

MAXIMILIAN HÄUSSLER

Verwahrloste Immobilien als Chance

*Schriften zum
Infrastrukturrecht*

23

Mohr Siebeck

Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von

Wolfgang Durner und Martin Kment

23



Maximilian Häußler

Verwahrloste Immobilien als Chance

Rechtliche Rahmenbedingungen
unter besonderer Berücksichtigung
der Ziele der Innenentwicklung

Mohr Siebeck

Maximilian Häußler, geboren 1994; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Augsburg; 2017 Erstes Juristisches Staatsexamen; wissenschaftlicher Mitarbeiter in zwei Rechtsanwaltskanzleien in Augsburg und München; 2020 Promotion; Rechtsreferendar im Bezirk des OLG München.

Zugleich Dissertation, Universität Augsburg, 2020

ISBN 978-3-16-160225-2 / eISBN 978-3-16-160226-9

DOI 10.1628/978-3-16-160226-9

ISSN 2195-5689 / eISSN 2569-4456 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Für Sonja und Richard Häußler

Vorwort

Die Arbeit wurde im Wintersemester 2020/2021 von der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung wurde bis Oktober 2019 umfassend berücksichtigt, wobei weitere Quellen bis Februar 2021 gezielt eingearbeitet wurden.

An erster Stelle möchte ich mich bei meinem sehr geschätzten Doktorvater, Herrn Prof. Dr. *Matthias Rossi*, herzlich bedanken. Seine hervorragenden Lehrveranstaltungen weckten in mir die Begeisterung für das öffentliche Recht. Über seine Bereitschaft zur Betreuung dieser Arbeit habe ich mich sehr gefreut. Er gewährte mir bei der Themenfindung und -bearbeitung die notwendige akademische Freiheit, zugleich förderte er den Fortschritt meiner Arbeit an den richtigen Stellen durch wertvolle Anregungen.

Herrn Prof. Dr. *Martin Kment* danke ich für die äußerst rasche Erstellung des Zweitgutachtens, sein Interesse an meiner Arbeit sowie die Möglichkeit, in dieser von ihm mitherausgegebenen Schriftenreihe veröffentlichen zu dürfen.

Besonderer Dank gilt außerdem der *Hanns-Seidel-Stiftung*. Diese förderte die Anfertigung dieser Arbeit finanziell und ideell durch die Gewährung eines Promotionsstipendiums. Ohne diese Hilfe und den motivierenden Zuspruch meiner *Familie* und meiner *Freunde* wäre es mir nicht möglich gewesen, die Arbeit zeitnah zu einem Ende zu bringen. Wegen wertvoller Anregungen bei der Durchsicht des Manuskripts in sprachlicher Hinsicht sei *Almut Caspari* besonders erwähnt. Außerdem danke ich *Martin Ruhdorfer* für seine Geduld, die bedingungslose Unterstützung und die gemeinsame Zeit.

Abschließend möchte ich meine Eltern *Sonja* und *Richard Häußler* hervorheben. Ohne ihren Rückhalt und die Förderung meiner Ausbildung wäre ich nicht dort, wo ich heute stehe. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Augsburg, im März 2021

Maximilian Häußler

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Kapitel 1: Einleitung	1
<i>A. Forschungsstand</i>	2
<i>B. Gang der Untersuchung</i>	4
Kapitel 2: Stadtplanerischer Ansatz.....	5
<i>A. Flächenneuanspruchnahme</i>	5
I. Ökologische Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme	9
II. Ökonomische Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme	10
<i>B. Defizite verschiedener Siedlungsräume</i>	11
I. Metropolregionen	12
II. Schrumpfende Regionen	14
III. Ländliche Regionen	17
<i>C. Innenentwicklung</i>	19
I. Normative Grundlagen der Innenentwicklung	22
II. Definition von Maßnahmen der Innenentwicklung.....	22
<i>D. Verwaarloste Immobilien</i>	24

I. Definition	25
1. Städtebauliche Definition	26
2. Bausubstanzbezogene Definition	27
a) Verfallsprozess	28
b) Erheblichkeitsschwelle	28
c) Prognose.....	29
d) Gefahrenschwelle und Verschulden.....	31
3. Nichtnutzung als Regelfall	32
4. Zwischenergebnis.....	32
II. Ursachen für das Entstehen verwaarloster Immobilien.....	33
1. Ungeklärte Eigentumsfragen.....	33
2. Investitionsverhalten verschiedener Eigentümerkategorien	34
3. Leerstand.....	36
a) Leerstände in schrumpfenden Regionen.....	37
b) Leerstände durch Strukturwandel.....	38
4. Abrisskosten	39
III. Auswirkungen durch verwaarloste Immobilien	40
1. Beeinträchtigung des Menschen	40
2. Trading-Down-Effekt.....	41
 E. Ergebnis	 43
 Kapitel 3: Rechtlicher Status quo verwaarloster Immobilien	 44
 A. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen verwaarloster Immobilien.....	 44
I. Eigentumsschutz	44
1. Baufreiheit.....	45
a) Ablehnung der Verleihungstheorie	45
b) Negative Baufreiheit und Abrissfreiheit	47
2. Schutzbereichszugehörigkeit verwaarloster Immobilien.....	48
a) Drohendes Vollzugsdefizit	50
b) Fehlende Flexibilität	50
c) Wesentlichkeitstheorie.....	51
d) Systematik der Sozialbindungsklausel.....	51
e) Verfassungsunmittelbare Restriktion	53
f) Verzicht.....	53
g) Vergleich zu Art. 12 Abs. 1 GG.....	54
h) Zwischenergebnis.....	54
3. Rechtfertigung.....	55
II. Kunstfreiheit	57

III. Landesverfassungsrechtliche Regelungen	58
<i>B. Bestandsschutz verwahrloster Immobilien</i>	<i>58</i>
I. Bedürfnis nach Bestandsschutz.....	59
II. Kein verfassungsunmittelbarer Bestandsschutz	60
1. Ursprünge der Bestandsschutzdogmatik	61
2. Bestandsschutzdogmatik aus Sicht des Nassauskiesungsbeschlusses	62
III. Entstehen einfachgesetzlichen Bestandsschutzes durch Entkopplung.....	64
1. Keine Entkopplung qua Änderungsgesetz	65
2. Entkopplung durch baugenehmigungskonforme Vorhabenrealisierung	66
a) Entkopplungswirkung der Baugenehmigung.....	68
aa) Bauordnungsrechtlicher Anknüpfungspunkt	68
bb) Abgrenzung zur Sicherungsfunktion	70
b) Vorhabenrealisierung	71
3. Bestandsschutz als Konsequenz der Entkopplungswirkung.....	72
4. Bestandsschutz genehmigungsfreigestellter und verfahrensfreier Vorhaben	73
5. Erfordernis formeller Legalität bei Genehmigungspflicht	76
6. Bestandsschutz durch bauordnungsrechtliche Genehmigungsfiktion	78
7. Vor Inkrafttreten der Landesbauordnungen errichtete Gebäude	78
8. DDR-Schwarzbauten.....	82
IV. Erlöschen des Bestandsschutzes	83
1. Erledigung der Baugenehmigung auf andere Weise	84
a) Keine analoge Anwendung bauordnungsrechtlicher Regelungen	86
b) Keine analoge Anwendung sonstiger fachgesetzlicher Regelungen	86
c) Erledigungstatbestände de lege ferenda	87
2. Einseitiger Verzicht auf die Baugenehmigung	89
a) Dispositionsbefugnis des Genehmigungsinhabers	89
b) Verzicht durch konkludentes Handeln.....	90
c) Abgrenzung von Nutzungsaufgabe und Nutzungsunterbrechungen.....	93
aa) Beschränkung der Nichtnutzung auf Gebäudeteile	94
bb) Einstellung von Gewerbebetrieben	95
cc) Lage des verwahrlosten Grundstücks.....	95
dd) Zustand der Bausubstanz.....	96

ee) Nachweis der Nutzungsabsicht	97
ff) Zeitablauf und Zeitmodell	98
gg) Figur des „vernünftigen Bauherrn“	100
d) Verzicht bei Mehrzahl Berechtigter	101
e) Verzicht durch Nutzungsänderung	105
3. Änderung der Sachlage	107
4. Entfallen des Regelungsobjekts	109
a) Vollständige Zerstörung	109
b) Ruinen	111
V. Ergebnis	113
C. Verwaarloste Immobilien im Kontext ihrer Umgebung	114
I. Verunstaltungsschutz	115
1. Normative Grundlagen des Verunstaltungsschutzes	116
a) Bauplanungsrechtliche Zulassung von Vorhaben	116
b) Erhaltungssatzungen	117
c) Städtebauliche Gebote	117
d) Verunstaltungsverbote der Landesbauordnungen	119
2. Baurechtlicher Verunstaltungsbegriff	119
a) Definition	121
b) Verfassungsmäßigkeit des Verunstaltungsbegriffs	124
c) Nachträgliche Verunstaltung	126
aa) Abgrenzung zur anfänglichen Verunstaltung	126
bb) Verhältnis der nachträglichen Verunstaltung zum Bestandsschutz	128
cc) Abgrenzung der Verunstaltungsabwehr zur positiven Ortsbildpflege	129
3. Bauwerksbezogene Verunstaltung	130
4. Umgebungsbezogene Verunstaltung	132
a) Berücksichtigungsfähigkeit der Lage innerhalb des Straßenbildes	135
b) Positiver Nachweis der Schutzwürdigkeit	135
c) Verunstaltung bereits verunstalteter Straßen- und Ortsbilder	136
d) Umgebungsbezogene Verunstaltung durch verwaarloste Immobilien	139
5. Maßstab des gebildeten Durchschnittsbetrachters	140
a) Meinungsumfragen	142
b) Baugestaltungsräte	143
c) Sachverständigengutachten	144
d) Gerichtliche Überprüfbarkeit	144
e) Objektivierung bei nachträglicher Verunstaltung	145

