Absender

Drucksachen-Nr.

0374/2019

öffentlich

Antrag

der Fraktion, der/des Stadtverordneten

zur Sitzung:
Stadtentwicklungs- und Planungsausschuss am 25.09.2019
Rat der Stadt Bergisch Gladbach am 08.10.2019

Tagesordnungspunkt

Antrag der Fraktion DIE LINKE. mit Bürgerpartei GL vom 30.04.2019 (eingengangen am 03.05.2019): "Erlass von Baugeboten gemäß § 176 Absatz 1 Baugesetzbuch"

Inhalt:

Mit Schreiben vom 30.04.2019 (eingegangen am 03.05.2019) beantragt die Fraktion DIE LINKE. mit BÜRGERPARTEI GL, der Rat der Stadt Bergisch Gladbach (am 21.05.19 ohne Aussprache zur Beratung an den Stadtentwicklungs- und Planungsausschuss sowie – im Falle etwaiger finanzieller Auswirkungen – an den Haupt- und Finanzausschuss vor einer abschließenden Entscheidung im Rat überwiesen) möge beschließen:

Die Stadt Bergisch Gladbach soll künftig umfassend von den Möglichkeiten des § 176 Abs. 1 BauGB im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes sowie innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen im Sinne des § 34 Gebrauch machen und dort Baugebote gegenüber den jeweiligen Grundstückseigentümern erlassen. Auf dieser Grundlage ist den jeweiligen Eigentümern von unbebauten Grundstücken die Pflicht aufzuerlegen, innerhalb einer zu bestimmenden, angemessenen Frist

a) das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes zu bebauen oder

b) ein vorhandenes Gebäude oder eine sonst vorhandene bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplanes anzupassen.
c) In unbeplanten Innenbereichen ist nach § 34 BauGB gem. § 176 Abs. 2 BauGB ein Baugebot anzuordnen, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken.

Soweit Grundstückseigentümern die Durchführung der Bebauung unter objektiven Gesichtspunkten unmöglich ist oder verweigert wird, soll die Stadt deren Grundstücke zum Verkehrswert erwerben.

Im Einzelnen wird auf das dieser Vorlage als Anlage (Anlage 1) beigefügte Schreiben der Fraktion DIE LINKE. mit BÜRGERPARTEI GL verwiesen.

Sachdarstellung / Begründung:

Die nachfolgende Sachdarstellung basiert auf einen Sachstandsbericht zum Baugebot nach § 176 Baugesetzbuch (BauGB) der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages (Aktenzeichen WD 7 – 3000 – 052/18) aus dem Jahr 2018. Der Bericht ist unter der URL: https://www.bundestag.de/resource/blob/553352/.../wd-7-052-18-pdf-data.pdf (letzter Zugriff am 08.08.2019) abrufbar und dieser Vorlage als Anlage (Anlage 2) angefügt.

Neben dem Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB), dem Pflanzgebot (§ 178 BauGB) und dem Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB) ist das Baugebot nach § 176 BauGB eines der städtebaulichen Gebote. Durch Anordnung eines solchen Gebots kann eine Gemeinde einen Grundeigentümer aus städtebaulichen Gründen zu bestimmten Maßnahmen auf seinem Grundstück verpflichten. Der Gemeinde wird somit ermöglicht, unter bestimmten Voraussetzungen die Verwirklichung der zulässigen Nutzung der Grundstücke zu erzwingen.

Baugebote kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines Bebauungsplans sowie innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen i. S. v. § 34 BauGB erlassen. Gemäß § 176 Absatz 1 BauGB kann eine Gemeinde einem Grundeigentümer im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch Bescheid die Pflicht auferlegen,

„innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist

1. sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder

2. ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen."

Im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB kann nach § 176 Absatz 2 BauGB ein Baugebot angeordnet werden, „um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken."

Ein Baugebot setzt zunächst voraus, dass die alsbaldige Durchführung der anzuordnenden Maßnahme aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist, wobei das Gesetz klarstellt, dass hierbei ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung Berücksichtigung finden kann (vgl. § 175 Absatz 2 BauGB).

Die städtebauliche Erforderlichkeit ergibt sich nicht bereits aus einem etwaigen Bebauungsplan. Es bedarf vielmehr eines öffentlichen Interesses an der anzuordnenden Maßnahme, das im Rahmen einer Abwägung mit den Interessen des betroffenen Eigentümers überwiegen muss. Es müssen somit gut begründbare städtebauliche Grunde vorliegen, um den Grundeigentümer zu baulichen Maßnahmen hoheitlich verpflichten zu können.

