser Kategorie soll die besondere Strukturschwäche einiger ländlicher Räume besser berücksichtigt werden. Ziel ist, die nachhaltige Sicherung von Leistungen der Daseinsvorsorge auch in den „Ländlichen Gestaltungsräumen“ zu gewährleisten.

Instrumente und Ergebnis

Im Jahr 2017 wurde eine **interministerielle Arbeitsgruppe Ländliche Gestaltungsräume** (IMAG LGR) eingesetzt, welche eine integrierte Strategie zur Entwicklung der „Ländlichen Räume“, mit Schwerpunkt auf den „Ländlichen

Gestaltungsräumen“, erarbeitet und diese zunächst in vier Modellregionen exemplarisch umsetzt. Dabei handelt es sich um die in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen ausgewiesenen Nah(einzugs)bereiche der zentralen Orte Goldberg und Loitz, – als gemeinsame dritte Modellregion – die Nah(einzugs)bereiche von Eggesin, Ferdinandshof, Ueckermünde und Torgelow sowie um den Nah(einzugs)bereich Tribsees. Unter Leitung der IMAG LGR sollen etwa vier bis sechs Modellprojekte entwickelt werden, die nachhaltig und übertragbar sind. Die IMAG LGR hat die Aufgabe, in Zusammenarbeit und im engen Austausch mit den kommunalen und regionalen Akteuren vor Ort die spezifischen Handlungsbedarfe der „Ländlichen Gestaltungsräume“, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, zu ermitteln und – soweit nicht bereits vorhanden – geeignete Ansätze und Instrumente zur Unterstützung durch das Land zu entwickeln. Bei der Unterstützung der Modellregionen wird auf eine **Fördermittelbündelung** gesetzt und wurde zudem ein Fonds zur Unterstützung der o. g. Modellregionen im „Ländlichen Gestaltungsraum“ eingerichtet. Die Mittel sollen ergänzend zu bestehenden Fördermöglichkeiten eingesetzt werden. Die in den Modellregionen erfolgreich erprobten Unterstützungsansätze und -instrumente werden anschließend auch den Nahbereichen der übrigen „Ländlichen Gestaltungsräume“ zur Verfügung gestellt.

Eine der Modellregionen ist der Naheinzugsbereich Goldberg. Ein großes Problem für die Stadt ist, neben der Strukturschwäche der Region, die starke Verkehrsbelastung auf der Durchgangsstraße Lange Straße mitten durch die Altstadt, die daher kaum Aufenthaltsqualität besitzt und zunehmend von Leerständen geprägt ist. Der Verfall auch historischer Gebäude häuft sich. Oft gelingt es nicht, Investoren für die Sanierung der Objekte zu finden. Gleichwohl engagiert sich die städtische Wohnungsgesellschaft und saniert Wohngebäude in der Lange Straße, die voll vermietet sind. Für Goldberg wurde als Modellprojekt das Vorhaben „Stahlbad“ vorgeschlagen. Das ehemalige „Stahlbad“ im Stadtkern von Goldberg soll zu einem medizinischen Versorgungszentrum bzw. Gesundheitszentrum mit betreutem Wohnen umgebaut und erweitert werden. In zentraler Lage soll hier in einer Mischung aus Sanierung der Vorderhäuser und rückwärtiger Neubebauung ein Quartier entstehen, das sich auf die Schaffung barrierearmer Wohnungen für ältere Mitbürger, aber auch auf attraktive Wohnungen für junge Familien konzentriert.

Diese Wohnnutzungen sollen unterlagert werden durch Angebote für die medizinische Versorgung nicht allein des Sanierungsgebietes, sondern des ganzen Amtsbereiches Goldberg-Mildenitz. Vorgesehen sind: Arztpraxen, Physiotherapie, Sanitätsbedarf etc. Angesichts des demografischen Wandels auch der Ärzteschaft ist ein derartiges Angebot dringend notwendig. Mit Unterstützung des Wirtschaftsministeriums wurde eine Studie zu den Rahmenbedingungen erarbeitet. Mit Hilfe von Städtebaufördermitteln konnten bis Jahresende 2018 alle zur Umsetzung benötigten Grundstücke angekauft und in den o. g. Fonds überführt werden. Zu den nächsten Schritten gehören die Beräumung von desolater Bausubstanz und die Vorbereitungen zur Vergabe der Planungsleistungen, speziell für die Erarbeitung eines strategischen Zeit- und Maßnahmenplanes, der in ein Grobkonzept münden wird, sowie eine Modernisierungsuntersuchung für das denkmalgeschützte Gebäude Lange Straße 103 und ein städtebaulicher Wettbewerb für das gesamte Areal. Die Stadt Goldberg wird voraussichtlich als Bauherr fungieren. Die Stadt führt zurzeit Gespräche mit potenziellen späteren Trägern für die Einrichtung.

Ziel des Vorhabens ist die Stärkung des Stadtzentrums und der gesamten Region. Durch die Sanierung und Belebung des Quartiers „Stahlbad“ soll, neben der Absicherung der medizinischen Versorgung und Schaffung von bedarfsgerechtem, barrierefreiem Wohnraum, insbesondere auch eine Impulswirkung für die Lange Straße und das Zentrum von Goldberg bewirkt werden, um zu erreichen, dass zukünftig weitere leer stehende und verwahrloste Immobilien saniert und entwickelt werden.



Straßen- und Hofansicht des Stahlbads

Fotos: Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern

Instrumente

- Bauordnungsrechtliche Abbruchverfügung
- Ersatzvornahme

Landkreis

Goslar

Bundesland

Niedersachsen

AnsprechpartnerLandkreis Goslar,
Fachbereich Bauen & Umwelt – Baurecht**LANDKREIS GOSLAR**

Kostenübernahme für den Abbruch in Ersatzvornahme durch den Landkreis

Ausgangssituation und Problemlage

Im Landkreis Goslar im Südosten von Niedersachsen stehen die Städte und Gemeinden vor der Herausforderung zurückgehender Bevölkerungszahlen und sinkender Wohnraumnachfrage. Die Zahl leer stehender und auch bewohnter Häuser, die im Verfall begriffen sind, nimmt zu. Diese beeinträchtigen nicht nur das Ortsbild, sondern können auch eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen. Betroffen sind vereinzelt auch Gebäude im Eigentum des Landes, etwa aufgrund ausgeschlagener Erbschaften. Es mehren sich die Fälle, in denen ein Abbruch unvermeidlich wird. Bei einer Vielzahl dieser Problemimmobilien ist die Eigentümerstruktur kompliziert, etwa wenn diese nicht auffindbar sind, ihr Eigentum aufgegeben haben oder gar nicht zu ermitteln sind. Daher ist es vielfach nicht möglich, die Eigentümer heranzuziehen, so dass der **Abbruch durch die Bauaufsicht auf Grundlage von § 79 NBauO im Wege der Ersatzvornahme** durchgeführt werden muss.

Instrumente und Ergebnis

Aufgrund der Zunahme leer stehender und vom Verfall bedrohter Gebäude hat der Landkreis 2013 gemeinsam mit den Städten und Gemeinden die Problemimmobilien aufgelistet, um einen Überblick über die Problemlage im Landkreis zu erhalten und eine entsprechende **Haushaltsposition zur Anteilsfinanzierung von Rückbaumaßnahmen** einplanen zu können.

Die Kommunen und Gemeinden, die sich im Zuständigkeitsbereich der unteren Bauaufsicht des Landkreises Goslar befinden, melden dem Fachdienst Bauen die aus ihrer Sicht betroffenen Gebäude. Auf dieser Datengrundlage wird durch die Bauaufsicht und unter Beteiligung der Gemeinden eine **Prioritätenliste für den Abbruch** dieser Problemimmobilien, die das Stadt- und Gemeindebild nachhaltig schädigen, erarbeitet und durch den Kreistag beschlossen. Dabei kommt eine abgestimmte Bewertungsmatrix zum Einsatz, bei der Aspekte wie beispielsweise die Gefahr für Dritte oder die Ortsbildbeeinträchtigung einfließen.

Seit 2012 wurden jährlich 125.000 Euro im Haushalt für **Ersatzvornahmen** bereitgestellt. Für das Jahr 2018 beschloss der Kreistag, weitere 400.000 Euro zur Verfügung zu stellen, um die Haushalte finanzschwacher Kommunen weiter zu entlasten. Somit standen 2018 insgesamt 525.000 Euro bereit.

Bis 2016 gab es einen Kreistagsbeschluss über eine anteilige Kostenübernahme für die Gemeinden. Diese sah eine Mindestbeteiligung der Gemeinde von 30 % vor, wenn eine Gefahrenlage bestand, welche die untere Bauaufsicht zumindest zu Sicherungsmaßnahmen oder auch zu Teilabbrüchen veranlasste. Bei einem Abbruch, für den die Gründe überwiegend in der Verbesserung des Ortsbildes lagen, betrug die Eigenbeteiligung bis zu 70 % der Kosten der Ersatzvornahme. Inzwischen ist mit dem neuen Beschluss des Kreisausschusses von 2018 eine Beteiligung der Kommunen und Gemeinden nicht mehr vorgesehen, der Abbruch wird nun zu 100 % durch Haushaltsmittel des Landkreises Goslar finanziert. Gleichzeitig wird versucht, die Forderungen, die durch die Ersatzvornahme entstanden sind, gegenüber dem Eigentümer geltend zu machen bzw. durch Eintragung im Grundbuch zu sichern. Bisher wurden mit Hilfe der Kreismittel sieben Gebäude abgerissen, davon drei Wohnhäuser. Aktuell zeigt sich allerdings auch in Gesprächen mit den betroffenen Eigentümern eine Tendenz zum Verkauf bzw. damit verbundenen Sanierung. Die Kontaktaufnahme mit den Eigentümern führt somit zum Teil dazu, tätig zu werden. Dabei ist allerdings auch Geduld gefragt, da in diesen Fällen ein Abbruch nicht mehr die einzige Option darstellt.

