



Prof. Dr. Judith Froese

Fachbereich Rechtswissenschaft

Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit Nebengebieten
Fach 110, Universitätsstraße 10
D-78464 Konstanz

judith.froese@uni-konstanz.de
www.jura.uni-konstanz.de/froese/

Fiesole, 24. Juni 2024

Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Rechtsaus- schusses am 26. Juni 2024 über

Gesetzentwurf der Bundesregierung „Gesetz zur Bekämpfung missbräuchlicher Ersteigerungen von Schrottimmobilien“ (BT-Drs. 20/11308)

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll einer speziell gelagerten Problematik aus dem größeren Komplex sog. Problem- bzw. Schrottimmobilien begegnet werden. Damit reagiert die Bundesregierung auf vereinzelt vorkommende missbräuchliche Ersteigerungen von Immobilien, die nicht zum nachhaltigen Erwerb der Immobilie erfolgen, sondern lediglich zur Ausnutzung der bereits ab dem Moment der Zuschlagserteilung gegebenen Eigentümerstellung. Ungeachtet dessen, dass Einzelfälle den Anlass für die Regelung gegeben haben, handelt es sich um einen generellen Rechtssatz und damit nicht um ein unzulässiges Einzelfallgesetz i.S.d Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG.¹ Es ist legitim, wenn der Gesetzgeber auch gegen solche vereinzelt vorkommenden Missstände vorgeht. Aus verfassungsrechtlicher Sicht sollte die geplante Regelung in § 94a ZVG-E allerdings unter den Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit (Art. 14 GG) und der Typisierung (Art. 3 Abs. 1 GG) wie auch des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz (Art. 14 GG, Art. 19 Abs. 4 GG) überdacht werden. Meine Stellungnahme konzentriert sich auf diese Aspekte. Darüber hinaus ist die Verortung im Zwangsvollstreckungsrecht in regelungssystematischer Hinsicht fragwürdig, weil dieses primär dem Schutz der Vollstreckungsgläubiger dient, der Gesetzentwurf hingegen städtebauliche und ordnungsrechtliche Zwecke verfolgt.

¹ Vgl. nur: BVerfGE 25, 371 (396) m.w.N.

I. Verhältnismäßigkeit (Art. 14 GG) und Typisierung (Art. 3 Abs. 1 GG)

Durch die Einfügung eines neuen § 94a ZVG-E soll verhindert werden, dass überhöhte Gebote auf sog. Problemimmobilien abgegeben werden, um nach Erteilung des Zuschlags Einnahmen hieraus zu generieren, das Gebot aber letztlich nicht zu zahlen. Zu diesem Zweck soll den Gemeinden – unabhängig von einer Beteiligtenstellung – das Recht eingeräumt werden, in einem Zwangsversteigerungsverfahren einen Antrag auf gerichtliche Verwaltung zu stellen. Hierzu muss die Gemeinde bestätigen, dass es sich bei der zu verwaltenden Immobilie um eine „Problemimmobilie“ handelt.

Mit dem Zuschlag wird der Ersteher zivilrechtlich Eigentümer der zwangsversteigerten Immobilie (§ 90 ZVG). Diese Eigentümerstellung wird verfassungsrechtlich von Art. 14 GG geschützt und umfasst sowohl die Verfügungsbefugnis als auch das Recht, den Nutzen aus dem Eigentumsgegenstand zu ziehen. Hierzu zählen insbesondere auch Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung. Einschränkungen der Verfügungsbefugnis durch die Anordnung der Zwangsverwaltung und der Möglichkeit, den Ertrag aus dem Eigentum zu erzielen, müssen sich verfassungsrechtlich rechtfertigen lassen. Eine gesetzliche Bestimmung, die die Anordnung der Zwangsverwaltung ermöglicht, ist als **Inhalts- und Schrankenbestimmung** des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) zu qualifizieren und muss insbesondere verhältnismäßig sein.² Die Schutzwirkung der Eigentumsgarantie wird in der Rechtsprechung je nach dem sozialen oder personalen Bezug des Eigentums differenziert. Die gesetzgeberische Befugnis zur Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums ist danach umso weiter, je mehr das betreffende Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion stehe.³ Die notwendige Gemeinwohlbezogenheit von Eigentumseingriffen setzt dem Gesetzgeber daher um so engere Grenzen, je weniger die möglichen Eigentumsnutzungen und -verfügungen einen sozialen Bezug haben, dh nur innerhalb der Privatsphäre des Eigentümers verbleiben und je mehr sie der Sicherung der persönlichen Freiheit des Eigentümers dienen.⁴ Bei Grund und Boden nimmt die Rechtsprechung einen besonders ausgeprägten sozialen Bezug an, der es in Verbindung mit dem Umstand, dass dieser unvermehrbar, gleichzeitig aber unentbehrlich ist, verbieten soll, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen. Vielmehr erwachse daraus dem Gesetzgeber die Pflicht, die Interessen der Allgemeinheit bei Grund und Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.⁵

² Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Inhalts- und Schrankenbestimmungen siehe nur: *Otto Deppenheuer/Judith Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 223 ff.

³ BVerfG Urt. v. 8.7.1976 – 1 BvL 19/75, BVerfGE 42, 263 (294) = NJW 1976, 1783; Urt. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532/77 ua, BVerfGE 50, 290 (340) = NJW 1979, 699; Beschl. v. 12.6.1979 – 1 BvL 19/76, BVerfGE 52, 1 (32) = NJW 1980, 985; Beschl. v. 11.10.1988 – 1 BvR 743/86, 1 BvL 80/86, BVerfGE 79, 29 (40) = NJW 1992, 1307; Urt. v. 14.2.1989 – 1 BvR 308/88, 1 BvR 336/88, 1 BvR 356/88, BVerfGE 79, 292 (302 ff.) = NJW 1989, 970; Beschl. v. 23.9.1992 – 1 BvL 15/85, 1 BvL 36/87, BVerfGE 87, 114 (146) = NJW-RR 1993, 971.