Bei einem Grundstück im unbeplanten Innenbereich im Sinne von § 34 BauGB kann ein Baugebot insbesondere zur Schließung von Baulücken angeordnet werden (vgl. § 176 Absatz 2 BauGB). In einem solchen Fall ergibt sich die städtebauliche Erforderlichkeit in der Regel bereits aus der Verbesserung des Ortsbildes. Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem entschieden, dass ein Wohnungsmangel eine entsprechende Baulückenschließung erforderlich machen könne[1]. Das Gericht führte weiter aus, dass eine städtebauliche Erforderlichkeit auch daraus resultieren könne, dass durch die Schließung vorhandener Baulücken das Bedürfnis nach Erschließung neuen Baulandes entfalle und dadurch die vorhandene städtische Infrastruktur besser genutzt werde. Grundsätzlich seien viele der in § 1 Absatz 6 BauGB aufgeführten öffentlichen Belange geeignet, eine städtebauliche Erforderlichkeit zu begründen.

Ferner kann ein Baugebot nur dann angeordnet werden, wenn die durchzuführende Maßnahme für den Grundeigentümer objektiv wirtschaftlich zumutbar ist; andernfalls hat die Gemeinde von einem Gebot abzusehen (vgl. § 176 Absatz 3 BauGB). Bei der Prüfung der objektiven wirtschaftlichen Zumutbarkeit ist auf die Sicht eines wirtschaftlich orientierten und vernünftig handelnden Eigentümers abzustellen. Diesem ist etwa zuzumuten, für die Baufinanzierung ein Darlehen aufzunehmen; übersteigen die Zinsen des Darlehens jedoch bereits die erzielbaren Erträge aus der durchzuführenden Maßnahme, ist von einer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit auszugehen.

Für die Anordnung des Baugebots kommt es dagegen nicht auf die persönlichen Verhältnisse des konkreten Grundeigentümers an: Ist die Maßnahme zwar objektiv wirtschaftlich zumutbar, nur für den konkreten Eigentümer subjektiv wirtschaftlich unzumutbar, hat der Grundeigentümer bei einem erlassenen Baugebot lediglich einen Übernahmeanspruch gegenüber der Gemeinde (vgl. § 176 Absatz 4 BauGB). Nach einer Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde ist es ihre Pflicht, die entsprechende Bebauung des Grundstücks zu veranlassen.

Sind die Voraussetzungen für ein Baugebot erfüllt, steht es im Ermessen der Gemeinde, eine entsprechende Anordnung zu treffen (vgl. § 176 Absatz 1 BauGB: „kann“).

Die Anordnung des Baugebots ist ein Verwaltungsakt im Sinne von § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und hat zumindest in den Fällen, in denen das Gesetz den Begriff „Bescheid“ verwendet, schriftlich zu ergehen. Das Baugebot muss

---

[1] BVerwG, Urteil vom 15.02.1990, 4 C 41/87, NVwZ 1990, 658, 661.

hinreichend bestimmt sein (vgl. § 37 Absatz 1 VwVfG) und neben einer angemessenen Frist die städtebaulich erforderliche Maßnahme umschreiben. Adressat des Baugebots ist der Grundeigentümer, wobei ein Eigentümerwechsel unschädlich ist, da es sich um einen dinglichen Verwaltungsakt nach § 35 Satz 2 VwVfG handelt, der sich auf das Grundstück und nicht die konkrete Person bezieht.

Gemäß § 175 Absatz 1 BauGB hat die Gemeinde vor Anordnung eines Baugebots grundsätzlich die durchzuführende Maßnahme mit allen Betroffenen zu erörtern und sie entsprechend zu beraten. Der Grundsatz der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit muss dabei gewahrt werden.

Erfordert die Umsetzung des Baugebots eine – zumindest teilweise – Beseitigung einer baulichen Anlage, ist der Eigentümer hierzu auch ohne gesonderte Anordnung verpflichtet (vgl. § 176 Absatz 5 BauGB).

Da das Baugebot die landesrechtlichen Vorschriften unberührt lässt (vgl. § 175 Absatz 5 BauGB), ersetzt die Anordnung des Baugebots nicht die auch nach Landesrecht zu beurteilende Baugenehmigung. Der Eigentümer ist aber verpflichtet, deren Erteilung durch Einreichung eines Bauantrags anzustreben. Die Gemeinde kann die Anordnung des Baugebots gemäß § 176 Absatz 7 BauGB mit einer Fristsetzung verbinden, innerhalb deren der Eigentümer die Baugenehmigung beantragt haben muss. Lässt er diese Frist verstreichen, kann die Gemeinde unter den zusätzlichen Voraussetzungen des § 176 Absatz 8 BauGB ein Enteignungsverfahren einleiten, und dies bereits vor Ablauf der Frist des § 176 Absatz 1 BauGB, die dem Grundeigentümer zur endgültigen Umsetzung des Baugebots gesetzt wird.