LANDKREIS HOLZMINDEN

Revolvierender Rückbaufonds

Ausgangssituation und Problemlage

Der Landkreis Holzminden, im südlichen Niedersachsen an der Grenze zu Nordrhein-Westfalen gelegen, ist durch ländliche Gemeinden geprägt. Seit dem letzten Jahrzehnt verzeichnete der Landkreis deutliche Bevölkerungsverluste von mehr als 10 %. Wirtschaftliche Strukturschwäche und die demografische Entwicklung stellen die Region vor große Herausforderungen. Zunehmend stehen Gebäude, auch in zentraler Lage bzw. in Ortskernen, leer. Der Funktionswandel in den Dörfern, der sinkende Bedarf an Wohnraum und die veränderten Ansprüche an die Qualität der Wohnungen und des Wohnumfeldes lassen eine Wiedernutzung der leer stehenden Gebäude kaum erwarten. Die langjährigen Leerstände sowie die deutlichen Verfallserscheinungen wirken sich störend auf das Ortsbild und auf die weitere Entwicklung der Orte aus. Zum Teil stellen diese Immobilien ein Sicherheitsrisiko dar und können zudem zu Wertverlusten benachbarter Immobilien führen. Die Eigentümer sehen sich aufgrund der mangelnden Verwertungsperspektiven am Grundstücks- und Immobilienmarkt oftmals nicht in der Lage, ihre Gebäude instand zu setzen.

Instrumente und Ergebnis

Um die Abwärtsspirale zu durchbrechen und die Ortsentwicklung zu befördern, erprobt der Landkreis Holzminden zunächst in zwei Einheits- und vier Samtgemeinden des Landkreises in einer dreijährigen Modellphase seit Mai 2017 den Einsatz eines revolvierenden Rückbaufonds. Das Ziel dieses Fonds besteht darin, die ausgereichten Gelder durch spätere Grundstücksverkäufe (teilweise) zu refinanzieren. Hierfür erhält der Landkreis Fördermittel des Landes Niedersachsen in Höhe von 100.000 Euro (Gesamtprojektvolumen 200.000 Euro) aus dem „Programm zur Förderung von Demografie-Projekten im Bereich der Metropolregion Hannover Braunschweig Göttingen Wolfsburg“. In der Erprobungsphase werden ausschließlich kommunale Projekte gefördert. In einer zweiten Projektphase ab 2020 können sich auch private Eigentümer um Rückbaufondsmittel bewerben.

Aus dem Fonds werden Rückbaumaßnahmen bezuschusst. Die Förderung der Rückbaumaßnahme kann bis zu 20.000 Euro je Objekt betragen und setzt eine Eigenbeteiligung des Antragstellers von 50 % voraus. Die Fondsmittel werden als einmaliger Zuschuss mit einer Zweckbindungsfrist von acht Jahren vergeben. Förderfähig sind der Abbruch sowie begleitende Maßnahmen. Dazu zählen:

- Kosten für Vermessung und Einmessung,
- Statik- und Sicherungsarbeiten an Nachbargebäuden,
- für den Abbruch zwingend anfallende archäologische Kosten,
- Notarkosten,
- Baudokumentation und
- Neugestaltung der Abbruchflächen.

Die Förderentscheidung trifft ein Rückbaufonds-Vergabeausschuss, der sich aus Vertretern der Einheits- und Samtgemeinden, des Landkreises, der Denkmalpflege, des Amtes für regionale Landesentwicklung sowie der Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Holzminden (HAWK) zusammensetzt. Er entscheidet in der Erprobungsphase im Einzelfall über die Höhe der Förderung sowie die Höhe von Rückforderungen. Rückforderungen ergeben sich, wenn aus der Wiederverwertung der zurückgebauten Flächen Erträge erzielt werden. Der Mittlrückfluss ermöglicht die Förderung weiterer Rückbauprojekte.

Instrument

Revolvierender Rückbaufonds

Landkreis

Holzminden

Bundesland

Niedersachsen

Ansprechpartner

Landkreis Holzminden,
Fachbereich Kreisentwicklung/
Wirtschaftsförderung



Zum Abbruch vorgesehene Objekt in Fürstenberg

Foto: Landkreis Holzminden

Voraussetzung für die Förderung ist, dass das Objekt seit mindestens drei Jahren leer steht, erhebliche Verfallserscheinungen aufweist sowie sich deutlich negativ auf die Attraktivität des Ortsbildes auswirkt. In den jeweiligen Standortkommunen müssen zum jeweiligen Abbruch-Standort konzeptionelle Unterlagen vorliegen, wie z. B. Ortsentwicklungskonzepte und Dorferneuerungspläne, die eine Beurteilung der Relevanz des Objektes für die Attraktivität und weitere Entwicklung des Standortes unterstützen. Von der unteren Denkmalschutzbehörde ist eine Unbedenklichkeitsbescheinigung vorzulegen. Objekte, für die Abbruchverfügungen auf Grundlage der niedersächsischen Bauordnung ausgesprochen wurden, sind nicht förderfähig.

Die Immobilieneigentümer müssen nachweisen, dass Versuche zur Wiedernutzung erfolglos waren und sich der Abbruch daher als letzte mögliche Option darstellt. Die Vorstellungen des Grundstückseigentümers zur Nachnutzung müssen dem Vergabeausschuss realistisch erscheinen, sodass eine Rückführung der Fördermittel in den Fonds aus der Wiederverwertung der Grundstücke gesichert ist. Bis zur Nachnutzung sind die Freiflächen so zu gestalten, dass sie der Attraktivität des Standortes zuträglich sind.

Instrument

Ehrenamtliches Engagement

Bundesland

Rheinland-Pfalz

Ansprechpartner

Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V.

RHEINLAND-PFALZ

Ehrenamtliche „Leerstandslotsen“ zur Aktivierung leer stehender Immobilien

Ausgangssituation und Problemlage

In vielen Dörfern und Städten in Rheinland-Pfalz stellen die zunehmenden Immobilienleerstände, insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und veränderter Wohnansprüche, eine große Herausforderung dar. Neben Gewerbeimmobilien und öffentlichen Gebäuden sind auch zunehmend Wohnhäuser von dieser Entwicklung berührt. Schätzungen aus dem Jahr 2015 beziferten den Leerstand im Ein- und Mehrfamilienhausbereich landesweit auf etwa 90.000 Einheiten. Insbesondere kleine Kommunen in ländlichen Regionen, aber zunehmend auch Wohnungsbestände der 1960er und 1970er Jahre, sind betroffen. Leerstände finden sich in innerörtlichen Lagen in Klein- und Mittelstädten, insbesondere direkt an Durchfahrtstraßen bzw. Hauptverkehrsstraßen.

Die schlechten Gebäudezustände, die im Anerbenrecht historisch gewachsenen sehr kleinteiligen Grundstückszuschnitte, unrealistische Wertvorstellungen der Eigentümer oder schwierige Eigentumsverhältnisse erschweren eine Reaktivierung der Objekte. Mehr als drei Viertel der Wohngebäude in Rheinland-Pfalz befinden sich in der Hand von privaten Eigentümern. Daher ist eine Aktivierung der Immobilieneigentümer von zentraler Bedeutung.

Instrumente und Ergebnis

Die Entwicklung und Umsetzung kommunaler Lösungsstrategien im Umgang mit Leerstand in der kleinteiligen Gemeindestruktur in Rheinland-Pfalz ist erschwert. Es fehlt vor allem in kleineren Ortsgemeinden an Personal und an finanziellen Ressourcen, um ein professionelles Leerstandsmanagement aufzubauen oder in Anspruch zu nehmen. Vor diesem Hintergrund wurde von der Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V. in Zusammenarbeit mit Kommunalverwaltungen, Ortsgemeinden und engagierten Bürgern der Ansatz „Leerstandslotsen“ entwickelt und in den Jahren 2012–2014 umgesetzt.

Ziel des Modellprojektes war es, zu erproben, wie **ehrenamtliches Engagement** beim Umgang mit der Leerstandsbewältigung eingebunden werden kann. Insgesamt neun „Lotsengemeinden“ in den Landkreisen Neuwied, Südliche Weinstraße und Germersheim sowie die Verbandsgemeinde Landstuhl waren in der

Modellphase aktiv. In jeder dieser Gemeinden wurde eine Person als „Leerstandslotse“ bestimmt, der als Ansprechpartner für die Immobilieneigentümer fungierte. Die Herausforderung bestand darin, ein Vertrauensverhältnis zu den Immobilieneigentümern aufzubauen und diese dazu zu aktivieren, Maßnahmen zur Nach- oder Weiternutzung von Gebäuden und Brachflächen zu ergreifen. Im Rahmen ihrer Tätigkeit leisteten die Leerstandslotsen allerdings keine fachliche Beratung. Vielmehr ging es darum, Immobilieneigentümern Lösungswege aufzuzeigen und sie bei Bedarf an Experten (Makler, Verwaltung etc.) weiter zu vermitteln.

Auf ihre Aufgabe wurden die Leerstandslotsen im Rahmen eines Lehrgangs der Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz e. V. vorbereitet. Die Schulungen erfolgten in je einem Seminar pro Verbandsgemeinde mit fünf bis zehn Interessenten. Zu den vermittelten Themen gehörten Ursachen und Folgen von Leerstand, Grundlagen von Innenentwicklung, Leerstandsmanagement und Verwaltungshandeln, Immobilienökonomie und Projektentwicklung.

Die Besonderheit des Konzepts Leerstandslotsen stellt die Einbindung des ehrenamtlichen Engagements bei der kommunalen Leerstandsbeiwältigung und -vermeidung sowie die umfassende Aktivierung, Einbindung und Sensibilisierung wichtiger kommunaler Entscheidungsträger dar. Zentrale Erkenntnisse aus der Modellphase sind: Es ist von großer Bedeutung, dass die Leerstandslotsen durch die Verwaltung (z. B. Bauamt, Kreisentwicklung) betreut werden und bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben im engen Austausch untereinander mit ihren jeweiligen Ortsbürgermeistern stehen. Der Lotsenansatz kann klassische Instrumente der Ortsentwicklung, wie z. B. Ortsentwicklungspläne, oder ein strategisches Liegenschaftsmanagement nicht ersetzen. Er stellt vielmehr eine niedrighschwellige und mit relativ geringem Mitteleinsatz umzusetzende Möglichkeit für die Sensibilisierung und Aktivierung von Eigentümern in kleineren Ortsgemeinden dar.

THÜRINGEN

Thüringer Netzwerk zur Belebung von Leerstand: „LeerGut-Agenten“

Ausgangssituation und Problemlage

In Thüringen leben rund die Hälfte der Menschen in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Bis auf wenige Ausnahmen, vor allem die Städte Erfurt, Weimar oder Jena, sind weite Teile des Landes von Schrumpfungsprozessen geprägt. Vielerorts liegt der Leerstand auf dem Land im zweistelligen Prozentbereich. Im Rahmen der **Internationalen Bauausstellung (IBA)** Thüringen wurde ein Leerstand von ca. 45.000 Gebäude ermittelt. Vielerorts sind auch Innenstädte betroffen. Neben Wohngebäuden zeigt sich Leerstand auch in anderen Gebäudetypen wie Fabriken, Postämtern, Schulen oder Kaufhäusern.