f) Festhalten am objektiven Durchschnittsbetrachter	146
6. Ergebnis	146
II. Innenbereichszuordnung verwahrloster Immobilien in Ortsrandlagen	147
1. Bebauungszusammenhang	148
a) Abgeleitete Innenbereichsqualität	148
b) Innenbereichsqualität durch verwahrloste Immobilien	150
aa) Maßstabsbildendes Gewicht von Gebäuden	151
bb) Nachwirkung abgerissener Gebäude	152
2. Ortsteilqualität	154
3. Zwischenergebnis	156
III. Prägung der näheren Umgebung durch verwahrloste Immobilien	156
1. Fremdkörperrechtsprechung	157
2. Unabhängigkeit der Prägungsmerkmale	158
IV. Ergebnis	160
<i>D. Denkmalschutz verwahrloster Immobilien</i>	<i>160</i>
I. Denkmaleigenschaft verwahrloster Immobilien	162
1. Eintragung verwahrloster Immobilien in die Denkmalliste	163
a) Denkmalfähigkeit	163
b) Denkmalwürdigkeit	165
2. Nachträgliches Entfallen der Denkmaleigenschaft wegen Verfalls	169
a) Abstrakte Möglichkeit nachträglichen Entfallens der Denkmaleigenschaft	169
aa) Lösungsanspruch	170
bb) Wirkung der Löschung im Ipso-iure System	170
cc) Wirkung der Löschung im konstitutiven System	171
b) Rechtsprechung des OVG Münster	172
II. Erhaltungspflicht	176
III. Zumutbarkeit denkmalrechtlicher Pflichten	179
1. Der Denkmalbeschluss des BVerfG	179
2. Unzumutbarkeit durch Unkenntnis	180
a) Vergleich zum Altlastenbeschluss des BVerfG	182
b) Vereinbarkeit mit Ipso-iure-System	183
c) Zwischenergebnis	184
3. Unzumutbarkeit durch fehlende Wirtschaftlichkeit	184
a) Unumkehrbarkeit des Verfalls	185
b) Umkehrbarkeit des Verfalls	185
c) Nachweis der Verkaufsunmöglichkeit	188

4. Berücksichtigungsfähigkeit nicht grundstücksbezogener Belange	190
a) Zumutbarkeit bei Erwerb in Kenntnis des baulichen Zustands.....	191
b) Vermögensverhältnisse des Denkmaleigentümers.....	192
5. Körperschaften des öffentlichen Rechts als Denkmaleigentümer	193
a) Öffentliche Hand als Adressatin denkmalrechtlicher Pflichten	194
b) Modifizierung der Zumutbarkeit	194
c) Sonderfall Kirchen.....	196
IV. Keine Wiederherstellungsanordnung bei Verfall	197
V. Auswirkung auf die Immobilienprojektentwicklung.....	199
1. Abriss	199
a) Anspruch auf Abrisserlaubnis.....	200
b) Ordnungsgemäße Ermessensausübung	201
2. Erhaltung.....	202
a) Denkmalverträgliche Nutzung	202
b) Denkmalverträgliche Eingriffe in die Bausubstanz.....	203
aa) Baurechtliche Abweichung	204
bb) Fallgruppenbezogene Rechtsprechung.....	204
cc) Grundsatz der Materialgerechtigkeit	205
VI. Beeinträchtigung von Baudenkmalern durch verwahrloste Immobilien	207
1. Drittschutz im Denkmalrecht	207
a) Räumliche Reichweite	209
b) Erhebliche Beeinträchtigung.....	209
2. Kein denkmalrechtlicher Drittschutz gegen verwahrloste Immobilien.....	210
a) Fehlende Ermächtigungsgrundlage für Erhaltungspflicht der Denkmalumgebung	211
b) Beeinträchtigungsverbot	212
VII. Ergebnis.....	213
 <i>E. Ergebnis</i>	 214
 Kapitel 4: Handlungsoptionen von Hoheitsträgern im Umgang mit verwahrlosten Immobilien.....	 215
 A. <i>Kommunale Handlungsmöglichkeiten</i>	 215
I. Bauleitplanung.....	215

1. Defizit der Angebotsbebauungsplanung	216
2. Fehlende Eignung des unbeplanten Innenbereichs für die Innenentwicklung	218
3. Bebauungsplan der Innenentwicklung	219
4. Planungserforderlichkeit und Planungspflicht	221
a) Planungserforderlichkeit	221
b) Planungspflicht	224
5. Festsetzungsmöglichkeiten zum Zwecke der Innenentwicklung	225
a) Bauleitplanerische Feinsteuerung	227
b) Festsetzung von Nutzungen auf den passiven Bestandsschutz	228
6. Prozessrisiko durch bauleitplanerische Abwägung	228
7. Struktur der bauleitplanerischen Abwägung	229
8. Abwägungserhebliche Belange bei der Innenentwicklung	231
a) Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse	231
b) Wohnbedürfnisse der Bevölkerung und Entwicklung vorhandener Ortsteile	234
c) Stellenwert städtebaulicher Entwicklungskonzepte	235
d) Bodenschutzklausel	237
e) Artenschutz	238
f) Eigentum in der bauleitplanerischen Abwägung	238
g) Mittelbare Berücksichtigungsfähigkeit der Gebäudesubstanz	243
aa) Bestandsschutz in der bauleitplanerischen Abwägung	243
bb) Beseitigung städtebaulicher Missstände als öffentlicher Belang	245
II. Vorkaufsrecht und Enteignung	245
1. Vorkaufsrechte	246
2. Enteignung	248
3. Unbebaute Grundstücke im Rechtssinne	248
4. Änderungen durch das Baulandmobilisierungsgesetz	251
III. Besonderes Städtebaurecht	254
1. Entwicklungsmaßnahme	256
2. Stadtumbau	259
3. Erhaltungssatzung	260
4. Sanierungsrecht	262
a) Städtebauliche Missstände	263
aa) Verfall als Substanzmangel	264
bb) Verfall als Funktionsmangel	267
cc) Sanierungsziel und -konzept	268
b) Sanierungsrechtliche Abwägung	269

c) Ordnungs- und Baumaßnahmen	271
d) Sanierungsrechtliche Genehmigung	272
aa) Genehmigungspflicht	273
bb) Verhältnis zu Sanierungsbebauungsplänen	273
cc) Preisruhe innerhalb des Sanierungsgebiets	275
dd) Sanierungsrechtliche Auflagen	276
e) Ausgleichsbetrag	277
aa) Bodenwertsteigerung durch Baumaßnahmen	278
bb) Ausgleichsbeiträge in schrumpfenden Regionen	280
5. Städtebauliche Gebote	281
a) Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote	283
aa) Voraussetzungen	284
bb) Kosten	286
b) Rückbaugesamt	287
IV. Ergebnis	290
<i>B. Staatliche Handlungsmöglichkeiten</i>	<i>291</i>
I. Bauordnungsrechtliche Maßnahmen	291
1. Klassische Abrissverfügung	292
2. Bauordnungsrechtliche Generalklausel	294
a) Aufgabeneröffnung bei Untätigkeit des Eigentümers	295
b) Abgrenzung der Ermächtigungsgrundlagen	296
c) Anordnungsinhalt	299
aa) Sicherungsmaßnahmen	299
bb) Instandsetzungsverfügungen	300
cc) Abrissverfügungen	301
3. Spezialermächtigung in Bezug auf verwahrloste Immobilien	303
a) Verhältnis zur Generalklausel	305
b) Verhältnis zur klassischen Abrissverfügung	306
c) Zweck der Spezialermächtigung	307
d) Tatbestandsmerkmale	308
aa) Keine entgegenstehenden öffentlichen und privaten Belange	308
bb) Verfall	309
cc) Nichtnutzung	312
dd) Erlöschene Baugenehmigung als ungeschriebene Voraussetzung	314
4. Ergebnis	315
II. Weitere verwaltungsrechtliche Optionen	316
1. Wohnungsaufsichtliche Maßnahmen	317
2. Zweckentfremdungsrechtliche Maßnahmen	318

III. Anpassung des Steuerrechts.....	321
<i>C. Verantwortlichkeit beim Maßnahmeerlass in Zusammenhang mit verwahrlosten Immobilien</i>	<i>322</i>
I. Verantwortlichkeit nicht im Inland ansässiger Eigentümer	322
II. Verantwortlichkeit nach Eigentumsverzicht	322
1. Sittenwidrigkeit aufgrund Altlastenrechtsprechung	323
2. Unabhängigkeit öffentlich-rechtlicher Zustandsverantwortlichkeit	325
III. Verantwortlichkeit des Fiskus	327
1. Störereigenschaft des Staates	328
2. Erlass hoheitlicher Verfügungen	329
3. Vollstreckungsmaßnahmen	333
<i>D. Ergebnis</i>	<i>334</i>
Kapitel 5: Ergebnis.....	336
<i>A. Potenzial verwahrloster Immobilien</i>	<i>336</i>
<i>B. Wesentliche Ergebnisse in Thesen.....</i>	<i>338</i>
Literaturverzeichnis	345
Sachregister.....	373

Abkürzungsverzeichnis

aA	andere Ansicht
ABI (SL)	Amtsblatt des Saarlandes
Abs.	Absatz
AdöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
Alt.	Alternative
Archiv PF	Archiv für das Post- und Fernmeldewesen
Art.	Artikel
ASOG	Allgemeines Sicherheits- u. Ordnungsgesetz (Berlin)
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO BE	Berliner Bauordnung
BauO LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BauO NRW	Landesbauordnung (Nordrhein-Westfalen)
BauR	Baurecht: Zeitschrift für das gesamte öffentliche und private Baurecht
Bay	Bayern, bayerisch
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayDSchG	Bayerisches Denkmalschutzgesetz
BayGO	Bayerische Gemeindeordnung
BayGVBl	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayLT-Drs.	Drucksachen des bayerischen Landtags
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BayVwZVG	Bayerisches Verwaltungszustellungs- u. Vollstreckungsgesetz
BayZwEWG	Bayerisches Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum

BB	Brandenburg, Brandenburger, brandenburgisch
BBauBl	BundesBauBlatt
BbgBO	Brandenburgische Bauordnung
BbgDSchG	Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz
BbgZwVbG	Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum in Brandenburg
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumfor- schung
BE	Berlin, Berliner, berlinerisch
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BewG	Bewertungsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI I	Bundesgesetzblatt, Teil I
BImA	Bundesanstalt für Immobilienangelegenheiten
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BlnVerfGH	Berliner Verfassungsgerichtshof
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt- entwicklung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BR-Drs.	Bundesratsdrucksachen
Brem.	Bremen, Bremer, bremisch
BremDSchG	Bremisches Denkmalschutzgesetz
BremLBO	Bremische Landesbauordnung
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BremWAG	Bremisches Wohnungsaufsichtsgesetz
BremWoSchG	Bremisches Wohnraumschutzgesetz
BStBl	Bundessteuerblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
ca.	circa
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DNotI	Deutsches Notarinstitut
DNotZ	Deutsche Notarzeitung
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs. BE	Drucksachen des Berliner Abgeordnetenhauses

Drs. Brem.	Drucksachen der Bremischen Bürgerschaft
Drs. HA	Drucksachen der Hamburgischen Bürgerschaft
DS	Der Sachverständige
DSchG BE	Berliner Denkmalschutzgesetz
DSchG BW	Baden-Württembergisches Denkmalschutzgesetz
DSchG HA	Hamburger Denkmalschutzgesetz
DSchG MV	Denkmalschutzgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
DSchG NRW	Denkmalschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
DSchG RP	Denkmalschutzgesetz des Landes Rheinland-Pfalz
DSchG SH	Denkmalschutzgesetz des Landes Schleswig-Holstein
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
Einl.	Einleitung
Entsch.	Entscheidung
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EV	Einigungsvertrag
f./ff.	folgende/fortfolgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
FR	Finanz-Rundschau
GABl (BW)	Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg
GBI. DDR	Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik
GBI. BW	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GrKrV	Verordnung über die Aufgaben der Großen Kreisstädte
GV.NW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVBl (BB) I	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg: Teil I - Gesetze
GVBl (HA)	Hamburgisches Gesetz- u. Verordnungsblatt

GVBl (RP)	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz
GVBl (TH)	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Thüringen
GVOBl (SH)	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Schleswig-Holstein
HA	Hamburg, Hamburger, hamburgisch
HBauO	Hamburgische Bauordnung
HBO	Hessische Bauordnung
HDSchG	Hessisches Denkmalschutzgesetz
HE	Hessen, hessisch
HK	Handkommentar
h. L.	Herrschende Lehre
HmbWoSchG	Hamburgisches Wohnraumschutzgesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
IBR	Immobilien- und Baurecht
iVm	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
jM	Juris - Die Monatszeitschrift
JuS	Juristische Schulung
Kap.	Kapitel
KommJur	Kommunaljurist
KommP	Kommunalpraxis
KuR	Kunst und Recht
LBauO	Landesbauordnung
LBauO MV	Landesbauordnung (Mecklenburg-Vorpommern)
LBauO RP	Landesbauordnung (Rheinland-Pfalz)
LBO BW	Landesbauordnung (Baden-Württemberg)
LBO SH	Landesbauordnung (Schleswig-Holstein)
LBO SL	Landesbauordnung (Saarland)
LDSchG	Landesdenkmalschutzgesetz
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LStVG	Landesstraf- und Verordnungsgesetz
LSA	Sachsen-Anhalt, sachsen-anhaltinisch
LT-Drs. BB	Drucksachen des brandenburgischen Landtags
LT-Drs. HE	Drucksachen des hessischen Landtags

LT-Drs. MV	Drucksachen des Landtags von Mecklenburg-Vorpommern
LT-Drs. NRW	Drucksachen des nordrhein-westfälischen Landtags
LT-Drs. RP	Drucksachen des rheinland-pfälzischen Landtags
LT-Drs. SH	Drucksachen des Landtags von Schleswig-Holstein
LT-Drs. TH	Drucksachen des Thüringer Landtags
LVwG SH	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
MüABl	Münchener Amtsblatt
MüKo	Münchener Kommentar
MV	Mecklenburg-Vorpommern, mecklenburg-vorpommerisch
mwN	mit weiteren Nachweisen
NBauO	Niedersächsische Bauordnung
Nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
Nds. GVBl	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
Nds. LT-Drs.	Drucksachen des niedersächsischen Landtags
Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NdsMinBl	Niedersächsisches Ministerialblatt
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NdsZwEWG	Niedersächsisches Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
N. N.	Nomen Nominandum
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen, nordrhein-westfälisch
NotBZ	Zeitschrift für die notarielle Beratungs- und Beurkundungspraxis
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NWB	Neue Wirtschaftsbriefe für Steuer- und Wirtschaftsrecht
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter

NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
OBG BB	Brandenburgisches Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehörden-gesetz)
OBG NRW	Nordrhein-westfälisches Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbe-hörden-gesetz)
OBG TH	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befug-nisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehörden-gesetz)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PolG BW	Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg
POG RP	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz des Landes Rheinland-Pfalz
PolG SL	Saarländisches Polizeigesetz
RGBI I	Reichsgesetzblatt, Teil I (1922–1945)
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz, rheinland-pfälzisch
Rpfleger	Der Deutsche Rechtspfleger
Rs.	Rechtssache
s.	siehe
S.	Satz
S.	Seite
Sachs./sächs.	Sachsen/sächsisch
SächsBO	Sächsische Bauordnung
SächsDSchG	Sächsisches Denkmalschutzgesetz
SächsLT-Drs.	Drucksachen des sächsischen Landtags
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SDSchG	Saarländisches Denkmalschutzgesetz
SH	Schleswig-Holstein, schleswig-holsteinisch
SL	Saarland, saarländisch
SOG HA	Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Hamburg)
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ord-nung des Landes Sachsen-Anhalt
SOG MV	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ord-nung in Mecklenburg-Vorpommern
sog.	sogenannte
SpielhG BE	Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin

StB	Der Steuerberater
StGH	Staatsgerichtshof
ThDSchG	Thüringer Denkmalschutzgesetz
ThürBO	Thüringer Bauordnung
Thüringen	TH
ThürVBl	Thüringer Verwaltungsblätter
u. a.	unter anderem
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
v.	vom/von
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfG NRW	Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
VwVG	Verwaltungsvollstreckungsgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WoAufG	Wohnungsaufsichtsgesetz
WoAufG BE	Wohnungsaufsichtsgesetz Berlin
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WuM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht
z. B.	zum Beispiel
ZEV	Zeitschrift für Erbrecht und Vermögensnachfolge
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfIR	Zeitschrift für Immobilienrecht
zfv	Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZOV	Zeitschrift für offene Vermögensfragen
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZustVBau	Zuständigkeitsverordnung im Bauwesen
ZwEWG BW	Baden-Württembergisches Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum
ZwVbG BE	Berliner Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungsverbot-Gesetz)

Kapitel 1

Einleitung

Gebäude überdauern in aller Regel mehrere Generationen,¹ sodass Städtebau stets mit Beständigkeit und Kontinuität verbunden ist. Es liegt daher in der Natur der Sache, dass stadtplanerische Fehlentscheidungen durch ihre Umsetzung – gemessen an der durchschnittlichen Zeitspanne zwischen der Errichtung und dem Abriss eines Gebäudes – über Jahrzehnte hinweg im wahrsten Sinne in Stein gemeißelt werden. Die Konsequenzen gehen häufig über die bloße Beeinträchtigung des architektonischen Werts und der Attraktivität von betroffenen Straßenzügen, Vierteln und Ortsteilen hinaus. Insbesondere kann hiervon auch das Wohlbefinden und die Gesundheit des Einzelnen betroffen sein, wenn man bedenkt, dass die Art und Weise, wie wir unsere Städte und Dörfer bauen, u. a. entscheidenden Einfluss auf den Zusammenhalt der in ihnen lebenden verschiedenen sozialen Schichten oder auf Umweltfaktoren wie Luftreinhaltung und Lärmbelastung hat. Nachträgliche Korrekturen im baulichen Bestand sind zwar grundsätzlich möglich, bedürfen ihrerseits jedoch in aller Regel einiger Zeit bis zu ihrer Umsetzung und sind zudem häufig mit hohen Kosten verbunden. Zurecht liegt daher der Fokus des öffentlichen Baurechts und damit korrespondierend des rechtswissenschaftlichen Diskurses vor allem auf der Errichtung und der nachträglichen baulichen Änderung von Gebäuden beziehungsweise der Änderung ihrer Nutzung als grundsätzlich genehmigungsbedürftige Tatbestände, um drohende Konflikte so von vornherein zu vermeiden.

