

Schandfleck Schrottimmoblie

Vom problematischen Umgang mit verwahrlosten Immobilien im öffentlichen Baurecht von Thomas Schröer

Leer stehende Gebäude, die immer mehr verwahrlosen und zusehends verfallen, gab es früher in Deutschland höchst selten. Dies hat sich grundlegend geändert. Der demografische Wandel, aber auch die Wirtschafts- und Finanzkrise der letzten Jahre, haben dazu geführt, dass solche „Schrottimmoblie“ häufiger anzutreffen sind. In den neuen Bundesländern sind innerstädtische Altbaugelände mit Leerstandsquoten von 40% und mehr hiervon betroffen. Selbst in Ballungsräumen westdeutscher Großstädte sind derart verwahrloste Immobilien zu finden; neuerdings mit einem Schwerpunkt auf ältere Büro- und Gewerbeobjekte.

Welche Handlungsmöglichkeiten stehen den Behörden zu, um öffentlich-rechtlich gegen solche städtebaulichen Schandflecke vorzugehen? Schnelles und effektives Handeln ist insoweit schon deswegen angezeigt, weil verwahrloste Immobilien negativ auf ihre Umgebung ausstrahlen; mithin dazu tendieren, ihre Nachbarschaft zu infizieren. Die Stadt Frankfurt am Main hat schon vor einigen Jahren beispielhaft gezeigt, wie eine Kommune durch entschlossenes Handeln in solchen Fällen eine „Zwangssanierung“ einleiten kann. Ein Mehrfamilienwohnhaus stand in einer guten Wohnlage leer und war unbewohnbar geworden. Die Eigentümerin verweigerte jede Kooperation und zahlte auch keine öffentlichen Abgaben mehr. Auf der Basis einer Sicherungshypothek beantragte die Stadt daraufhin die Zwangsverwaltung und anschließende Zwangsversteigerung des Objekts. Ein städtischer Mitarbeiter wurde als institutioneller Zwangsverwalter eingesetzt. Mit städtischen Mitteln – einem sogenannten Gläubigervorschuss – ließ er das Wohnhaus wieder instandsetzen, vermietete alle Wohnungen und führte das hierdurch erheblich im Wert gesteigerte Objekt in die Zwangsversteigerung. Es gelang, den städtebaulichen Schandfleck innerhalb von zwei Jahren zu beseitigen. Im Versteigerungsverfahren wurde ein Erlös erzielt, der die getätigten Aufwendungen erheblich überstieg, so dass letztlich sogar ein höherer Betrag an die Eigentümerin ausgezahlt werden konnte. Bei Kommunen gilt dies als Paradebeispiel eines erfolgreichen Umgangs mit Problemimmobilien. Leider gelingt eine Nachahmung heute schon deswegen selten, weil die wenigsten Kommunen über ausreichende Haushaltsmittel verfügen, um einen solchen Gläubigervorschuss für eine Zwangssanierung leisten zu können.

Damit rücken vor allem die städtebaulichen Handlungsgebote des Baugesetzbuchs in den Vordergrund; insbesondere das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot. In der Praxis haben die Kommunen aber auch beim Einsatz dieser Mittel mit zahlreichen Problemen zu kämpfen, die meist einen schnellen Sanierungserfolg vereiteln: Die Vorschriften sind in der Anwendung kompliziert und mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Es ist jeweils eine umfassende Wirtschaftlichkeitsberechnung erforderlich, die viele Kommunen überfordert und zu Streit mit dem Eigentümer führt. Der Zustand der Immobilie darf nämlich noch nicht so ruinös sein, dass statt einer Instandsetzung nur ein Abriss des Gebäudes in Betracht kommt. Außerdem verbleibt bei der Kommune auch in solchen Fällen ein Kostenrisiko, denn sie hat nach der gesetzlichen Regelung für die nicht rentierlichen Kosten solcher Revitalisierungsmaßnahmen einzustehen. Dieses Kostenrisiko ist gerade in solchen Gegenden besonders hoch, in denen aufgrund geringer Nachfrage die Vermarktung bzw. Vermietung eines sanierten Objekts nur auf niedrigem Niveau möglich ist.