Instrumente und Ergebnis

2018 startete das Initiativprojekt der IBA Thüringen, die sich in den Jahren 2013–2023 dem Thema „StadtLand“ widmet, mit einer Kerngruppe aus Architekten, Stadtplanern, Kulturschaffenden und Denkmalpflegern. Daraus entwickelte sich ein Netzwerk von Experten und Praktikern verschiedener Disziplinen, die sog. LeerGut-Agenten. Um die überwiegend negative Konnotation des Begriffs „Leerstand“ zu vermeiden, etablierte die IBA dafür den Begriff „LeerGut“. Ziel des Thüringer Netzwerkes ist die (Re-)Aktivierung leer stehender Häuser vor allem im ländlichen Raum und der Austausch von Expertenwissen. Neben der konkreten Beratung von Haus-, Quartiers- und Dorfprojekten stehen auch der Wissenstransfer, die Akquise von politischer Unterstützung und Fördermitteln

Instrumente

- Internationale Bauausstellung
- Ehrenamtliches Engagement
- Netzwerkbildung

Bundesland

Thüringen

Ansprechpartner

Initiative LeerGut-Agenten

sowie die Vernetzung von Personen und Projekten innerhalb Thüringens und darüber hinaus im Fokus.

Angedacht ist die Vergabe von „LeerGutscheinen“ für Beratungshonorare an Thüringer Initiativen und Baugruppen sowie ein auf die Leerstandsaktivierung bezogenes Fortbildungs- und Exkursionsangebot. Das Fundraising soll zu einer möglichst breiten und privat-öffentlichen Finanzierungsbasis führen.

Das Netzwerk ist seit dem Frühjahr 2018 aktiv. Erste Netzwerktreffen dienten dem Erfahrungsaustausch und der Organisation und Positionierung der eigenen Arbeit. Mit ihren regelmäßigen Netzwerktreffen an Projektstandorten möchten die LeerGut-Agenten auch gute Beispiele in der Fläche bekannt machen und zugleich die Akteure vor Ort stärken. Derzeit umfasst das Netzwerk rund 30 registrierte LeerGut-Agenten. Vertreten sind zahlreiche bestehende Thüringer Initiativen, Projekte, Beratende und Vereine, die bereits in der Entwicklung von Kultur-, Wohn- und Gewerbeprojekten im Bestand aktiv sind. Viele der LeerGut-Agenten haben einen eigenen Erfahrungshintergrund im Bereich Leerstandsaktivierung. So haben diese bereits Gutshöfe, Schlösser oder Schulen umgenutzt. Es zeigt sich ein zunehmendes Interesse an der Arbeit der LeerGut-Agenten. Das Netzwerk erhält regelmäßige Anfragen von Akteuren, die Nutzende oder Häuser suchen. Die LeerGut-Agenten wurden vom RENN-Netzwerk als „Projekt Nachhaltigkeit 2019“ ausgezeichnet.

5.4 Beispielhafte Strategien für spezifische Problemkonstellationen

In Stadtquartieren, die besonders unter einer Häufung von Problemimmobilien leiden, sind komplexe Strategien erforderlich, in denen mehrere (Rechts-) Instrumente und unterschiedliche Beratungs-, Aktivierungs- und Förderansätze in einer integrierten Herangehensweise miteinander kombiniert werden. Dabei spielen alle Aspekte, die in den vorstehenden Kapiteln dargestellt wurden, eine gleichermaßen wichtige Rolle.

Nachfolgend werden exemplarisch einige besonders prägnante und erfolgreiche Ansätze dargestellt. Dabei geht es sowohl um den Einsatz konkreter hoheitlicher Instrumente als auch um verschiedene Maßnahmen in folgenden Handlungsfeldern:

- Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden,
- Verbesserung der Wohnverhältnisse,
- Erwerb/Eigentümerwechsel (Transaktionsmanagement),
- Aufwertung des öffentlichen Raumes und des Wohnumfelds,
- integrierte Entwicklungskonzepte für benachteiligte Quartiere,
- Stärkung der Funktionsmischung im Quartier,
- Aktivierung und Beteiligung unterschiedlicher Akteure durch Moderation und Kommunikation,
- soziale Stabilisierung im Quartier (z. B. auch durch Stärkung sozialer Infrastruktur),
- Verhinderung von Sozialmissbrauch und Kriminalprävention sowie

- Unterstützung durch Fördermittel (Schwerpunkt: Städtebauförderung).

Diese Auflistung verdeutlicht, dass es um eine Vielzahl von Handlungsfeldern geht, die auch bei „normalen“ Stadterneuerungsprozessen eine wichtige Rolle spielen. Der Umgang mit Problemimmobilien verlangt nicht, „das Rad neu zu erfinden“ – es geht vielmehr darum, erprobte und bewährte Instrumente der behutsamen Stadterneuerung miteinander zu einer Strategie zu verknüpfen, die den individuellen Problemlagen und Rahmenbedingungen Rechnung trägt.

Unverzichtbar ist für diesen Handlungsansatz die Bereitstellung von Personalressourcen und die Bereitschaft, bei Bedarf auch (kommunale) Haushaltsmittel einzusetzen (z. B. im Zusammenhang mit möglichen Übernahmeverlangen und Ersatzvorhaben). Die Anwendung der Instrumente alleine verspricht nur selten Erfolg. Erforderlich ist fast immer eine intensive Auseinandersetzung mit dem Eigentümer. Dabei liegt ein zentraler Erfolgsfaktor in der Forcierung eines Eigentümerwechsels durch ein systematisches Transaktionsmanagement.

Ein solches „Problemimmobilienmanagement“, nicht nur für Grundstücke und Gebäude, sondern im Bedarfsfall auch für einzelne Wohnungen („WEG-Management“, siehe Kapitel 5.2.2) ist in vielen Fällen der Schlüssel für die Entflechtung komplexer Situationen und für die Auflösung von Handlungsblockaden auf Eigentümerseite.

DORTMUND

Integriertes Stufenmodell zum strategischen und koordinierten Vorgehen im Umgang mit ordnungsrechtlichen und städtebaulichen Problemimmobilien

Ausgangssituation und Problemlage

Der Dortmunder Innenstadtbezirk „Nordstadt“ gehört mit rund 60.000 Einwohnern zu den größten zusammenhängenden Gründerzeitvierteln in Nordrhein-Westfalen. Der Stadtteil ist seit langem durch vielschichtige städtebauliche, soziale und wirtschaftliche Problemlagen gekennzeichnet. Die Folgen des industriellen Strukturwandels werden hier unmittelbar sichtbar. Kennzeichnend sind eine hohe Arbeitslosigkeit und ein Anteil von Transferleistungshaushalten, der deutlich über dem gesamtstädtischen Durchschnitt liegt. Seit dem EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 stieg die Zahl der Menschen aus diesen Ländern in Dortmund stetig an, allerdings sehr ungleich in der Stadt verteilt. Mehr als die Hälfte aller gemeldeten Menschen aus diesen Herkunftsländern leben in der Dortmunder Nordstadt, die auch in diesem Fall als traditionelles Ankunftsquartier neu hinzuziehender Menschen fungiert.

Gleichwohl ist auch in der Dortmunder Nordstadt der Zugang zu angemessenem Wohnraum für solche Zuziehenden erschwert. Oftmals leben die Menschen aufgrund skrupelloser Bewirtschaftungsstrategien einzelner Eigentümer unter prekären Verhältnissen zu überbeurten Mieten in verfallenen Immobilien, mitunter sogar ohne jede Versorgung mit Strom. In der Dortmunder Nordstadt befinden sich mehr ordnungsrechtliche und städtebauliche Problemimmobilien als im übrigen Stadtgebiet. Dabei stellen insbesondere städtebauliche Problemimmobilien eine besondere Herausforderung im Erneuerungsprozess dar. Der Großteil des Immobilienbestandes in der Dortmunder Nordstadt befindet sich in der Hand von Einzel- und Mehrfacheigentümern. Die hohe Zahl von Problemimmobilien, die in der Nordstadt zeitweise geballt aufgetreten sind, konnte inzwischen deutlich reduziert werden.

Instrumente und Ergebnis

Mit dem sog. **„Stufenmodell Problemimmobilien“** hat die Stadt Dortmund eine gesamtstädtische Strategie im Umgang mit Problemimmobilien erarbeitet. Ziel ist es, Eigentümer von Problemimmobilien mit unterschiedlichen Instrumenten und Maßnahmen zum Handeln zu bewegen. Diese reichen **von Beratung über Förderung bis hin zu Zwangsmaßnahmen** oder einem forcierten **Eigentümerwechsel**. Um städtebauliche Missstände und Mängel zu beseitigen, kommt auch der Einsatz von Rechtsinstrumenten, wie die Androhung und der Erlass städtebaulicher Gebote (BauGB) zur Anwendung (dazu auch das Fallbeispiel auf Seite 39).