Gleichwohl vermögen es die Kategorien Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung angesichts der den Städtebau charakterisierenden Dauerhaftigkeit nicht, alle denkbaren städtebaulich relevanten Veränderungen von Bestandsimmobilien zu erfassen. Sie bilden daher in Bezug auf städtebauliche Konflikte lediglich eine – wenn auch sehr umfangreiche – Teilmenge ab. Gemeinsam ist den drei Varianten, dass sie jeweils ein aktives Tätigwerden in Bezug auf eine Immobilie durch einen Bauherrn voraussetzen. Im Gegensatz hierzu stehen diejenigen Sachverhalte, in denen sich der Grundeigentümer vollständig zurückzieht und er ein im Laufe der Zeit zwangsläufig entstehendes Sanierungsbedürfnis nicht durch die erforderlichen Instandsetzungsmaßnahmen befriedigt. Die Konsequenz dieses passiven Verhaltens ist, dass das betroffene Gebäude letztlich nach und nach verfällt und sich wegen seines überdurchschnittlich schlechten baulichen Zustands schließlich zu einer

¹ Schröder, Genehmigungsverwaltungsrecht, S. 139.

verwahrlosten Immobilie entwickelt. Gerade von diesen können diejenigen negativen Effekte ausgehen, welche man durch die positive Stadtplanung in Bezug auf die Errichtung, Änderung und Nutzungsänderung eigentlich zu verhindern versucht. Insbesondere können die Auswirkungen verwahrloster Immobilien je nach den Umständen des Einzelfalls über rein bauästhetische Beeinträchtigungen hinausgehen. So vermögen sie es ebenfalls, die soziale Zusammensetzung innerhalb der Umgebung sowie die Gesundheit von Menschen innerhalb ihres Wirkungsbereichs zu beeinträchtigen.

Angesichts des hohen stadtplanerischen Aufwands bei der Ausweisung von Baugebieten gilt es sicherzustellen, dass einmal erarbeitete und realisierte Konzepte auch dauerhaft umgesetzt bleiben. Es muss daher konsequenterweise ein Anliegen sein, später einsetzende Prozesse, welche Planungen potenziell negativ zu beeinträchtigen vermögen, zu unterbinden. Es liegt daher im stadtplanerischen Interesse, das Entstehen verwahrloster Immobilien zu vermeiden. Für den Fall, dass dieses Ziel verfehlt wird und Gebäude gleichwohl verfallen (sind), gilt es, diese als Potenzial innerhalb der bereits besiedelten Flächen zu begreifen. Nur so kann es gelingen, verwahrloste Immobilien als das Ergebnis städtebaulich unerwünschter Vorgänge aus dem Ortsbild zu entfernen.

A. Forschungsstand

Verwahrloste Immobilien fanden aus der rechtswissenschaftlichen Perspektive bislang vor allem abseits des öffentlichen Baurechts Berücksichtigung. So etablierte sich im Zivilrecht der Begriff „Schrottimmoblie“ als Stichwort für solche Fallkonstellationen, in denen verfallene Immobilien zu aus objektiver Sicht überbewerteten Preisen an Verbraucher veräußert werden. Diese zu missbilligende Geschäftspraxis war in der Vergangenheit bereits mehrfach Gegenstand von Anträgen und Anfragen im Bundestag und dem Berliner Abgeordnetenhaus.² Aus dogmatischer Sicht entscheidend ist dort u. a. die Beantwortung der Frage, inwiefern Aufklärungspflichten des Veräußerers bestehen und ob Möglichkeiten des Erwerbers vorhanden sind, sich nachträglich von den vertraglichen Pflichten zu lösen.³ Teils kann das beschriebene Verhalten des

² BT-Drs. 16/131; BT-Drs. 17/8516; Drs. BE 17/5, S. 167 f.; Drs. BE 17/0109; Drs. BE 17/10, S. 675; Drs. BE 17/20020, S. 1.

³ Siehe zu Schrottimmobliien aus privatrechtlicher Sicht neben Weiteren: zu Darlehensverträgen für den Erwerb einer Immobilie im Rahmen eines Kapitalanlagemodells EuGH, Urt. v. 25.10.2005, - C-350/03 (juris); zu Fragen des Verbraucherschutzes in Zusammenhang mit Schrottimmobliien im weiteren Sinne EuGH, Schlussantrag d. Generalanwalts v. 08.09.2009, - C-215/08 (juris); zur Aufklärungspflicht von Banken über Strukturvertriebsrisiken bei ins Auge springender Schrottimmoblie BGH, Urt. v. 17.10.2006, - XI ZR 205/05

Veräußerers auch strafrechtliche Relevanz erlangen.⁴ Da die zivil- und strafrechtliche Beurteilung von Schrottimmobilen jedoch nicht unter den eingangs skizzierten Forschungsgegenstand fällt, bleibt diese bei der Bearbeitung außer Betracht.

Anders stellt sich die Situation aus öffentlich-rechtlicher Sicht dar. Verwahrloste Immobilien waren zwar bereits mehrfach Gegenstand parlamentarischer Debatten, sodass es sich bei ihnen nicht um ein Scheinproblem handelt.⁵ Allerdings haben verwahrloste Immobilien als Rechtsproblem hierdurch gleichwohl keine dem Zivilrecht vergleichbaren Konturen erlangt. Eine Ausnahme hiervon gilt für das Steuerrecht, aus dessen Sicht Schrottimmobilen bereits mehrfach Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen waren, welche auch durch Literaturvertreter Beachtung fanden.⁶ Analysiert man den Verfallsprozess verwahrloster Immobilien, so steht an dessen Beginn in der Regel der mit der faktischen Nutzungsaufgabe verbundene Leerstand. Während des Verwahrlosungsprozesses entwickelt sich die verfallende Immobilie nach und nach zur Bauruine, welche insofern das Ende des „Lebenszyklus“ einer Immobilie darstellt. Zu allen drei Phasen – Leerstand, Verfall und Ruine – beschränkt sich der baurechtliche Forschungsstand bislang weitgehend auf Einzelfälle, denen wenig bis keine verallgemeinerungsfähigen Wertungen entnommen werden können. Die bislang einzige umfassendere Publikation zur

(juris); zur Rückabwicklung der Finanzierung einer Schrottimmoblie BGH, Urt. v. 2012, - XI ZR 198/11 (juris); BGH, Urt. v. 11.01.2011, - IX ZR 220/08 (juris); BGH, Urt. v. 16.05.2006, - XI ZR 6/04 (juris); zu Aufklärungspflichten finanzierender Banken BGH, Urt. v. 03.06.2008, - IX ZR 131/07 (juris); zur Sittenwidrigkeit eines Immobilienkaufvertrages bei auffälligem Missverhältnis zum Verkehrswert *Fischer*, jM 2014, 196; generell *Schmidt-Eichstaedt*, in Mitschang, Stärkung der Innenentwicklung – BauGB-Novelle 2012/13, S. 47; vertiefend zur Rechtslage um die Veräußerung von Schrottimmobilen an arglose Verbraucher *Späth*, Schrottimmobilen; jüngst KG Berlin, Urt. v. 05.09.2017, - 7 U 136/16 (juris).

⁴ BGH, Beschl. v. 29.11.2017, - 5 StR 335/17 (Rn. 2 – juris), wo die Vermittlung von Eigentumswohnungen zur Vermögensbildung als Betrug gilt, wenn es sich um nicht zur Eigentumsbildung geeignete Schrottimmobilen handelt; BGH, Urt. v. 20.05.2015, - 5 StR 547/15 (juris); zur Strafbarkeit wegen gewerbs- und bandenmäßigen Betrugs durch Verkauf von Schrottimmobilen BGH, Urt. v. 08.10.2014, - 1 StR 359/13 (juris); zur Verletzung von Dienstpflichten eines Notars in Zusammenhang mit Schrottimmobilen BGH, Beschl. v. 28.07.2008, - NotSt (B) 1/08 (juris).

⁵ LT-Drs. NRW 16/488; Drs. HA 20/7118; LT-Drs. TH 5/3831; LT-Drs. TH 5/3751; Drs. BE 18/12768.

⁶ BFH, Urt. v. 11.07.2017, - IX R 42/15 (juris); BFH, Urt. v. 09.05.2017, - IX R 45/15 (juris); BFH, Urt. v. 06.09.2016, - IX R 44/14 (juris); FG BW, Urt. v. 23.05.2016, - 9 K 2994/15 (juris); FG BW, Urt. v. 24.08.2011, - 14 K 4825/09 (juris); häufig auch im Hinblick auf den Erlass von der Grundsteuer auf Grundlage des § 33 GrStG beispielsweise OVG Münster, Beschl. v. 11.12.2017, - 14 A 737/16 (juris); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 09.10.2017, - OVG 9 B 6.17 (juris); zur steuerrechtlichen Beurteilung des Ausstiegs aus einem Immobilienfonds, in dem auch zu einem erheblichen Anteil Schrottimmobilen enthalten sind *Lupczyk*, Ausstieg aus „faulen“ Immobilienfonds, FR 2017, 177 ff.

Problematik der verwahrlosten Immobilien wurde durch das BMUB herausgegeben. Deren Fokus liegt allerdings darauf, dem Rechtsanwender eine Handlungsempfehlung im Umgang mit der Problematik zu bieten, ohne zugleich die rechtswissenschaftlichen Hintergründe näher zu vertiefen.⁷

B. Gang der Untersuchung

In den folgenden vier Kapiteln wird u. a. die Forschungsfrage beantwortet, wie die Eignung verwahrloster Immobilien als Innenentwicklungspotenzial auf der Grundlage der gegenwärtigen Rechtslage zu beurteilen ist.

Zunächst wird im zweiten Kapitel der stadtplanerische Ansatz dargestellt, inwiefern verwahrloste Immobilien aus städtebaulicher Sicht als Innenentwicklungspotenzial begriffen werden können. Hierfür werden die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die Flächenneuersiegelung zu minimieren und vorhandene städtebauliche Defizite in strukturschwachen und strukturstarken Regionen zu beseitigen, dargestellt. Sodann wird die Innenentwicklung als städtebauliches Leitbild und Lösungsansatz vorgestellt und verwahrloste Immobilien hierzu als Innenentwicklungspotenzial in Bezug gesetzt.

Das dritte Kapitel dient der Aufarbeitung des rechtlichen Status quo verwahrloster Immobilien. Die Kenntnis um den gesetzlichen Schutzstatus verwahrloster Immobilien ist unumgänglich, zieht man den Erlass grundrechtsbeeinträchtigender Maßnahmen in einem weiteren Schritt in Betracht. Neben Ausführungen zur verfassungsrechtlichen Ausgangslage werden in diesem Zusammenhang vor allem Fragen des Bestands-, Verunstaltungs- und Denkmalschutzes erörtert.