Freilich können die Kommunen hierzu Mittel der Städtebauförderung nutzbar machen. Allerdings setzt dies grundsätzlich auch den Einsatz eigener Mittel voraus, die gerade in wirtschaftlich gebeutelten Gegenden nicht zur Verfügung stehen. Aktuell kommt hinzu, dass nach dem Sparpaket der Bundesregierung die vom Bund bereitgestellten Mittel der Städtebauförderung von derzeit 585 Mio. € im kommenden Jahr auf 305 Mio. € gekürzt werden sollen.

In der Praxis geraten deswegen die nach Bauordnungsrecht gegebenen Handlungsmöglichkeiten in den behördlichen Fokus. Hierbei kann es sich von der Anordnung von Sicherungs- und Instandsetzungsmaßnahmen bis hin zu Beseitigungsverfügungen handeln. Leitmotiv ist aber regelmäßig die Abwehr einer von dem Gebäude ausgehenden Gefahr, nicht indes die dauerhafte Sanierung vor einem städtebaulichen Hintergrund. Neuerdings enthalten einige Landesbauordnungen darüber hinaus sogar spezielle Eingriffsbefugnisse für leer stehende Immobilien, die nicht mehr vom Vorliegen einer baurechtlichen Gefahr abhängen. Beispielhaft sei hierzu auf die kürzlich novellierte Bauordnung der Hansestadt Bremen verwiesen. Hiernach kann die Bauaufsicht auch dann den Abbruch oder die Beseitigung einer baulichen Anlage anordnen, soweit sie nicht genutzt wird und im Verfall begriffen ist. Freilich ist insoweit noch völlig offen, ob solche Regelungen mit dem verfassungsrechtlichen Schutz des Eigentums vereinbar sind. Alle Handlungsoptionen nach Bauordnungsrecht bieten aus behördlicher Sicht den Vorteil, dass hierfür der sogenannte Störer aufzukommen hat.

Gerade bei nicht greifbaren bzw. nicht kooperierenden Eigentümern kann indes die Notwendigkeit eintreten, dass die Behörde die Maßnahmen im Wege der Ersatzvornahme durchführen muss. Dann besteht das Risiko, dass diese Kosten bei dem Eigentümer letztlich nicht mehr beigetrieben werden können.

Insgesamt haben die geschilderten hoheitlichen Maßnahmen zudem jeweils den Nachteil, dass die Behörde immer nur „reaktiv“ gegen bereits entstandene Missstände vorgehen kann. Demgegenüber erscheint es grundsätzlich vorzugswürdig, mit dem Eigentümer solcher Schrottimmobilien frühzeitig vertragliche Vereinbarungen zu treffen, um im Konsens abgestimmte Maßnahmen auf den Weg zu bringen. Nicht jeder Eigentümer wird dabei gleich zur Mitwirkung bereit sein, wenn er sich in einem städtebaulichen Vertrag gegenüber der Kommune zur Durchführung von Sanierungsmaßnahmen verpflichten soll. Gleichwohl kann es der Behörde durchaus gelingen, zögerliche Eigentümer durch einen Verweis auf städtebauliche sowie bauordnungsrechtliche Handlungsoptionen doch für eine solche Lösung zu gewinnen. Problematisch bleiben die Fälle, in denen Eigentümer entweder nicht mehr greifbar sind bzw. wenn dort keine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gegeben ist. Dies sind die „harten Nüsse“, die von den Kommunen bei chronisch defizitären Haushalten und halbiertes Städtebauförderung kaum zu bewältigen sind. Vor diesem Hintergrund steht leider zu erwarten, dass der Anblick von Bauruinen trotz vielfältiger gesetzlicher Regelungen weiter zunehmen wird.

Der Autor ist am Standort Frankfurt/Main Partner der Kanzlei FPS Rechtsanwälte & Notare

FPS Rechtsanwälte & Notare ist eine der führenden, unabhängigen deutschen Wirtschaftssozietäten. An den Standorten Berlin, Düsseldorf, Frankfurt am Main und Hamburg sind 110 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Notare für FPS tätig. Die zentralen Kompetenzfelder der Kanzlei sind das Handels- und Gesellschaftsrecht, die gesamte Immobilienwirtschaft, der Gewerbliche Rechtsschutz sowie das öffentliche Wirtschaftsrecht. Darüber hinaus besitzt FPS ein führendes Notariatswesen sowie starke Präsenz auf den Gebieten des Bank- und Finanzrechts, des M&A einschließlich der steuerlichen Gestaltungsberatung, des Arbeitsrechts, bei Prozessen und der außergerichtlichen Streitbeilegung.