Das Stufenmodell sieht folgenden Ablauf vor:

1. Ämterübergreifende Organisationsstrukturen schaffen
2. Problemimmobilien erkennen und erfassen
3. Problemimmobilien auswerten und einordnen sowie Gefahrenabwehr organisieren
4. Intervention für Problemimmobilien mit hoher Priorität klären
5. Nachnutzungsperspektive entwickeln
6. Nachnutzung umsetzen

Die Erkennung und Erfassung von Problemimmobilien in der Dortmunder Nordstadt erfolgt insbesondere durch jährliche Bestandsaufnahmen des Quartiersmanagements, durch Quartiersanalysen und Begehungen der Stadterneuerung sowie durch den im Jahr 2008 initiierten **verwaltungs- und behördenübergreifenden „Arbeitskreis Problemhäuser“**. Das „Fallmanagement Problemhäuser“ bildet die zentrale Schnittstelle bei der Erfassung von Problemimmobilien. Hier werden stadtweit alle Hinweise und Informationen zu Problemimmobilien, die

Instrumente

- Systematische Bestandserfassung und -analyse
- Förderung von Eigentümerwechsel
- Androhung und Erlass städtebaulicher Gebote
- Beratung und Moderation

Kommune

Stadt Dortmund

Bundesland

Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Dortmund,
Amt für Stadterneuerung



Eckgebäude in der Dortmunder Nordstadt vor und nach Sanierungsmaßnahmen

Fotos: Daniel Sadrowski



Gebäude in der Dortmunder Nordstadt vor und nach Sanierungsmaßnahmen

Fotos: Daniel Sadrowski

städtebaulich und/oder ordnungsrechtlich auffällig sind, gesammelt. Auf diese **Datenbank** können alle beteiligten Fachämter und externe Partner (wie Polizei, Finanzamt etc.) des Arbeitskreises zugreifen. Mit Stand Mai 2018 listete die Datenbank für die Nordstadt insgesamt 86 Problemimmobilien auf. Davon waren 53 städtebauliche Problemimmobilien, die das Straßen- und Ortsbild erheblich beeinträchtigen. 33 weitere Immobilien wiesen sowohl städtebauliche als auch ordnungsrechtliche Problemlagen auf. Städtebauliche Problemimmobilien werden nach einem klar definierten Kriterienkatalog bewertet. Die bestehende Datenbank und der regelmäßige interdisziplinäre Austausch im Arbeitskreis Problemhäuser bildet die Grundlage für die Einstufung der Objekte als ordnungsrechtlich oder städtebaulich relevante Fälle, auch mit Blick auf deren Priorisierung in der Bearbeitung. Für insgesamt 30 städtebauliche Immobilien wurde ein dringender Interventionsbedarf konstatiert, um eine weitere Abwärtsentwicklung zu unterbinden. Die Beseitigung von Missständen und Mängeln sowie von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verfolgen parallel die Fachämter, die am Arbeitskreis beteiligt sind.

Die einzelnen Objekte durchlaufen in der Bearbeitung typischerweise mehrere Stadien: Wird beispielsweise ein ordnungsrechtlicher Fall durch den Leerzug des Gebäudes „gelöst“, handelt es sich anschließend i. d. R. um eine städtebauliche Problemimmobilie, die (weiterhin) negativ in ihr Umfeld abstrahlt. Zum Umgang mit städtebaulichen Problemimmobilien bietet das **Quartiersmanagement** den Eigentümern eine kostenlose Beratung zur gemeinsamen Erarbeitung von Entwicklungsstrategien sowie die Erstellung von **Wertermittlungs- und Modernisierungsgutachten** an.

Darüber hinaus stehen allen Eigentümern im Sanierungsgebiet Nordstadt weitere Fördermöglichkeiten bzw. finanzielle Anreize für Sanierung und Modernisierung ihrer Immobilien zur Verfügung. Dazu zählen insbesondere attraktive erhöhte steuerliche Absetzungen für Maßnahmen im Sanierungsgebiet bzw. an Denkmälern (Ausstellung von entsprechenden Modernisierungsbescheinigungen) sowie die Beratung zu verschiedenen Förderinstrumenten (**Wohnraumförderung, Hof- und Fassadenförderung** etc.). Besteht keine Mitwirkungsbereitschaft seitens des Eigentümers forciert die Stadt die Sanierung der Immobilie ggf. durch die Androhung und Anordnung städtebaulicher Gebote oder einen Eigentümerwechsel. Dies kann im Zuge eines freihändigen (Zwischen-)Erwerbs durch die Stadt Dortmund möglich sein (ggf. mit Städtebaufördermitteln finanziert), durch die Ausübung des Vorkaufsrechts oder als Gläubiger durch eine Zwangsversteigerung.

Das Modellvorhaben „Problemimmobilien im Kontext der Zuwanderung aus Süd-Ost-Europa“ (dazu auch das Fallbeispiel auf Seite 102) ist für die Stadt Dortmund ein wichtiger Baustein der gesamtstädtischen Strategie im Umgang mit Problemimmobilien. 2017 wurde der Erwerb einer ersten Problemimmobilie über das Modellvorhaben refinanziert. Bis Ende 2021 stehen der Stadt Dortmund weitere Mittel zur Deckung der unrentierlichen Aufwendungen zur Verfügung.

Nicht immer sind Sanierungsmaßnahmen wirtschaftlich tragfähig. Ein Beispiel dafür ist die verfallene WEG-Wohnanlage in der Kielstraße in der Dortmunder Nordstadt.¹¹⁴ Im Jahr 1993 erfolgte die Umwandlung des Gebäudes in Eigentumswohnungen. Bereits Anfang der 2000er Jahre standen ca. 26 % der 102 Wohnungen in dem Punkthochhaus leer, viele Wohnungen befanden sich in der Zwangsversteigerung, und die Mehrzahl der Eigentümer war bereits insolvent. 2002 wurde das Hochhaus aus dem Baujahr 1969 im Rahmen einer bauordnungsrechtlichen Sicherungsmaßnahme zugemauert.

Die Immobilie gefährdete nicht nur die öffentliche Sicherheit, sondern hemmte auch die weitere städtebauliche Entwicklung im Umfeld. Seit der Schließung der

¹¹⁴ vgl. BMUB, 2014, a. a. O., S. 106.

Immobilie bemühte sich die Stadt Dortmund darum, alle Wohnungen zu erwerben, um die verwahrloste Immobilie unter Einsatz von Städtebaufördermitteln abreißen zu können. Die letzte Wohnung in Privatbesitz erwarb die Stadt Dortmund fast 17 Jahre nach der bauordnungsrechtlichen Schließung der Wohnanlage. Für die Erstellung eines Gutachtens zur Eigentümerstruktur und für den Ankauf aller Wohnungen investierte die Stadt Dortmund über 600.000 Euro. Aktuell werden die Abbruchplanung und die Entwicklung einer Folgenutzung vorbereitet.

Neben der regelmäßigen Kontrolle auffälliger Immobilien und der konsequenten Bearbeitung aller vorgefundenen Missstände durch die am Arbeitskreis Problemhäuser beteiligten Fachbereiche und externen Partner und der Beratung des Quartiersmanagements haben vor allem Maßnahmen zur Inwertsetzung von Problemimmobilien zu einer sichtbaren, positiven und nachhaltigen Veränderung des Immobilienbestandes gerade in der Nordstadt geführt. Viele Einzeleigentümer und Wohnungsunternehmen bewerten die Investitionen der Stadt Dortmund als äußerst positiv. Sie investieren ebenfalls in ihre Bestände und tragen somit deutlich zur Aufwertung des gesamten Stadtteils bei.

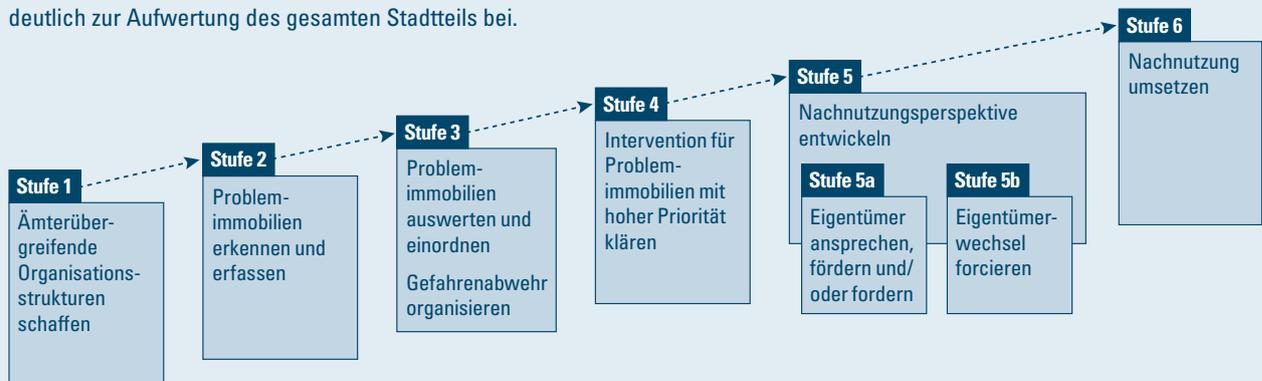


Abbildung 12: Stufenmodell „Problemimmobilien in der Dortmunder Nordstadt“

Quelle: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Modellvorhaben Problemimmobilien – Kommunale Strategien zum Umgang mit stark vernachlässigten Wohngebäuden. Düsseldorf, 2019. S. 18; eigene Darstellung.

BERGHEIM

Aufwertung einer Großwohnsiedlung inklusive Rückbau und WEG-Management

Ausgangssituation und Problemlage

Bergheim ist mit rund 61.000 Einwohnern die Kreisstadt des Rhein-Erft-Kreises in Nordrhein-Westfalen. Die unmittelbar südlich der Innenstadt gelegene Großwohnsiedlung Bergheim Süd-West entstand Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre als neues Stadtquartier mit Punkthochhäusern und vier- bis fünfgeschossigen Wohnblöcken. Ende der 1990er Jahre zeigten sich bereits Probleme in der Quartiersentwicklung. Fehlende Grün- und Freiflächen, Freizeit- und Begegnungseinrichtungen und somit mangelhafte Aufenthaltsqualität insgesamt führten zu sinkender Akzeptanz der monostrukturierten Großwohnsiedlung. Auch waren die vorhandenen Wohnqualitäten nicht mehr zeitgemäß. Fortzüge von einkommensstärkeren Bevölkerungsgruppen und eine allgemein hohe Fluktuation der Bewohnerschaft führten zu Segregationstendenzen und erheblichen Leerständen. Ein erheblicher Sanierungs- und Aufwertungsbedarf in Verbindung mit massiven sozialen Problemlagen im Quartier trug zu einer negativen Entwicklung des gesamten Stadtteils bei. Aufgrund der sozialen, funktionalen und städtebaulichen Missstände wurde das Gebiet 2001 in das **Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“** aufgenommen.

Eine besondere Herausforderung lag in der kleinteiligen Eigentümerstruktur im Quartier, denn der überwiegende Teil des Wohnungsbestandes befindet sich in

Instrumente

- Städtebauförderung (Soziale Stadt)
- Erwerb von Wohnungen durch die Stadt
- Besonderes Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB
- Beratung und Moderation

Kommune

Stadt Bergheim/Erft

Bundesland

Nordrhein-Westfalen

Ansprechpartner

Entwicklungsgesellschaft Bergheim gGmbH



Albrecht-Dürer-Allee während der Rückbaumaßnahmen (oben), Berliner Ring vor und nach dem Abbruch (Mitte und unten)

Fotos: Entwicklungsgesellschaft Bergheim gGmbH

Privateigentum und in der Hand von Wohnungseigentümergeinschaften. Insbesondere der Komplex mit 220 Wohneinheiten im Einzeleigentum am Berliner Ring prägte das negative Gesamtbild im Quartier. Auch das Wohnhochhaus (im Besitz wechselnder internationaler Konzerne) in der Albrecht-Dürer-Allee stand einem erfolgreichen Abschluss des sozialen und baulichen Erneuerungsprozesses und damit einer nachhaltigen Quartiersentwicklung im Wege.