Aufbauend auf den hierbei gefundenen Ergebnissen werden im vierten Kapitel die kommunalen und staatlichen Handlungsmöglichkeiten erörtert. Auf der Grundlage der dort gefundenen Ergebnisse erfolgt sodann im fünften Kapitel die Beantwortung der Forschungsfrage, wie das Innenentwicklungspotenzial verwahrloster Immobilien zu bewerten ist und ob beziehungsweise in welchem Umfang hierfür Änderungen des geltenden Rechts erforderlich wären.

Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die bayerischen Normen verwiesen. Die gefundenen Ergebnisse sind in aller Regel auf die Rechtslage in anderen Bundesländern übertragbar. Soweit landesrechtliche Besonderheiten dargestellt werden, wird das Recht des jeweiligen Bundeslandes dargestellt.

⁷ *BMUB*, *Verwahrloste Immobilien*, 2. Auflage, Berlin 2014.

Kapitel 2

Stadtplanerischer Ansatz

Stadtplanung und deren städtebauliche Umsetzung entscheidet letztlich darüber, wie wir unsere Umwelt und Umgebung in Siedlungsbereichen gestalten. Angesichts des eingangs beschriebenen Anliegens der Stadtplanung, drohende Konfliktlagen zu vermeiden, sollte die Maxime städtebaulichen Handelns darin bestehen, die Balance zwischen diesem Ziel und dem hierfür erforderlichen Ressourcenverbrauch herzustellen. Stadtplaner leisten insofern einen wesentlichen Beitrag dazu, den Städtebau möglichst nachhaltig zu gestalten. Um diesem Ziel gerecht zu werden, bedarf es innovativer Ansätze, die zugleich auf möglichst viele Fallgestaltungen übertragen werden können, um so größtmöglichen Nutzen aus einzelnen Konzepten zu gewinnen. Verwaahloste Immobilien können bis zu einem gewissen Grad einen solchen Ansatzpunkt darstellen. Indem diese beziehungsweise die durch sie blockierten Flächen revitalisiert werden, reduziert sich das Bedürfnis, noch nicht baulich genutzte Außenbereichsflächen für die Siedlungstätigkeit in Anspruch nehmen zu müssen. Zugleich können die betroffenen Innenbereichsgrundstücke geschickt in Strategien zur Bewältigung anderer städtebaulicher Defizite sowohl stark wachsender wie auch schrumpfender Regionen eingebunden werden. Da verwaahloste Immobilien zudem als solche unerwünscht sind, ist der Nutzen eines solchen Vorgehens in der stadtplanerischen Theorie besonders hoch.

A. Flächenneuanspruchnahme

Nachhaltiges stadtplanerisches Handeln im Hier und Jetzt verfolgt das Ziel, den Status quo für die derzeit lebende Bevölkerung zu erhalten und zu verbessern. Zugleich hat es künftige Generationen im Blick, um auch diesen eine vernünftige Lebensgrundlage zu bieten. Insofern gilt: „Jede Generation muss ihre Aufgaben selbst lösen und darf sie nicht den kommenden Generationen aufbürden.“¹ Nachhaltiges Handeln bedeutet also vor allem solche Ressourcen zu schonen, auf die der Mensch angewiesen ist und deren Vorkommen endlich

¹ Die Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, S. 24.

ist.² Böden stellen eine solche Ressource dar³. Das BVerfG und die ihm folgende obergerichtliche Rechtsprechung betonten mehrfach, dass Grund und Boden nicht vermehrbar sind.⁴ Zugleich sind gesunde und fruchtbare Böden eine *conditio-sine-qua-non* für Leben auf der Erde, da sie nicht zuletzt Grundlage für die Nahrungsproduktion sind.⁵ Solange es daher nicht möglich ist, Boden in seinen ursprünglichen Eigenschaften zu reproduzieren, entspricht es der *Maxime* nachhaltigen Handelns, mit dieser endlichen Ressource sparsam umzugehen.⁶ Der hohe Wert von bislang ungenutztem, sog. Mutterboden wird insbesondere durch seinen in § 202 BauGB normierten Schutz bei der Errichtung baulicher Anlagen unterstrichen. Dies belegt, dass Boden vor allem durch seine bauliche Nutzung sowohl quantitativ als auch qualitativ beeinträchtigt wird.

Solange ein vollständiges Flächenrecycling innerhalb der bereits bebauten Flächen nicht gelingt und der Bedarf an bebaubaren Grundstücken durch recycelte Flächen nicht vollständig abgedeckt wird, kann die Flächenneuanspruchnahme nicht gänzlich vermieden werden. Allerdings besteht im Hinblick auf die Höhe der jährlichen Neuversiegelungsrate bereits heute ein deutliches Verbesserungspotenzial. Obwohl man sich über die Problematik der Flächenneuanspruchnahme bewusst ist, wurden in Deutschland während der Jahre 2012 bis 2015 täglich durchschnittlich ca. 66 ha pro Tag neuversiegelt,⁷ was etwa der Größe von 98 Fußballfeldern entspricht.⁸ Auf Bayern entfielen hiervon im Jahr 2015 ca. 13 ha pro Tag, was auf die Dauer eines Jahres gerechnet der Fläche des Ammersees entspricht.⁹ Ursächlich ist hierfür vor allem die Nachfrage nach neuen und zugleich günstigen Bauflächen für Wohnen und Gewerbe in einem attraktiven Umfeld.¹⁰ Typischerweise werden diese Kriterien von zunächst noch dem Außenbereich angehörende Flächen erfüllt. Zu beachten ist im Umgang mit diesen Kennzahlen der Flächenneuanspruchnahme,

² Jüngst differenzierend zum Nachhaltigkeitsbegriff und zur Historie der Nachhaltigkeit *Kment*, Die Neujustierung des Nachhaltigkeitsprinzips im Verwaltungsrecht, S. 6 ff.

³ *Bayerischer Gemeindetag*, (Neu)Inanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr praktisch senken, S. 2.

⁴ BVerfG, Beschl. v. 22.05.2001, - 1 BvR 1512/97 (Rn. 37 – juris) (Baulandumlegung); BVerfG, Beschl. v. 12.06.1979, - 1 BvL 19/76 (Rn. 129 – juris) (Kleingartenbeschluss); BVerfG, Beschl. v. 12.01.1967, - 1 BvR 169/63 (Orientierungssatz 2 – juris) (Grundstückverkehrsgesetz); BVerwG, Urt. v. 10.12.2014, - 9 C 11/13 (Rn.29 – juris); BVerwG, Urt. v. 11.02.1993, - 4 C 18/91 (Rn. 30 – juris).

⁵ *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, S. 54; *Sanden*, in Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, § 8 Rn. 2; *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 13 Rn. 1; *Schmidt/Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, § 9 Rn. 1; *Marty*, ZUR 2011, 395 (395).

⁶ *Kim*, Bodenschutz durch Bauplanungsrecht, S. 7.

⁷ BT-Drs. 18/10170, S. 29; <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#textpart-2> (Abruf am 09.03.2021).

⁸ *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, S. 31.

⁹ BayVerfGH, Entsch. v. 17.07.2018, - Vf. 28-IX-18 (Rn. 3 – juris)

¹⁰ *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, S. 40.

dass diese in Deutschland bislang lediglich darüber definiert wird, dass einer Fläche ein bestimmter Zweck zugewiesen wird und sie hierdurch für andere Nutzungen gerade nicht mehr offensteht. Die Folge ist, dass selbst festgesetzte Grünflächen der Flächenneuanspruchnahme zugeordnet werden, da sie einer anderen Nutzung nicht mehr zur Verfügung stehen. Entscheidend ist also, dass zwischen Flächenneuanspruchnahme und Flächenversiegelung streng zu differenzieren ist, wobei davon ausgegangen wird, dass ca. 46 % der Siedlungsflächen in Deutschland tatsächlich versiegelt sind.¹¹ Die unmittelbar auf ein Baugebiet entfallende Flächenneuversiegelung ist zugleich regelmäßig für einen weiteren Freiflächenverbrauch für den Bau von Verkehrsanlagen verantwortlich.¹² Auch wenn sich die Flächenneuanspruchnahme im Vergleich zu den Jahren 1997 bis 2000 mit durchschnittlich 129 ha pro Tag¹³ beziehungsweise 73 ha pro Tag zwischen 2010 und 2013¹⁴ bereits deutlich verringert hat,¹⁵ geht die Bundesregierung davon aus, dass ein Optimierungspotenzial vor dem Hintergrund nachhaltigen Handelns besteht. So soll auf Grundlage der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bis 2030 die Flächenneuversiegelung auf bundesweit 30 ha pro Tag weiter reduziert werden.¹⁶ Schon jetzt soll aber eine Neuanspruchnahme von Flächen auf der „Grünen Wiese“ soweit wie möglich vermieden werden.¹⁷ Dass die selbstgesteckten Ziele zu erreichen als weiterhin erstrebenswert angesehen wird, zeigt sich darin, dass die Bundesregierung 2017 die Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen hat.¹⁸ Quantitativer wie auch qualitativer Bodenschutz wird daher bewirkt, indem die Flächenneuanspruchnahme auf ein Minimum begrenzt wird.¹⁹

¹¹ Roden, Urbane Biodiversität als städtebaurechtliches Nachhaltigkeitskonzept, S. 75 f.; <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaechen-boden-land-oekosysteme/boden/bodenversiegelung#textpart-3> (Abruf am 09.03.2021).

¹² Mitschang, ZfBR 2013, 324 (324).

¹³ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaechen-boden-land-oekosysteme/flaechen/siedlungs-verkehrsflaechen#textpart-2> (Abruf am 09.03.2021).

¹⁴ Schink, UPR 2016, 166 (166).

¹⁵ Siehe auch Kment, NuR 2018, 217 (218); Tomerius, ZUR 2008, 1 (1).