Das Baugebot kann vor allem durch Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeldes vollstreckt werden, was sich nach den Verwaltungsvollstreckungsgesetzen der Länder richtet. Ob die Gemeinde auf Kosten des Grundeigentümers einen Dritten mit der Durchführung der städtebaulichen Maßnahme beauftragen kann (sog. Ersatzvornahme), ist in Literatur und Rechtsprechung umstritten[2]. Als ultima ratio kommt eine Enteignung nach § 85 Absatz 1 Nummer 5 BauGB in Betracht.

Fazit:
In der Praxis erweist sich die Auferlegung von Baugeboten allerdings als arbeitsintensiv, schwierig und langwierig. Jedes Gebot stellt eine unpopuläre Zwangsmaßnahme dar, die in die Verfügungsfreiheit des Eigentümers eingreift und entsprechend häufig juristisch angegriffen wird. Die Schritte bis zur rechtsverbindlichen Anwendung von Baugeboten nach § 176 BauGB sind bis hin zum Einsatz von Verwaltungszwangsmitteln zur Vollstreckung des Gebotes so zahlreich und kompliziert, dass darüber Monate und Jahre vergehen können. Entsprechendes dokumentierten folgende Urteile: OVG NRW Urteil vom 12.5.1987 – 7 A 1979/86 -, BRS 47 Nr. 188; BVerwG, U. v. 15.02.1990 – 4 C 41.87 -, ZfBR 1990, 143 und BVerwG, U. v. 15.2.1990 – 4C 45.87 -, ZfBR 1990, 196.
Insgesamt hat dies dazu geführt, dass das Baugebot in der kommunalen Planungspraxis in Deutschland bisher nicht regelmäßig zur Anwendung im Sinne einer Wohnraumversorgung für weite Kreise der Bevölkerung gebracht worden ist.

---

[2] Siehe für verschiedene Ansichten Köhler/Fieseler, in: Schrödter, Baugesetzbuch, 8. Auflage 2015, § 176 Rn. 30 ff.

Zudem können mit Hilfe des Baugebotes keine weitere inhaltliche Bestimmung des Eigentums getroffen werden, als die die im Bebauungsplan festgesetzt sind oder sich aus dem Zusammenhang bebauter Ortsteile ergeben. Somit können außer einer quantitativen Steigerung des Wohnraums keine wohnungspolitischen Ziele (z.B. sozialgefördertes Wohnen, preisgedämpftes Wohnen, Berücksichtigung besonderer Zielgruppen) durchgesetzt werden.

Vor dem Hintergrund der begrenzten Ressourcen der Stadtverwaltung erscheint es daher insgesamt wenig sinnvoll Kapazitäten zu nutzen, um die Durchsetzung von Baugeboten nach § 176 BauGB zu erlassen. Zur Durchsetzung von wohnungspolitischen Zielen versprechen eine neue Baulandstrategie sowie ein wohnungspolitisches Handlungskonzept (Handlungskonzept Wohnen) aus Sicht der Verwaltung mehr Erfolg. Daher empfiehlt die Verwaltung den vorliegenden Antrag abzulehnen.

Darüber hinaus verdeutlichen die Zahlen der Baugenehmigungen im Zeitraum vom 01.01.2016 bis zum 30.06.2019, dass viele neue Wohnungen durch Nachverdichtung auch ohne Erlass von Baugeboten nach § 176 BauGB in Bergisch Gladbach entstanden sind. Im genannten Zeitraum wurden insgesamt für 1.439 Wohneinheiten Baugenehmigungen erteilt (siehe Anlage 3).

Zudem bestehen durch die „Richtlinien über die Vergabe von Baugrundstücken durch die Stadt Bergisch Gladbach“ (Beschluss des Rates vom 22.09.1977, 26.06.1984) bei der Vergabe von städtischen Grundstücken eine Bebauungsverpflichtung des jeweiligen Käufers bzw. Erbbauberechtigten. Sollte die Stadt zukünftig im Rahmen eines neuen Baulandbeschlusses wieder vermehrt über städtische Grundstücke verfügen, wird durch entsprechende Bauverfügungen zügiger, rechtssicher und entsprechend der wohnungspolitischen Ziele Wohnraum geschaffen als es über den Erlass von Baugeboten möglich ist.

Anlage 1: Antrag der Stadtratsfraktion DIE LINKE. mit BÜRGERPARTEI GL Erlass von Baugeboten gem. § 176 Absatz 1 BauGB
Anlage 2: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages „Das Baugebot nach § 176 BauGB“
Anlage 3: Erhebung Baugenehmigungen für WHG Gegenüberstellung 2016 bis 1. HJ. 2019