Instrumente und Ergebnis

Die Stadt Bergheim unterstützte in einem mehrjährigen Prozess den Um- und Ausbau von Spiel- und Freiflächen, zahlreiche sozialintegrative Maßnahmen und umfangreiche Gebäudesanierungen mit planerischen, investiven und moderativen Leistungen als zusätzliche Angebote für Investitionen durch private Eigentümer. Zur Sicherung der vielfältigen erzielten Sanierungserfolge erwies sich der forcierte Abbruch zweier Objekte, die aus sozialer, städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Sicht ein Hemmnis für die weitere Quartiersentwicklung darstellten, als zentral. Mit Aufnahme des Stadtteils in das Programm „Soziale Stadt“ standen Instrumente und Maßnahmen zur Verfügung, um auf die Entwicklungen im Stadtteil und die sanierungsbedürftigen Gebäude der Wohnungseigentümergeinschaften einwirken zu können.

Die WEG-Wohnanlage am Berliner Ring hatte sich über die Jahre zu einer zentralen Problemimmobilie entwickelt und gefährdete damit die Erneuerungs- und Sanierungsinvestitionen für das Quartier. Erhebliche Instandsetzungsmängel, zunehmender Leerstand, Außenstände der Eigentümer und eine zunehmend problematische Belegungsstruktur waren vorherrschend. Viele Wohnungen befanden sich in der Zwangsverwaltung. Aufgrund zu hoher Sanierungsanforderungen und Kosten, eines geringen finanziellen Spielraums der Wohnungseigentümer und einer fehlenden Wirtschaftlichkeit der Sanierung zeichnete sich zunächst keine Problemlösung ab.

Mit einer neuen Hausverwaltung startete im Jahr 2005 ein neuer strukturierter und hochkomplexer Planungsprozess bis zum erforderlichen Abbruch von drei Hochhäusern, die keine wirtschaftliche, soziale oder wohnungswirtschaftliche Zukunft mehr hatten. Die Wohnungseigentümergeinschaft musste aufgelöst, die abzureißenden Wohnungen seitens der Stadt Bergheim gekauft und entmietet werden. Auf der Grundlage umfangreicher Voruntersuchungen, gefördert durch das Programm „Soziale Stadt“, intensiven Beratungen und langwierigen Abwägungsprozessen beschloss die Stadt Bergheim im Jahr 2008, im Wege einer Angebotsstrategie optionale Kaufangebote für den abzureißenden Teil einzuholen.

Mit Hilfe eines externen Dienstleisters gelang es, nach langjährigen Vertragsverhandlungen mit ca. 200 Eigentümern und ca. 70 Gläubigerbanken für alle Wohnungen Kaufangebote einzuholen. Neben dem **freihändigen Erwerb** erwies sich in zahlreichen Fällen die **Zwangsversteigerung** als geeignetes Instrument für den Grunderwerb. Die WEG – vertreten durch die Hausverwaltung – hat aufgrund massiver Zahlungsrückstände in einer Vielzahl von Fällen die Zwangsversteigerung auf den Weg gebracht, wodurch mehr als 50 Wohnungen durch die Stadt erworben werden konnten. Der **Abbruch des Wohnkomplexes** erfolgte von 2013–2015 und wurde durch umfangreiche Asbestfunde verzögert und verteuert. Der Prozess wurde durch eine Steuerungsgruppe und mehrere Arbeitskreise fachlich begleitet. Für den letztlich erzielten Erfolg waren die konstruktive Mitarbeit der WEG-Verwaltung, eine gute Prozesssteuerung, ein langer Atem und der Einsatz von Städtebaufördermitteln von hoher Bedeutung.

Das zweite Objekt, ein zwölfgeschossiges Wohnhochhaus in der Albrecht-Dürer-Allee wies vor allem einen ausgeprägten Sanierungsstau, energetische Mängel

und Asbestbelastung auf. Das Gebäude wechselte mehrfach den Eigentümer, ohne dass es der Stadt dabei gelang, die Immobilie selbst zu erwerben, um die Fläche einer städtebaulichen Neuordnung zuführen zu können. Um den fortgesetzten Handel mit dieser Immobilie zu unterbinden und auf dem Grundstück die beabsichtigten städtebaulichen Maßnahmen durchzuführen zu können, hat die Stadt für die Albrecht-Dürer-Allee eine **Vorkaufssatzung nach § 25 BauGB** erlassen. Durch die Ankündigung, das Vorkaufsrecht auszuüben, konnte die Stadt im Jahr 2016 einen geplanten Verkauf verhindern und die Immobilie letztendlich freihändig von einer luxemburgischen Eigentümergesellschaft selbst erwerben. Das Wohnhochhaus wurde nach Auszug der letzten Mieter im Jahr 2018 abgerissen.

Die Sanierung und Aufwertung des im Quartier verbliebenen Wohnungsbestandes stellte aufgrund der Eigentümerstruktur ebenfalls eine große Herausforderung dar. Die Aktivierung und Überzeugung von Wohnungseigentümergeinschaften mit 25 bis 275 Eigentümern, dass die Gebäude nicht mehr den gestalterischen und energetischen Ansprüchen entsprechen, war langwierig. Neben der Möglichkeit der öffentlichen Förderung aus dem **Hof- und Fassadenprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen** half auch beispielsweise das Aufzeigen positiver Sanierungsbeispiele in anderen Großwohnsiedlungen. Der strategische Ansatz bestand darin, die öffentlichen und privaten Investitionen in einem kooperativen Prozess zu steuern. Die Stadt ging mit planenden und moderativen Angeboten in Vorleistung (finanziert aus der Städtebauförderung), um privates Engagement anzustoßen. Nach erfolgtem Sanierungsbeschluss eines Objektes tätigte die Stadt im Gegenzug weitere Maßnahmen im Wohnumfeld (Verkehrsberuhigung, neue Parkanlage).

Mit Verhandlungsgeschick und gezielter **Moderation** gelang es, insgesamt private Investitionen in Höhe von ca. 14 Mio. Euro in Bergheim Süd-West anzustoßen. Diese Summe beträgt etwa das 12-fache der Investitionssumme aus dem Hof- und Fassadenprogramm, weil einige Eigentümergemeinschaften auch ohne Förderung saniert haben. Durch die zahlreichen sozialen Projekte und die investiven Maßnahmen in Wohnumfeld, die Aufwertung von Grünanlagen, Spielplätzen und Schulhöfen, vor allem aber durch Modernisierung und Abbruch von Wohngebäuden gelang es der Stadt Bergheim, sichtbare städtebauliche Aufwertungserfolge zu erzielen und die soziale Lage im Stadtteil Süd-West deutlich zu stabilisieren.

DELMENHORST

Umfassende Neuordnung einer Großwohnsiedlung

Ausgangssituation und Problemlage

Die kreisfreie Stadt Delmenhorst mit rund 78.000 Einwohnern, in der Metropolregion Bremen/Oldenburg gelegen, ist ein wachsendes Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen. Innenstadtnah befindet sich das Quartier Wollepark, eine Großwohnsiedlung mit rund 1.400 Wohnungen, die in den 1970er Jahren als städtebauliches Musterobjekt von der „Neuen Heimat“ errichtet worden war. Namensgeber ist ein historischer Landschaftsgarten, im 19. Jahrhundert von den Besitzern der Norddeutschen Wollkämmerei und Kammgarnspinnerei angelegt, dessen Kernbereich im Zentrum des Quartiers erhalten ist. Er teilt das Gebiet in zwei Bereiche nördlich und südlich des Parks.

Ab dem Jahr 2000 wechselten viele Wohnungen im Quartier Wollepark ihren Eigentümer im Zuge von Zwangsversteigerungen. Im gleichen Jahr wurde die 23 ha große Wohnsiedlung als förmliches Sanierungsgebiet festgelegt und zudem in das Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“ aufgenommen. Dazu

Instrumente

- Städtebauförderung (Soziale Stadt)
- Bauordnungsrechtliche Unbewohnbarkeitserklärung und Abbruchverfügung
- Ausübung des Vorkaufsrechts im Sanierungsgebiet
- Sozialplan gem. § 180 BauGB

Kommune

Stadt Delmenhorst

Bundesland

Niedersachsen

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Delmenhorst



Wohngebäude im Quartier Wollepark vor, während und nach dem Abriss

Fotos: Stadt Delmenhorst

gaben vielfältige bauliche und soziale Problemlagen im Quartier Anlass. Städtebauliche Missstände durch unterlassene Instandhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Wohnungsbestand, geringe Aufenthaltsqualität, Leerstand, vielfältige und zum Teil problematische Eigentümerstrukturen, Stigmatisierung, soziale Problemlagen durch die Konzentration benachteiligter Bevölkerungsgruppen, nachbarschaftliche Konflikte und einseitige Belegungen der Wohnungen waren hierbei gleichermaßen Kennzeichen und verstärkende Faktoren eines spürbaren Niedergangs. Seit 2014 stellte der verstärkte Zuzug u. a. von EU-Bürgern aus Südosteuropa das Quartier vor weitere Herausforderungen, da in diesem Zusammenhang selbst Wohnungen, die bis dahin nicht mehr vermietbar waren, nachgefragt wurden. Die Belegung und der Zustand der Wohnungen entspricht oftmals schon lange nicht mehr einem zeitgemäßen Standard oder auch nur annähernd den formalen Anforderungen an gesunde und angemessene Wohnverhältnisse.

Instrumente und Ergebnis

Der Instandsetzungs- und Modernisierungsbedarf an Gebäuden und Wohnungen bildete aus städtebaulicher Sicht zu Beginn das zentrale Problem. Hier setzte die Stadt gezielt an, wobei die Strategien für die beiden Teilräume des Sanierungsgebiets (nördlich und südlich der Parkanlage) unterschiedliche Schwerpunktsetzungen enthielten.