¹⁶ Die Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Neuauflage 2016, S. 3.

¹⁷ BR-Drs. 474/12, S. 14.

¹⁸ Siehe auch BT-Drs. 18/10942, S. 2.

¹⁹ Auch auf internationaler Ebene besteht Bewusstsein für die Problematik, vgl. Spannowsky, UPR 2013, 201 (201); Faßbender, ZUR 2010, 81 (81); Klopfer, Umweltrecht, § 13 Rn. 8; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 13 Rn. 1; Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, § 9 Rn. 1; zur Entwicklung des Bewusstseins für das Bedürfnis nach Flächenschutz Szczekalla, Flächenverbrauch in der Auseinandersetzung: Der Bauernverband gegen Naturschutzgebiete, die Naturschutzverbände für Nachhaltigkeit und die (vorläufige) Antwort des Baugesetzgebers, S. 575 ff.; Robl, Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung, S. 50; weiterführend Bovet, in Köck/Bovet/Gawron/Hofmann., Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, S. 7 ff.

Angeichts des langen Zeitraums, während dessen Kontinentaleuropa besiedelt wurde, handelt es sich bei der exzessiven Flächenneuversiegelung um eine noch vergleichsweise junge Entwicklung. Bis zur sog. Entfestigung europäischer Städte zwischen dem 17. und 19. Jahrhundert galt es seinerzeit als erstrebenswert, innerhalb schützender Stadtmauern zu leben, obgleich die Situation innerhalb der Mauern mit „einem unter Dampfdruck stehenden Wasserkessel“²⁰ verglichen werden konnte.²¹ Spätestens jedoch der Eintritt in das Zeitalter der Industrialisierung kann als Wendepunkt angesehen werden. Einerseits ging hiermit ein Flächenbedarf für die entstehenden Industrieanlagen einher, andererseits wurde dieser Effekt zugleich dadurch verstärkt, dass ein Aufbau von Doppelstrukturen begann. Vor der Industrialisierung fanden Arbeiten und Wohnen in der Regel innerhalb eines Gebäudes statt. Sinnbildlich steht hierfür der landwirtschaftliche Hof, auf dem auch Familienfremde gemeinsam mit den Inhabern des bäuerlichen Betriebs unter einem Dach lebten.²² Aus der Auflösung dieser Verbände resultierte ein zusätzlicher Platzbedarf.²³ Zu betonen ist schließlich auch, dass innerhalb der Gesellschaft die Ansprüche an die pro Person benötigte Wohnfläche im Verlauf des 20. Jahrhunderts und bis heute erheblich angestiegen sind, wodurch sich die auf jeden Bürger unmittelbar entfallende Flächenneuanspruchnahme ebenfalls erhöhte.²⁴

Die Problematik der extensiven Flächenneuanspruchnahme und die Möglichkeit der Einflussnahme der Kommunen²⁵ wird mittlerweile von einer breiteren Öffentlichkeit wahrgenommen.²⁶ Dies belegt nicht zuletzt die große Zahl von Unterstützern des in Bayern initiierten Volksbegehrens „Betonflut eindämmen – Das Volksbegehren gegen Flächenfraß“, welches die Einführung einer zwingenden gesetzlichen Obergrenze für die Flächenneuversiegelung zum Gegenstand hatte und von ca. 46.000 Bürgern unterzeichnet wurde.²⁷ Mangels hinreichender Bestimmtheit wurde die Zulässigkeit dieses Volksbegehrens

²⁰ Carsten, Die Stadt und ihr Grundriss, S. 42.

²¹ Köhler/Fieseler, in Schrödter, BauGB, § 172 Rn. 77; Töpfer, in Stiftung Schloss Etersburg (Hrsg.), Forum „Schrottimobilien“, S. 8.

²² Krautzberger/Stüer, DVBl 2014, 1085 (1085).

²³ Kolb, Soziale Ungleichheiten beim Vermögen und Immobilienbesitz, S. 96.

²⁴ Franz, Freiraumschutz und Innenentwicklung, S. 29; Bovet, ZUR 2020, 31 (33).

²⁵ Bayerischer Gemeindetag, Positionspapier Minderung der Flächenanspruchnahme, S. 4.

²⁶ Statt vieler Sebald, Umwelt: Aiwanger steht beim Flächenverbrauch zwischen den Lagern, in Süddeutsche Zeitung v. 04.07.2019; Sebald, Landesentwicklung: CSU ist für den Flächenfraß – und dagegen, in Süddeutsche Zeitung v. 09.11.2017; Sebald, Umweltpolitik: Der Flächenfraß wird in Bayern einfach schöngerechnet, in Süddeutsche Zeitung v. 01.12.2017; Lettenbauer, Flächenversiegelung in Bayern: Obergrenzen gegen Flächenfraß, www.deutschlandfunkkultur.de v. 02.08.2019; Bock, Bauern gehen die Äcker aus, in FAZ v. 11.02.2008,

²⁷ dpa, Gesellschaft-München: Über 46000 sind für Volksbegehren gegen Flächenverbrauch, in Süddeutsche Zeitung v. 09.01.2018.

durch den BayVerfGH allerdings zurecht abgelehnt.²⁸ Als Reaktion hierauf beschloss die Bayerische Staatsregierung gleichwohl die Umsetzung einer Flächensparoffensive, deren Gegenstand u. a. die Änderung des Landesplanungsgesetzes sowie dessen Handhabung unter dem Gesichtspunkt des Flächensparens ist.²⁹

I. Ökologische Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme

Böden sind wesentlich für die Ausprägung von Biodiversität.³⁰ Durch den Auftrag von versiegelndem Material werden Pflanzen und Tiere von der Erdoberfläche getrennt, wodurch die Biodiversität im betroffenen Bereich beeinträchtigt sein kann.³¹ Gleiches gilt für die Grundwasserneubildung,³² da durch die Versiegelung eine Versickerung von Niederschlägen kaum mehr möglich ist.³³ Darüber hinaus droht eine Veränderung der Bodeneigenschaften zugleich auch durch einen Eingriff in den Nährstoffkreislauf.³⁴

Doch betrifft die Flächenneuversiegelung nicht nur den Boden, in dem Pflanzen wurzeln und Tiere leben, sondern auch den Boden im Sinne der Fläche, auf der Arten innerhalb ihrer Biotope leben. Gerade durch die Flächenneuversiegelung zum Zwecke des Straßenbaus besteht die Gefahr, dass eigentlich zusammenhängende Lebensräume durchschnitten werden, woraus vor allem das Tötungsrisiko für wandernde Tierarten erhöht wird.³⁵ Freilich kann Versiegelung nicht automatisch mit der Beseitigung jeglicher Biodiversität

²⁸ BayVerfGH, Entsch. v. 17.07.2018, - Vf. 28-IX-18 (Leitsatz 3 – juris); zurecht kritisch zu undifferenzierten Obergrenzen *Bayerischer Gemeindetag*, (Neu)Inanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr praktisch senken, S. 3; *Bayerischer Gemeindetag*, Positionspapier Minderung der Flächeninanspruchnahme, S. 3; für die Rechtfertigung eines Eingriffs in die kommunale Planungshoheit unter bestimmten Voraussetzungen *Kment*, NuR 2018, 217 (228).

²⁹ Vgl. Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei Nr. 153, S. 1 ff.; den regionalplanerischen Ansatz zum Zwecke des Flächensparens befürwortend *Schink*, UPR 2016, 166 (167); ähnlich mwN *Spannowsky*, UPR 2013, 201 (203 f.).

³⁰ *Kim*, Bodenschutz durch Bauplanungsrecht, S. 11; *Kuhlmann*, Das Gebot sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden im Städtebaurecht, S. 13.

³¹ *Schink*, UPR 2016, 166 (166).

³² <http://www.naturnahe-regenwasserbewirtschaftung.info/index.php?page=warum> (Abruf am 09.03.2021); *Sanden*, in Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, § 8 Rn. 3.

³³ *Wissenschaftliche Dienste des Bundestags*, Flächenverbrauch in Deutschland, WD 7 – 3000 – 163/17, S. 4.

³⁴ Jüngst *Herrmann*, Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch das Bauplanungsrecht, S. 27; *Gröhn*, Bodenschutzrecht – auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, S. 35 f.

³⁵ *Kment*, NuR 2018, 217 (217); *Kloepfer*, Umweltrecht, § 13 Rn. 15; *Marty*, ZUR 2011, 395 (396); *Schulz*, Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, S. 45; *Franz*, Freiraumschutz und Innenentwicklung, S. 30.

gleichgesetzt werden, haben doch eine Vielzahl von – teils auch geschützten – Arten ihren Lebensraum in urbanen Räumen.³⁶ Gleiches gilt, wenn man bedenkt, dass landwirtschaftlich intensiv genutzte Böden im Vergleich zu bebauten Flächen eine geringere Artenvielfalt als Freiflächen im urbanen Raum aufweisen können, sodass die Festsetzung eines Wohngebiets aus ökologischer Sicht eine Aufwertung darstellen kann.³⁷

Neben dem Nährstoffgehalt eines Bodens ist auch dessen Dichte ein entscheidender Faktor dafür, welche Arten in ihm beziehungsweise auf ihm ihren Lebensraum finden.³⁸ Wenn Boden bebaut wird, ist hiermit eine strukturverändernde Verdichtung verbunden,³⁹ deren Intensität vom auf eine bestimmte Fläche einwirkenden Gewicht abhängt. Häufig geht das Maß der Verdichtung auch deutlich über das hinaus, was für die Errichtung des betroffenen Bauwerks erforderlich wäre, was vor allem für den Bau von Windkraftanlagen gilt.⁴⁰ Zwar kann sich eine einmal verdichtete Struktur wieder zu ihrem Ursprung zurückentwickeln. Jedoch handelt es sich hierbei um einen langwierigen Prozess, der mehrere Jahrzehnte andauern kann.⁴¹ Insofern sind baurechtliche Rückbau- und Entsiegelungspflichten wie in § 35 Abs. 5 S. 2 Hs. 2 BauGB zwar grundsätzlich auf lange Sicht gesehen positiv zu bewerten, mit der Versiegelung verbundene Nachteile zu Lasten des Ökosystems können sie jedoch nicht unmittelbar mit ihrem Vollzug rückgängig machen. Daher unterscheiden sich Böden, die, nachdem sie bebaut waren, anschließend wieder entsiegelt wurden in ihren Eigenschaften gleichwohl von in der Vergangenheit noch nicht genutztem Mutterboden.