Für den nördlichen Bereich (Wendenstraße, Thüringer Straße, Westfalenstraße) wurde im Rahmenplan der Entwicklungsschwerpunkt „Wohnen“ festgelegt. In der Wendenstraße sollten durch Modernisierungsmaßnahmen zukünftig Leerstände verhindert werden. In der Thüringer Straße waren die Gebäude stark modernisierungsbedürftig und teilweise bereits entmietet, weshalb eine Neuordnung mit Wohnungsneubau ins Auge gefasst wurde. Diese umfassende Neustrukturierung sollte den Wohnstandort „Wollepark Nord“ nachhaltig stabilisieren, auch durch die gezielte Gewinnung und Einbeziehung neuer Eigentümer.

Zur Aufwertung des Wohnumfeldes werden ergänzend die Parkzugänge umgestaltet und durch Grünzüge an das Wohnquartier angebunden. 2018 **erwarb** die Stadt Delmenhorst in der Westfalenstraße 8 für 79.000 Euro eine seit 15 Jahren leer stehende Problemimmobilie mit 122 Wohnungen **freihändig** vom Eigentümer, der diese 2015 im Rahmen einer Zwangsversteigerung für rund 200.000 Euro ersteigert hatte. Bereits zum Zeitpunkt der Zwangsversteigerung bestand für die Immobilie eine **rechtskräftige bauordnungsrechtliche Abbruchverfügung nach § 79 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 NBauO** aus dem Jahr 2012. Dieser Verfügung kam der Eigentümer jedoch nicht nach, sodass die Stadt ein Zwangsgeld verhängte und schlussendlich den Eigentümer dazu bewegte, die Immobilie an die Stadt zu veräußern. Nach dem Abbruch im Jahr 2019 soll dieser Bereich neu geordnet und entwickelt werden.

Im südlichen Wollepark (Straße „Am Wollepark“) konzentrierten sich Wohnungsleerstände von über 50 %, weshalb der Abbruch mehrerer Wohngebäude vorgesehen ist. Es soll ein gemischtes Quartier aus Wohnen, Dienstleistung, Gemeinschaftseinrichtungen und nicht störendem Gewerbe entstehen. Die Immobilien Am Wollepark 1–5 konnten bereits durch die Stadt im Rahmen einer Zwangsversteigerung erworben und im Jahr 2017 abgerissen werden. Für den Erwerb der Gebäude Am Wollepark 13–14, die zuvor etliche Eigentümerwechsel verzeichnet hatten, wurde das **Vorkaufsrecht** im Jahr 2015 auf Grundlage des § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB ausgeübt. Das Grundstück liegt im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (B-Plan Nr. 339 „Am Wollepark/Nordwollestraße“), der eine Nutzung für öffentliche Zwecke (hier im Wesentlichen öffentliche Grünfläche) festsetzt.

Nach einer Klage der bisherigen Eigentümer gegen den von der Stadt gebotenen Kaufpreis von 700.000 Euro entschied das Landgericht Hannover Ende 2018 auf eine Entschädigungssumme von 950.000 Euro zuzüglich Nebenkosten. Die Kosten wurden aus Mitteln der Städtebauförderung finanziert. Die Stadt beabsichtigt eine Übernahme der Liegenschaft durch die Delmenhorster Wirtschaftsförderungsgesellschaft (dwfg), die einen Abbruch durchführen soll. Der Eigentumswechsel stellt hier einen wichtigen Schritt dar, um diesen zentralen Stadtbereich aufzuwerten und neue Qualitäten zu entwickeln. Im Zuge der Neuordnung wird der Zugang zum Landschaftspark und zum Nordwolle-Gelände neugestaltet. Für das noch bewohnte Gebäude Am Wollepark 14, vielfach mit Submietverträgen, wird nach dem Erwerb ein **Sozialplan gemäß § 180 BauGB** aufgestellt.

Auch die benachbarten Gebäude Am Wollepark 11 und 12 mit 80 Wohneinheiten, die sich im Besitz einer Wohnungseigentümergeinschaft mit 45 Einzel Eigentümern befinden, verwarlosten im Laufe der Zeit zunehmend. 2017 wurde die Gas- und Wasserversorgung aufgrund von Zahlungsrückständen gegenüber den Stadtwerken eingestellt. Für diese Immobilie, die zuletzt eine hochgradig zweifelhafte bis gewissenlose Belegungs- und Bewirtschaftungspraxis erlebte, wurde im gleichen Jahr aufgrund erheblicher Brandschutzmängel eine **Unbewohnbarkeitserklärung durch den Fachdienst Bauordnung auf Basis von § 79 NBauO** ausgesprochen. Durch den fortgeschrittenen Verfall waren die einstigen Entwicklungsziele einer Instandsetzung und Modernisierung wirtschaftlich nicht mehr realistisch. Vor diesem Hintergrund stimmte der Stadtrat im Mai 2018 für den Rückbau der Gebäude und eine städtebauliche Neuordnung in diesem Bereich. Der hierfür erforderliche Erwerb durch die Stadt konnte jedoch noch nicht realisiert werden.

Die Entwicklungsziele für das Quartier Am Wollepark wurden in unterschiedlichem Ausmaß bereits erreicht. Im südlichen Bereich, für den eine tief greifende Änderung der Nutzungsmischung vorgesehen ist, liegt der Fokus derzeit noch auf der Schaffung der eigentumsrechtlichen Voraussetzungen für eine Umstrukturierung. Doch auch hier gibt es mit dem Rückbau der ersten Gebäude schon sichtbare Zwischenerfolge. Im nördlichen Teil, der stärker auf die Wohnfunktion ausgerichtet wird, ist das strategische Vorgehen aus Modernisierung, Neuordnung und der Gewinnung neuer Eigentümer bereits deutlich weiter fortgeschritten.

Der Abbruch ermöglichte zudem eine bessere Verbindung des Landschaftsparks mit dem Wohngebiet, verbunden mit einer Aufwertung des Wohnumfelds. Dazu gehörte auch die Schaffung neuer Spiel- und Aufenthaltsmöglichkeiten als Qualitätssteigerndes Merkmal für das Quartier und die weitere Umgebung. Zudem konnte durch Modernisierung von Gebäuden v. a. durch die städtische Wohnungsbaugesellschaft GSG das Wohnungsangebot qualitativ ergänzt werden, beispielsweise um altersgerechte Wohnungen.

Neben zahlreichen sozialen Projekten, wie der Einrichtung eines Nachbarschaftscafés oder einer Fahrradwerkstatt, konnte durch das gezielte Eingreifen der Stadt Delmenhorst, mittels Erwerbes, Abbruch, Modernisierung und dem Einsatz von Rechtsinstrumenten, wie Vorkaufsrecht, Unbewohnbarkeitserklärung oder Abbruchverfügung, das Quartier aufgewertet und der Leerstand verringert werden. Die besondere Chance auch für die weitere Entwicklung ist mit dem zentral gelegenen Landschaftspark gegeben. Dessen Qualitäten, lange Zeit sowohl im Quartier als auch von der übrigen Stadt unbeachtet, eröffnen der Stadt die Chance einer gezielten Aktivierung von einzigartigen Merkmalen für die anliegenden Wohngebiete. Auch über das Quartier hinaus kann eine Wirkung entfaltet werden, indem ein stadtweiter Anziehungspunkt dazu beiträgt, die frühere Stigmatisierung abzubauen.



Westfalenstraße 8: freihändig durch die Stadt erworben und inzwischen abgerissen

Foto: Stadt Delmenhorst

Instrumente

- Städtebauförderung (Soziale Stadt)
- Integriertes Nutzungskonzept
- Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten nach § 27a BauGB

Kommune

Stadt Emden

Bundesland

Niedersachsen

Ansprechpartner

Stadtverwaltung Emden,
 Fachbereich Stadtentwicklung und
 Wirtschaftsförderung, Fachdienst Stadtplanung

**Glaspalast vor und während des Abbruchs**

Fotos: Stadt Emden

EMDEN

Bauliche und sozialstrukturelle Aufwertungsprozesse in einem benachteiligten Stadtquartier

Ausgangssituation und Problemlage

In der Seehafenstadt Emden leben rund 50.000 Menschen. Anders als noch in den 1970er Jahren erwartet, wuchs die Stadt nicht auf mehr als 70.000 Einwohner an. Der an diesen Prognosen orientierte Wohnungsbau sowie der deutliche Einwohnerrückgang in der damaligen Strukturkrise führten zu erheblichen Wohnungsüberhängen. Besonders der Stadtteil Barenburg mit rund 7.700 Einwohnern, innenstadtnah im Nordosten der Stadt gelegen, war von hohen Leerständen betroffen. Dieser zweitgrößte Stadtteil Emdens weist eine heterogene Siedlungsstruktur auf: Die Bandbreite reicht von ein- bis zweigeschossigen Einzel- und Reihenhäusern der 1920er und 1930er Jahre über zweigeschossige Reihenhäuser der 1950er und 1960er Jahre bis hin zu elfgeschossigen Hochhäusern aus den 1970er Jahren. Ein großer Teilbereich von Barenburg wurde 2001 aufgrund der Kumulation städtebaulicher, wohnungswirtschaftlicher und sozialer Problemlagen in das Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“ aufgenommen. Das etwa 60 ha große Programmgebiet war durch ein ausgeprägtes soziales Ost-West Gefälle zwischen Alt-Barenburg, dem mittleren Teilgebiet (Dichterviertel) und dem östlichen Teil mit den beiden „Glaspalästen West und Ost“ gekennzeichnet. In den beiden letztgenannten Teilbereichen traten die Missstände besonders zu Tage – sowohl baulich als auch im Wohnumfeld.

Instrumente und Ergebnis

Der 1973 errichtete „Glaspalast West“ galt zum damaligen Zeitpunkt als Vorzeiprojekt des sozialen Wohnungsbaus. In den 2000er Jahren stellte er ein Zeichen der Stigmatisierung eines ganzen Stadtteils dar. Zuletzt gehörte er einer Fondsgesellschaft mit einer Vielzahl „anonymer“ Anteilseigner, die über keine – über die reine Renditeerwartung hinausgehende – Identifikation mit dem Objekt verfügten. Bereits zum Zeitpunkt des Erwerbs durch die Fondsgesellschaft im Jahr 2003 befand sich der „Glaspalast West“ in einem sanierungsbedürftigen Zustand mit einem Leerstand bis zu 80 %. Ab 2003 fanden zwischen der Stadt und dem Sanierungsträger sowie der Eigentümervertretung Gespräche über die Zukunft des Glaspalastes statt. Eine Sanierung durch die Eigentümer erschien aufgrund der hohen Investitionskosten nicht wirtschaftlich. Fortan lag das Bemühen der Stadt darin, das Objekt zu erwerben und abzureißen. Die dafür erforderlichen Beschlüsse scheiterten jedoch in den Jahren 2004 und 2005 an der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit der ca. 5.000 Anteilseigner. Nach beständiger Kommunikation mit der Fondsgesellschaft konnte die Stadt Emden die Immobilie im Jahr 2011 doch noch erwerben. Die Fondsgesellschaft hatte mittlerweile selber die Absicht, diese zu veräußern und hatte dazu wesentliche Anteile von den Anteilseignern zurückgekauft. Ausgangspunkt für den Verkauf war der Verkehrswert. Nach Abzug des Instandhaltungstaus und unter der Voraussetzung, dass keine bauliche Nachnutzung des Grundstücks erfolgen darf, einigte man sich auf einen symbolischen Kaufpreis von einem Euro. Die Abbruchkosten betragen rund 600.000 Euro, gefördert aus dem **Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“**.

Bereits vor dem Abbruch wurde ein Beteiligungsprozess gestartet, in dem das **Nachnutzungskonzept** zur Angelegenheit für das ganze Quartier gemacht wurde. Im Ergebnis dieses Prozesses entstand an der Stelle des abgerissenen Glaspalastes West ein Park. Für den Beteiligungsprozess und die Herrichtung der Fläche wurden Städtebaufördermittel eingesetzt. Mit dem Abbruch wurden nicht nur städtebauliche und soziale Defizite im Quartier verringert. Durch die Reduzierung des Wohnraumangebots wurden andere Wohnstandorte im Quartier in ihrer Funktion gestärkt. Davon profitierte u. a. auch der benachbarte „Glaspalast Ost“.

Der „Glaspalast Ost“ ist – anders als der „Glaspalast West“ – eine nach dem Wohnungseigentumsgesetz aufgeteilte Eigentumswohnanlage, die ursprünglich durch selbstnutzende Eigentümer und deren sehr hohe Identifikation mit dem Leben im Hochhaus gekennzeichnet war. Aufgrund inzwischen erfolgter Eigentümerwechsel – teilweise in Form von Zwangsversteigerungen – und damit verbundene Vermietungsprobleme, die sich entweder in Leerstand oder in einer problematischen Vermietung äußerten, ist es zu einer Spaltung der Eigentümer und Nutzer gekommen. Der Abbruch des „Glaspalastes West“ und die Aufwertung des Wohnumfeldes führten in Verbindung mit einem zuvor erfolgten Wechsel der Wohnungsverwaltung dazu, dass die Eigentümer des „Glaspalastes Ost“ mobilisiert wurden und mit Eigenmitteln sowohl das Wohnumfeld als auch die Fassade ihrer Immobilie sanierten.

Ein für die weitere städtebauliche Entwicklung bedeutsames Quartier ist das Dichterviertel. Die 33 Wohnblöcke galten viele Jahre neben den Glaspalästen aufgrund des erheblichen Leerstandes und des Sanierungsstaus als ein zentraler Problembereich im Stadtteil Barenburg. Die Bestände befanden sich ebenfalls im Eigentum eines Immobilienfonds nach einem vorausgegangenem Verkauf. Durch die **Ausübung des Vorkaufsrechts zugunsten eines Dritten nach § 27a BauGB** konnte die Stadt erfolgreich einen Eigentümerwechsel von rund 500 Wohnungen an einen lokalen Investor als Bestandshalter herbeiführen. Dabei wurde ein Vergleich zwischen Verkäufer und Käufer geschlossen. Vorausgegangen war die Versagung der Genehmigung eines ersten Kaufvertragsentwurfs zu einem deutlich überhöhten Preis. Die Stadt Emden konnte hierzu auf eine umfassende Dokumentation baulicher Schäden und Mängel an den Wohnungen verweisen, die mit Unterstützung des Sanierungsträgers durch Begehungen und Einzeldokumentationen in zahlreichen Wohnungen erarbeitet worden war. Hieraus ergab sich ein erheblicher und kaufpreismindernder Instandhaltungs- und Modernisierungsstau.

Nach Erwerb der Bestände im Jahr 2017 werden diese nach und nach instandgesetzt und energetisch und sozialverträglich saniert. Die ersten Wohnungen sind bereits saniert, der Leerstand ist spürbar gesunken. Insgesamt wurden durch die Verknüpfung baulich-investiver Maßnahmen (Straßen, Wege, Freiflächen, Gebäudesubstanz) mit sozial-integrativen Ansätzen der Stadterneuerung mit Hilfe des Städtebauförderprogramms „Soziale Stadt“ nachhaltige Erfolge erzielt und damit eine Stabilisierung des gesamten Stadtteils erreicht.



Im Dichterviertel gab es bauliche Missstände, die von außen nicht sofort erkennbar waren.

Fotos: Stadt Emden

5.5 Checkliste für eine kommunale Strategie im Umgang mit Problemimmobilien

Eine Möglichkeit, eine kommunale Gesamtstrategie im Umgang mit Problemimmobilien vorzubereiten und den Bedarf an einzelnen Maßnahmen zu prüfen, ist das Aufstellen einer relativ grob angelegten Checkliste. Diese sollte u. a. folgende Punkte beinhalten:

- Wie viele (nicht kommunale) Problemimmobilien gibt es und welcher Art sind die identifizierten Problemlagen?
- Wie sieht deren räumliche Streuung aus? Gibt es Quartiere, in denen sich Problemimmobilien konzentrieren?
- Nimmt die Anzahl von Problemimmobilien zu und verändert sich deren Charakteristik und räumliche Verteilung?
- Worin bestehen die konkreten Probleme für die Kommune und die größten negativen Ausstrahlungseffekte in den Quartieren?
- Besteht unmittelbarer Handlungsbedarf aus Gründen der Gefahrenabwehr?
- Gibt es eine kommunale Zielsetzung zum Umgang mit Problemimmobilien? Falls ja, ist diese Zielsetzung hinreichend differenziert ausgearbeitet?
- Erfolgt(e) eine Machbarkeits- und Potenzialuntersuchung?
- Wie wird die Problemimmobilie von den Bewohnerinnen und Bewohnern der Nachbarschaft eingeschätzt? Welche Aspekte werden als besonders negativ empfunden?
- Welche informellen und formellen Instrumente zur „Mobilisierung“ der Problemimmobilie kommen grundsätzlich in Frage oder wurden schon (erfolglos) eingesetzt?

- Gibt es kommunale Festlegungen einerseits bzgl. Schwerpunktgebieten/Vorranggebieten und andererseits bzgl. Mindeststandards?
- Wie sehen die verwaltungsinternen Abläufe und Kooperationsbeziehungen aus? Welche Fachämter und anderen Institutionen müssen mit einbezogen werden?
- Existiert eine handlungsfähige Arbeitsgruppe mit entsprechenden Befugnissen? Sind die Abläufe eingespielt und der Vollzug von hoheitlichen Instrumenten erfolgsversprechend?
- Bestehen Instrumente und finanzielle Ressourcen, um im Bedarfsfall und bei entsprechenden Gelegenheiten gezielt am Immobilienmarkt intervenieren zu können (Ersatzvornahme, Zwangsversteigerung, Ausübung des Vorkaufsrechts)?
- Wurde geprüft, ob neben den Haushaltsmitteln für bauordnungs- oder wohnungsaufsichtsrechtliche Maßnahmen (Ersatzvornahmen) auch Mittel für die Sicherung von Gebäuden zur Verfügung stehen (freiwillige Aufgabe)? Wurde geprüft, ob zumindest für einen Teil der Anwendung von hoheitlichen Instrumenten und damit verbundenen Kosten auch der alternative Einsatz von Zuschüssen zur Gebäudesicherung in Frage kommt?
- Bestehen bürgerschaftliche Potenziale und Trägerstrukturen mit Relevanz für Problemimmobilien und verwahrloste Immobilien (z. B. Eigentümervereine, Quartiersvereine)? Sind diese Potenziale geeignet, um einen Imagewandel im Quartier herbeizuführen?
- Lassen sich Fördermittel der Städtebauförderung oder aus anderen Programmen zielgerichtet nutzen, um die gewünschten Entwicklungsziele zu erreichen?

6 Mitglieder der projektbegleitenden Arbeitsgruppe

Projektbegleitende Arbeitsgruppe

Christian **Bärmann**, Bezirksamt Berlin-Neukölln

Wulf **Dau-Schmidt**, Büro dau schmidt tornow, Kiel

Bernd **Düsterdiek**, Deutscher Städte- und Gemeindebund

Cordula **Fay**, Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (GdW)

Volker **Gerhard**, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Nicole **Graf**, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Ralph **König**, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (teilweise vertreten durch Silvia Ammann und Vera Völker-Jenssen)

Michael **Köppl**, bis Ende 2018 Sächsisches Staatsministerium des Innern

Petra **Lau**, vhw Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.

Dr. Torsten **Mertins**, Deutscher Landkreistag

Mathias **Metzmacher**, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Christian **Meyer**, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Thomas **Meyer**, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin (teilweise vertreten durch Linda Biedermann Oconner und Marcel Eberspächer)

Jana **Naerlich**, Stadt Leipzig

Eva-Maria **Niemeyer**, Deutscher Städtetag

Thomas **Pirrong**, Sächsisches Staatsministerium des Innern (teilweise vertreten durch Jost Bachmann)

Claudia **Redling**, Stadt Magdeburg (teilweise vertreten durch Stephan Herrmann)

Prof. Dr. Holger **Schmidt**, Technische Universität Kaiserslautern

Gina **Siegel**, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Bianca **Urban**, Stadt Delmenhorst

Christian **Voigtländer**, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, Recht und Förderung des Städtebaus

Uta **Wittig-Flick**, Stadt Dortmund

Anna **Zavelberg**, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Matthias **zu Eicken**, Haus und Grund Deutschland

Projektteam

Astrid **Gilewski**, RegioKontext GmbH

Dr. Christoph **Haller**, Plan und Praxis GbR

Dr. Werner **Klinge**, Plan und Praxis GbR

Holger **Pietschmann**, Plan und Praxis GbR

Arnt **von Bodelschwingh**, RegioKontext GmbH

Julia **Bela**, RegioKontext GmbH

7 Abkürzungen

Landesbauordnungen

BauO Bln	Bauordnung für Berlin	LBauO MV	Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern
BauO LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt	LBauO RP	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – Landesbauordnung	LBO BW	Landesbauordnung für Baden-Württemberg
BayBO	Bayerische Bauordnung	LBO SH	Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung	LBO SL	Landesbauordnung des Saarlandes
BremLBO	Bremische Landesbauordnung	NBauO	Niedersächsische Bauordnung
HBauO	Hamburgische Bauordnung	SächsBO	Sächsische Bauordnung
HBO	Hessische Bauordnung	ThürBO	Thüringer Bauordnung