II. Ökonomische Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme

Darüber hinaus ergeben sich aus der Flächenneuanspruchnahme nicht nur ökologische, sondern auch ökonomische Folgen. Zu bedenken sind beispielsweise auch durch Hochwasser- und Starkregenereignisse bedingte Schäden, deren Entstehung durch die durch Versiegelung beeinträchtigte Versickerungsfähigkeit begünstigt wird.⁴² Über drohende Folgeschäden hinaus darf nicht

³⁶ Roden, Urbane Biodiversität als städtebaurechtliches Nachhaltigkeitskonzept, S. 23; kritischer Gröhn, Bodenschutzrecht – auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, S. 39.

³⁷ Roden, Urbane Biodiversität als städtebaurechtliches Nachhaltigkeitskonzept, S. 77.

³⁸ Gröhn, Bodenschutzrecht – auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, S. 32 ff.

³⁹ Gröhn, Bodenschutzrecht – auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, S. 30.

⁴⁰ <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/bodenbelastungen/verdichtung#textpart-11> (Abruf am 09.03.2021).

⁴¹ Kloepfer, Umweltrecht, § 13 Rn. 2; Roden, Urbane Biodiversität als städtebaurechtliches Nachhaltigkeitskonzept, S. 75; Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, § 9 Rn. 1.

⁴² Kment, NuR 2018, 217 (217); Franz, Freiraumschutz und Innenentwicklung, S. 31; <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#textpart-1> (Abruf am 09.03.2021).

Sachregister

- Abgasrohre 129
- Abriss 39, 203
- Abrisserlaubnis 165, 204
- Abrissfreiheit 49, 203
- Abrisskosten 41
- Abrisschutz 85
- Abrissverfügung 53, 95, 154, 297, 308, 350
- Abwägungsgebot 233
- Abwärtsspirale 18, 228, 267, 276
- Actus-contrarius 69, 175
- Aliud 115
- Altanlagen 81, 83
- alte Wasserrechte 89
- Altlastenbeschluss 186
- Amtsermittlungsgrundsatz 84, 147, 299
- Änderungsgesetz 67
- Angebotsbebauungsplanung 220
- Anpassungsbedürfnis 68
- Anpassungspflicht 113
- Anstoßeffekt 220
- Antragsunterlagen 77
- Architekt 168
- Artenschutz 242
- Asbest 68
- Ästhetik 118
- Aufstockung 222
- Ausgleichsbetrag 283, 286
- Außenbereich 8, 21, 24, 40, 153, 156, 225, 233, 344
- Außenbereich im Innenbereich 152
- Außenentwicklungsmaßnahme 262

- Badische Bauordnung 83
- Baufreiheit 47, 49, 129, 203, 246, 345
- Baugestaltungsrate 146
- Baugrube 308
- Baukunst 128
- Baulandqualität 48, 232
- Bauleitplanung 219
- Baulücke 151, 253
- Baumaßnahmen 276, 284, 287

- bauordnungsrechtliche Generalklausel 68, 122, 216, 292, 300
- Bauordnungsrechtliche Maßnahmen 297
- Bau ruine *Siehe Ruine*
- Baustoffe 210
- Bebauungsplan der Innenentwicklung 23, 223
- Bebauungszusammenhang 151
- Beeinträchtigungsverbot 216
- Befriedungsfunktion 47
- Belichtung 236
- Benutzbarkeit 74
- Berliner Abgeordnetenhaus 2
- Berliner Glücksspielrecht 58
- Berliner Immobilienmanagement GmbH 339
- Beseitigungsverbot 203
- Besonderes Städtebaurecht 259
- Besonnung 236
- Bestandsbebauungspläne 220
- Bestandskraft 69
- Bestandsschutz 60, 61, 131, 156, 232, 247, 255, 294, 299, 300, 302, 303
- Betriebsaufgabe 97, 100
- Bevölkerungsbauwerke-Verordnung 85
- Beweislast 83, 100, 299, 313
- Bezugsfertigkeit 74
- Biodiversität 10
- Blockinnenrandbebauung 222
- Blockrandbebauung 267
- BMUB 4
- Böden 7, 10
- Bodensanierungsanordnung 186
- Bodenschutzklausel 241
- Bodenwert 283
- Bodenwertsteigerung 283, 284
- Brachflächenkataster 240
- Brandereignis 112
- Brandschutz 71, 122, 131
- Bullenstall 95

- Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
 (BImA) 339
 Bundesstiftung Baukultur 198
 Bundestag 2
 Bürgerversammlungen 234
- Dach 114, 143, 163, 172, 181, 315
 Dachbalken 32, 68
 Dachgauben 129
 Dachziegel 31, 32, 305
 Daseinsvorsorge 17
 Dauerhaftigkeit 1, 61, 66, 87, 101
 DDR 35, 112
 DDR-Schwarzbauten 84
 demografischer Wandel 16
 Denkmalbeschluss 183
 Denkmaleigenschaft 166
 Denkmalfachbehörde 175, 185, 208
 Denkmalfähigkeit 167
 Denkmalliehaber 193
 Denkmalliste 166
 denkmalrechtliche Verpflichtungen 178
 Denkmalumgebung 215
 Denkmalverträgliche Nutzung 206
 Denkmalwertkriterium 167
 Denkmalwürdigkeit 169
 Dereliktion *Siehe* Eigentumsverzicht
 Deutsche Bahn AG 199, 243
 Deutsche Einigung 85
 Deutsche Stiftung Denkmalschutz 165
 Deutsches Reich 83
 Dialogverfahren 233
 DIN 18005 238
 Dispositionsbefugnis 92
 Donut-Effekt 18
 Drittes Reich 35
 Drittschutz 211, 214
 Duldungspflicht 293, 308
 Durchführungsphase 280
 Durchgangserwerb 261
- effektiver Rechtsschutz 233
 Eigentum 35, 46, 243
 Eigentumsverzicht 329
 Einheimischenmodell 20
 Einheit von Substanz und Nutzung 92
 Einschätzungsprärogative 147, 225,
 320
 Einsturzgefahr 68
 Eishalle 112
 Emissionskontingente 232
 energetische Beschaffenheit 270
 Enkelgrundstück 50
- Entbebauungsplan 235
 Enteignung 35, 165, 244, 250
 Entfestigung 9
 Entkopplungswirkung 67, 70, 130, 131,
 156, 303
 Entwicklungsmaßnahme 261
 Erbgemeinschaft 35
 Erhaltungsinteresse 169
 Erhaltungskosten 189
 Erhaltungspflicht 132, 177, 179, 203
 Erhaltungssatzung 50, 119, 251, 265
 Erhebliche Beeinträchtigung 213
 Erledigung 87
 Erörterung 288
 Erster Weltkrieg 83
 Erwerb sehenden Auges 194
 Ewigkeitsgarantie 96
- Fachrecht 65
 Farbe 122, 131, 134, 165
 Farbschmierereien *Siehe* Graffiti
 Farbveränderung 134
 Fassade 32, 134, 165, 215, 307
 Fassadenreinigung 310
 Feinsteuerung 231
 Fenster 32, 142, 149, 209, 306
 Festsetzungsmöglichkeiten 24, 229,
 260
 Feststellungswirkung 72, 81
 Fiktion 80, 102, 177, 254
 Finanzierungsmöglichkeiten 260, 288
 fiskalisches Handeln 338
 Flächenneuanspruchnahme 6
 Flächennutzungsplan 138, 224
 Flächenrecycling 7, 267
 Flächensparoffensive 10
 Flächenversiegelung 8
 Föderalismusreform 15
 Fragestunden 234
 Freilegung 277, 284
 Freistellungsverfahren 76
 Fremdkörperrechtsprechung 160
 Fünfjahresfrist 85
 Funktionslosigkeit 109, 207
 Funktionsmangel 272
- Gasexplosion 112
 Gebietsabgrenzung 275
 gebietsbezogene Gesamtmaßnahme 259
 gebildeter Durchschnittsbetrachter 143
 Gefahr 43, 68, 172, 180, 181, 277, 290,
 301, 302, 303, 304, 317
 Gefahrenschwelle 32

- Gefahrforschungsmaßnahmen 306
 Gemeinwohlbezug 117
 Gemengelage 162, 230, 231
 Genehmigungsfiktion 80
 Genehmigungsfreiheit 70
 Genehmigungspflicht 78, 83, 119, 201,
 206, 278, 280, 325
 Gentrifizierung 239, 263
 Gesundheit 1, 33, 63, 231, 238, 302,
 304, 306, 317
 Gewerbebetrieb 97, 230
 Graffiti 60, 135
 Grunderwerbskosten 220, 250
 Grundsatz der Materialgerechtigkeit
 209

 Handlungspflicht 28, 221, 265, 293,
 308
 Haushaltsrecht 295
 Historische Gebäude 81
 horizontale Gliederung 231