Landesdenkmalschutzgesetze

BbgDSchG	Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz (Gesetz über den Schutz und die Pflege der Denkmale im Land Brandenburg)	DSchG RP	Denkmalschutzgesetz Rheinland-Pfalz (Landesgesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler in Rheinland-Pfalz)
BremDSchG	Bremisches Denkmalschutzgesetz (Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler in Bremen)	DSchG SH	Denkmalschutzgesetz Schleswig-Holstein (Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmale in Schleswig-Holstein)
DSchG	Bay Denkmalschutzgesetz Bayern (Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler in Bayern)	HbgDSchG	Hamburgisches Denkmalschutzgesetz
DSchG Bln	Denkmalschutzgesetz Berlin (Gesetz zum Schutz von Denkmalen in Berlin)	HessDSchG	Hessisches Denkmalschutzgesetz (Gesetz zum Schutze der Kulturdenkmäler in Hessen)
DSchG BW	Denkmalschutzgesetz Baden-Württemberg (Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale in Baden-Württemberg)	NDSchG	Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz
DSchG LSA	Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt	SächsDSchG	Sächsisches Denkmalschutzgesetz (Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmale im Freistaat Sachsen)
DSchG MV	Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern	SDschG	Saarländisches Denkmalschutzgesetz
DSchG NW	Denkmalschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen)	ThürDSchG	Thüringer Denkmalschutzgesetz (Thüringer Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmale)

Landespolizei- und Ordnungsrechtsgesetze

ASOG Bln	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin (Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin)	SächsPolG	Sächsisches Polizeigesetz (Polizeigesetz des Freistaates Sachsen)
BayPAG	Bayrisches Polizeiaufgabengesetz (Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei)	SOG LSA	Sicherheits- und Ordnungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt)
HbgSOG	Hamburger Sicherheits- und Ordnungsgesetz (Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung)	SOG MV	Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern)
Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung	ThürOBG	Thüringer Ordnungsbehördengesetz (Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden)
OBG NW	Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen (Gesetzes über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden)	ThürPAG	Thüringer Polizeiaufgabengesetz (Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei)
POG RP	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz	LVwG SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein (Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein)
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg		

Landeswohnungsaufsichts- und Zweckentfremdungsverbotsgesetze

BbgZwVbG	Zweckentfremdungsverbotsgesetz Brandenburg	WAG NRW	Wohnungsaufsichtsgesetz Nordrhein-Westfalen
BremWAG	Bremisches Wohnungsaufsichtsgesetz	WoAufG Bln	Wohnungsaufsichtsgesetz Berlin (Gesetz zur Beseitigung von Wohnungsmisständen)
HWoAufG	Hessisches Wohnungsaufsichtsgesetz	WoAufG LSA	Wohnungsaufsichtsgesetz Sachsen-Anhalt
HmbWoSchG	Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz (Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum)	ZwEWG	Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Baden-Württemberg und Bayern)
NZwEWG	Zweckentfremdungsverbotsgesetz Niedersachsen	ZwVbG	Zweckentfremdungsverbotsgesetz (Berlin)
		ZwVbVO	Zweckentfremdungsverbotsverordnung (Berlin)

Bundesgesetze

AO	Abgabenordnung	SachenRBERG	Sachenrechtsbereinigungsgesetz (nur neue Bundesländer)
BauGB	Baugesetzbuch	VermG	Vermögensgesetz (Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen, nur neue Bundesländer)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch	VZOG	Vermögenszuordnungsgesetz (Gesetz über die Feststellung der Zuordnung von ehemals volkseigenem Vermögen, nur neue Bundesländer)
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (nur neue Bundesländer)	VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
EstG	Einkommensteuergesetz	VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
GG	Grundgesetz	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
IfSG	Infektionsschutzgesetz	WEG	Wohnungseigentumsgesetz
InsO	Insolvenzordnung	ZVG	Zwangsversteigerungsgesetz
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz		

Weitere Abkürzungen

a. a. O.	an anderem Ort	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Abs.	Absatz	IBA	Internationale Bauausstellung
AZ	Aktenzeichen	INSEK	Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	ISG	Immobilien- und Standortgemeinschaft
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben	i. d. R.	in der Regel
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat	i. S. d.	im Sinne des/der
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	i. V. m.	in Verbindung mit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Förderbank)
B-Plan	Bebauungsplan	o. g.	oben genannt
bspw.	beispielsweise	OVG	Oberverwaltungsgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	Rn.	Randnummer
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht	SEG	Stadtentwicklungsgesellschaft
ESG	Eigentümerstandortgemeinschaft	u. a.	unter anderem
EU	Europäische Union	VG	Verwaltungsgericht
e. V.	eingetragener Verein	VGH	Verwaltungsgerichtshof
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (Forschungsprogramm)	vgl.	vergleiche
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts	WEG	Wohnungseigentümergeinschaft
		z. B.	zum Beispiel
		z. T.	zum Teil

8 Literatur

Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter; Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf, 2014: Baugesetzbuch Kommentar, 12. Auflage. München.

Böhm, Monika; Schwarz, Philip, 2012: Möglichkeiten und Grenzen bei der Begründung von energetischen Sanierungspflichten für leerstehende Gebäude. NVwZ Heft 3/2012, S. 129–135.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), 2015: Kooperation im Quartier zur Wertsicherung innerstädtischer Immobilien (KIQ). Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.), 2012: Gemeinsam für das Quartier – Eigentümerstandortgemeinschaften. Ergebnisse des ExWoSt-Forschungsfeldes „Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau“. Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.), 2014: Verwaarloste Immobilien. Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaarlosten Immobilien – „Schrottimmobilien“. 2. Auflage. Berlin.

Bunzel, Arno; Fuchs, Tine; Hanke, Stefanie; Klinge, Werner; Reitzig, Frank (Hrsg.), 2019: Bauplanungsrecht: Baugesetzbuch – Bau-nutzungsverordnung. Loseblattsammlung (Stand: Juli 2019). Köln.

Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael (Begründer), 2019: Baugesetzbuch, Kommentar. Loseblattsammlung. 133. Auflage. München.

Große-Suchsdorf, Ulrich et al., 2006: Niedersächsische Bauordnung. Kommentar. München.

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH; TIMOUROU Stadtraumkonzepte, 2018: Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, im Auftrag des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf /Leipzig.

Jäde, Henning et al., 2019: Bauordnungsrecht Brandenburg. Kommentar mit ergänzenden Vorschriften. Loseblattsammlung (Stand: Juli 2019). Heidelberg.

Martin, Dieter; Krautzberger, Michael, 2004: Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege. München.

Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2014: Arbeitshilfe Quartiersentwicklung durch Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen. Anwendungsbeispiele und Finanzierungshinweise. Düsseldorf.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) (Hrsg.), 2019a: Modellvorhaben Problemimmobilien. Kommunale Strategien zum Umgang mit stark vernachlässigten Wohngebäuden. Zwischenfazit September 2019. Düsseldorf.

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) (Hrsg.), 2019b: Umgang mit Problemimmobilien in Nordrhein-Westfalen. Leitfaden. Düsseldorf.

Pieper, Hans-Gerd, 2007: Öffentliches Baurecht. Münster.

Pieroth, Bodo; Schlink, Bernhard; Kniesel, Michael, 2008: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht. München.

Reichel, Gerhard, Schulte, Bernd (Hrsg.), 2004: Handbuch Bauordnungsrecht. München.

Schäfer, Rudolf, 1983: Planverwirklichungsgebote in der kommunalen Praxis. Berlin.

Schmidt, Holger; Vollmer, Maximilian, 2017: Fokus Wohnungsleerstand. Ausmaß, Wahrnehmung, kommunale Reaktionen. Ludwigsburg. (Herausgeber: Wüstenrot-Stiftung).

Stollmann, Frank, 2015: Öffentliches Baurecht (Lernbücher Jura). 10. Auflage. München.

Wüstenbecker, Horst, 2008: Verwaltungsrecht Allgemeiner Teil 2. Münster.

9 Bildnachweis

Titelseite (oben links): Stadtverwaltung Bremerhaven

Titelseite (oben rechts): Olaf Müller-Hanssen, navigo-art, Bremerhaven

Seite 5: Schafgans DGPh

Seite 18: Stadt Delmenhorst

Seite 32 und 33: Stadt Völklingen

Seite 36: Mathias Metzmacher

Seite 39: Stadt Dortmund

Seite 42 und 43 (oben): Stadt Halle (Westf.)

Seite 43 (Mitte und unten): Stadt Gladbeck

Seite 45: Stadt Plauen

Seite 49: Jörg Ackermann

Seite 50 (oben) und 51 (oben): SEG Gelsenkirchen/Helga Sander

Seite 50 (unten) und 51 (unten): Pedro Malinowski/Stadt Gelsenkirchen

Seite 52 und 53: Stadt Achim

Seite 62: Landeshauptstadt Magdeburg/Stadtplanungsamt

Seite 72 Stadt Frankfurt am Main

Seite 76: Dr. Burkhard Böttcher

Seite 77: Stadt Frankfurt am Main

Seite 78 und 79: Stadt Leipzig

Seite 87 (unten): Stadtverwaltung Bremerhaven

Seite 93 (oben): Haus & Grund Magdeburg e. V.

Seite 93 (unten) und 94 (oben und Mitte): Landeshauptstadt Magdeburg/Stadtplanungsamt

Seite 94 (unten) und 95: Wulf Dau-Schmidt

Seite 96: Kai-Uwe Schulte-Bunert

Seite 100: Stadt Wittenberge

Seite 104, 105 und 106: Kewog Städtebau

Seite 107 (oben): Geotechnik-Institut-Dr. Höfer GmbH & Co. KG

Seite 107 (unten): BK Medien & Kommunikation, Marl

Seite 109: Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern

Seite 111: Landkreis Holzminden

Seite 115 und 116: Daniel Sadrowski

Seite 118: Entwicklungsgesellschaft Bergheim gGmbH

Seite 120 und 121: Stadt Delmenhorst

Seite 122 und 123: Stadt Emden

Alle weiteren Fotos: RegioKontext bzw. Plan und Praxis