 Identitätsverlust 116
 Immissionsgrenzwerte 237
 immissionsschutzrechtliche
 Genehmigung 49, 89
 immissionswirksame flächenbezogene
 Schallleistungspegel 231
 Immobilienmarkt 13, 35, 37, 39, 43,
 267
 Immobilienprojektentwicklung 203
 Industrialisierung 9
 informelle Planungen 239
 Infrastruktureinrichtung 17
 Innenbereichszuordnung 150
 Innenentwicklung 21, 235, 255, 261,
 274, 296, 327
 Innenentwicklungsmaßnahme 261, 262
 Innenentwicklungspotenzial 4, 25, 240,
 327, 342
 In-sich-Verwaltungsakt 336
 Instandhaltungsmaßnahmen 115, 174,
 180, 301
 Instandsetzung 115
 Instandsetzungsobliegenheit 247
 Instandsetzungspflicht 171, 247
 Instandsetzungsverfügung 180, 215,
 306, 312, 323
 Investitionsverhalten 36
 Ipso-iure System 167
 Irrtümer 249
 Kahlschlagsanierung 239, 263
 Kapitalmarkt 13

 Kaserne 82, 158
 Kaufkraft 18, 239
 Kirchen 200
 kleinklimatische Verhältnisse 236
 Kölner Historisches Archiv 112
 konstitutives System 167
 Konversion 82
 Körperschaften des öffentlichen Rechts
 197
 Kosten 62, 291
 Kriminalitätsrate 229, 273
 Kunstfreiheit 59, 128

 landesverfassungsrechtliche Regelungen
 60, 199
 Ländliche Regionen 19
 Landwirtschaft 12, 19, 40, 100, 123
 Lärmbelastung 1
 Lärmgrenzwerte 231
 Lärmkontingentierung 231
 Leerstand 3, 17, 38, 90, 207, 277, 301,
 325
 Lösungsanspruch 173, 175
 Luftreinhaltung 1, 237

 Marktanalysen 193
 Marktmechanismen 220, 268
 Maßnahmen der Innenentwicklung 24,
 223, 241
 Materialgerechtigkeit 209
 Mediation 234
 Meinungsumfragen 145
 Metropolregionen 13, 26, 225, 267,
 286, 329
 Mietobergrenze 282
 Mietwohnungen 13, 36
 Milieuschutzsatzung 266, 283
 Mischgebiet 231
 Missbrauchspotenzial 176, 196
 Modernisierungs- und
 Instandsetzungsgebote 270, 289
 Münchener Staffelbauordnung 83

 Nachhaltigkeit 7
 Nachhaltigkeitsprinzip 13
 Nachhaltigkeitsstrategie 4, 8
 Nachprägung 160, 162
 Nachverdichtung 23, 223, 240
 Nachweis *Siehe Beweislast*
 Nachwirkung 155
 Nassauskiesungsbeschluss 48, 64
 Neuordnung 259, 261
 Neuversiegelungsrate 7, 26, 313

- Nicht-mehr-Denkmal 178, 183
 Nicht-mehr-Gebäude 157, 255
 Nichtnutzung 27, 29, 33, 93, 99, 249,
 294, 301, 318
 Normenhierarchie 68
 Normenkontrollverfahren 212, 233
 Notmaßnahmen 181
 Numerus clausus 24, 221, 260
 Nutzungsabsicht 99, 315
 Nutzungsänderung 93, 106, 107, 119,
 265
 Nutzungsaufgabe 3, 93, 95, 99, 158
 Nutzungsobliegenheit 91, 107, 307
 Nutzungsunterbrechung 94

 objektiver Durchschnittsbetrachter 149
 Obliegenheit 91, 95, 107, 229, 247, 307
 Offenbacher Hafen 23 243
 öffentliche Grünflächen 222
 öffentliche Unternehmen 199
 Optimierungsgebot 235, 242
 Ordnungsmaßnahmen 276
 organische Siedlungsstruktur 158
 Ortsbild 119
 Ortsgestaltungssatzung 119, 125, 221
 Ortsrandlage 150, 157
 Ortsteilqualität 158

 planakzessorische Maßnahmen 221
 Planersatz 154, 223
 Planschadensrecht 157, 246
 Planungsänderungen 71
 Planungserforderlichkeit 225
 Planungsobliegenheit 229
 Planungspflicht 228
 Planungsworkshop 234
 positive Ortsbildpflege 119, 132
 Prägung 160, 161, 164
 Preisruhe 280
 Preußisches Baupolizeigesetz 83
 Private Equity Fonds 37, 252
 Privatnützigkeit 51, 183, 189, 204, 245,
 332
 Prognose 31, 99, 170, 258, 317
 Prozessrisiko 233
 Prüfungsumfang 70, 72
 Putz 134, 206
 Realisierungsverpflichtung 220
 Regierungsviertel 262
 Regulierungsermessens 47, 225
 Rekonstruktion 171
 Restaurierung 170
 Restitution 35

 Revitalisierung 226, 343
 Rohbau 73, 319
 Rollladenkästen 209
 Rückbau 17, 41, 232, 262
 Rückbaugesbot 114, 292, 308
 Rückentwicklungsmaßnahme 263
 Rücksichtnahmegebot 215
 Ruine 30, 113, 157, 165, 255, 256, 294,
 308, 316

 Sachbescheidungsinteresse 119
 Sachverständigengutachten 146
 Sanierungsbebauungsplan 266, 274,
 279
 Sanierungskonzept 119, 273
 Sanierungsprogramm 271
 Sanierungsrecht 267
 Sanierungsrechtliche Abwägung 274
 Sanierungsrechtliche Auflage 281
 Sanierungsrechtliche Genehmigung
 278
 Sanierungsstau 30, 116, 191, 267
 Sanierungsziel 273, 279
 Sanktionsmöglichkeiten 179
 Schädlingsbefall 32
 Schallimmissionskonflikte 238
 Schandfleck 124, 168, 227
 Schaufenster 118, 142, 149
 Schimmelbefall 255
 Schrottimmoblie 2, 27, 39
 Schrumpfende Regionen 15
 Schutzwürdigkeitslehre 52
 Schwarzbau 80, 85, 255, 256, 298, 312
 Share Deal 280
 Sharing Economy 15
 Sicherungsfunktion 72
 Sicherungsmaßnahmen 305
 Situationsgebundenheit 183, 215
 Sozialbindungsklausel 51, 117
 soziale Brennpunkte 273
 soziale Segregation 272
 sozialgerechte Bodennutzung 51
 Sozialplan 278
 Sperrwirkung 311
 Spezialermächtigung 309
 staatlicher Verwalter 112
 Stadt der kurzen Wege 230, 238
 Städtebauförderung 260, 276, 284, 286
 städtebauliche Entwicklungskonzepte
 226, 239
 Städtebauliche Gebote 120, 287
 Städtebauliche Missstände 228, 256,
 268

- Städtebaurechtsnovelle 2017 231
 Stadtmauern 9
 Stadtplanerischer Ansatz 6
 Stadtumbau 264
 Stadtumbau Ost 267
 Standsicherheit 31, 115, 277, 302
 Steuerrecht 3, 41, 74, 190, 254, 277, 327
 Strafrecht 3
 Straßenbild 136
 Strom- und Wasseranschluss 114
 Strukturwandel 19, 40, 161
 Sturmschäden 33
 Subsidiarität 216, 294
 Substanzmängelsanierung 269
 Substanzschwächeranierung 271, 272, 285
 Suburbanisierungsprozess 20

 Tauben 32
 Tekturgenehmigung 71
 Trading-Down-Effekt 43, 52, 148, 256
 Truppenstützpunkte 93
 Typenbaugenehmigung 71

 Übergangsfristen 58
 Übergangsvorschriften 58
 Umgebungskontext 117
 Umweltbundesamt 22
 Unbebaute Grundstücke 253
 Unkenntnis 184
 urbanes Gebiet 230

 Vandalismus 33, 142
 Veränderungssperre 278
 Verantwortlichkeit 328
 Verbesserungspflicht 181
 Verdrängung 20, 236, 266, 282
 Verfahrensfreiheit 76
 Verfall 29, 269, 272, 315
 Verfallsprozess 3, 29
 Vergleichswertmethode 283
 Verhinderungsplanung 227
 Verkaufsunmöglichkeit 192
 Verkehrswert 186, 196
 Verleihungstheorie 47
 Vermögensgesetz 35
 Vermögensverhältnisse 102, 196
 vernünftiger Bauherr 103

 Verordnung über die baupolizeiliche
 Behandlung von öffentlichen Bauten
 83
 Verschattung 236
 Verschulden 32, 91, 112, 149, 177, 315
 Verunstaltungsschutz 118
 Verwahrlosungsprozess *Siehe*
 Verfallsprozess
 Verzicht 56, 92, 104
 Verzichtswille 93
 Volksbegehren gegen Flächenfraß 10
 Vollstreckungsmaßnahmen 339
 Vollzugsdefizit 52, 180, 322
 Vorhabenrealisierung 69, 73
 Vorkaufsrecht 250

 Wählerstimmen 295
 Wanderungsbewegungen 16
 Wasserschäden 32, 99
 Wechselwirkung 110, 117, 272
 Werbeanlage 122, 129, 140
 Wesentlichkeitstheorie 53, 178, 216
 Wiederherstellungsanordnung 177, 201
 Wiederherstellungsanspruch 175
 Wirtschaftlichkeitsberechnung 192, 194
 Wohnraumeigenschaft 327
 Wohnsiedlungsgenehmigung 82
 Wohnungsaufsichtliche Maßnahmen 323
 Wohnungsaufsichtsrecht 35, 323
 Wohnungsmarkt 13, 51, 148, 240, 257, 265, 325

 Zeitablauf 73
 Zeitmodell 100
 Zeitzeuge 167
 Zerstörung 111, 171, 316
 Zivilrecht 3
 Zumutbarkeit 165, 182, 198
 Zusatzabkommens des NATO-
 Truppenstatuts 82
 Zwangserbe 197, 334
 Zwangsversteigerung 91
 Zwangsvollstreckung 252
 Zweckentfremdung 15, 326
 Zweiter Weltkrieg 83
 Zweites Wohnungsbaugesetz 254