⁴ BVerfG Urt. v. 1.3.1979 – 1 BvR 532/77 ua, BVerfGE 50, 290 (340 f.) = NJW 1979, 699; Beschl. v. 1.7.1981 – 1 BvR 874/77 ua, BVerfGE 58, 81 (112) = NJW 1982, 155; Urt. v. 14.2.1989 – 1 BvR 1131/87, BVerfGE 79, 283 (289) = NJW 1989, 972; *Florian Becker*, in: Stern/Becker, GG, 3. Aufl. 2019, Art. 14 Rn. 187 f.

⁵ BVerfG Beschl. v. 12.1.1967 – 1 BvR 169/63, BVerfGE 21, 73 (82 f.) = NJW 1967, 619; Beschl. v. 12.6.1979 – 1 BvL 19/76, BVerfGE 52, 1 (29) = NJW 1980, 985; Beschl. v. 23.9.1992 – 1 BvL 15/85, 1 BvL 36/87, BVerfGE 87, 114 (146) = NJW-RR 1993, 971.

Die Regelung verfolgt das **legitime Ziel**, die missbräuchliche Ausnutzung der bereits durch den Zuschlag erworbenen Eigentümerstellung zu verhindern, um so eine (weitere) Verwahrlosung der betreffenden Immobilien und hierdurch bedingten weiteren Problemen zu begegnen. Einen verantwortungsvollen Umgang von Eigentümern mit ihren Immobilien wird § 94a ZVG-E zwar nicht erreichen können, sondern lediglich punktuell die missbräuchliche Ausnutzung der bereits durch den Zuschlag erworbenen Eigentümerstellung verhindern können. Der Gesetzgeber darf auch dann solche kurzfristig wirkenden Maßnahmen ergreifen, wenn erst andere, langfristig wirkende Maßnahmen den Missstand nachhaltig beheben würden.⁶

In denjenigen Fällen, in denen tatsächlich eine missbräuchliche Nutzung gegeben bzw. beabsichtigt ist, überschreitet der Gesetzgeber seinen **Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum**⁷ durch die in § 94a ZVG-E vorgesehene Möglichkeit, die Zwangsverwaltung anzuordnen, nicht. Auch die Bewertung, das öffentliche Interesse, die Verwahrlosung der Immobilien zu verhindern, überwiege hier das Interesse der Eigentümer, ist von diesem Spielraum gedeckt.

Bedenken begegnet § 94a ZVG-E allerdings, soweit **redliche Ersteher** hiervon gleichermaßen erfasst werden. § 94a ZVG-E soll Fälle der missbräuchlichen Ersteigerung sog. Problemimmobilien verhindern, erfasst aber tatsächlich auch Fälle der redlichen Ersteigerung. Von den jährlich gut 21.000 Versteigerungsverfahren betreffen laut Regierungsentwurf ca. 50 Fälle sog. Problemimmobilien. Der Regierungsentwurf geht weiter davon aus, dass ein missbräuchliches Vorgehen lediglich die Hälfte dieser Fälle (ca. 25 pro Jahr) betrifft.⁸ In 50 % der Fälle, in denen künftig eine Zwangsverwaltung angeordnet werden kann, handelt es sich demnach um redliche Eigentümer. Die vorgenommene **Typisierung** ist vor diesem Hintergrund fragwürdig:

Zwar darf der Gesetzgeber bei der Ordnung von Massenerscheinungen (insbesondere in der Sozialversicherung und im Steuerrecht) „bestimmte in wesentlichen Elementen gleich geartete Lebenssachverhalte normativ zusammen[zu]fassen“⁹. Er darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren, dabei ist es ihm jedoch insbesondere nicht gestattet, einen atypischen Fall als Leitbild zu wählen.¹⁰ Er muss vielmehr realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen.¹¹

Eine zulässige Typisierung, die also nicht gegen den **allgemeinen Gleichheitssatz** (Art. 3 Abs. 1 GG) verstößt, setzt zudem voraus, dass die Härten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und der Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht sehr intensiv ist.¹² Der gesetzgeberische Spielraum für Typisierungen reduziert sich, wenn – wie vorliegend in Gestalt von Art. 14 GG – die Ausübung eines (anderen) Grundrechts betroffen ist.¹³

Die Typisierungsbefugnis wird stark strapaziert, wenn durch die gewählte Regelungstechnik in der Hälfte der Fälle kein missbräuchliches Verhalten vorliegt. Der Entwurf knüpft nicht an

⁶ BVerfG NJW 2019, 3054 (3058).

⁷ Siehe hierzu nur: *Otto Depenheuer/Judith Froese*, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 14 Rn. 223.

⁸ BT-Drs. 20/11308, S. 11 f.

⁹ BVerfGE 145, 106 Rn. 107.

¹⁰ BVerfGE 120, 1 (30); 126, 268 (279); 152, 274 (315).

¹¹ BVerfG NJW 2009, 209 (212); 145, 106 Rn. 127.

¹² BVerfGE 138, 174.

¹³ BVerfGE 98, 365 (385).

ein solches an (bspw. durch eine tatbestandliche Voraussetzung der Abgabe eines Gebotes, das deutlich über dem Verkehrswert der Immobilie liegt), sondern an das **Eigentumsobjekt**: Handelt es sich um eine sog. Problemimmobilie, kann die Gemeinde einen Antrag auf Zwangsverwaltung stellen. Vom Zustand der Immobilie bzw. ihrer bisherigen/derzeitigen Nutzung wird also auf ein missbräuchliches Verhalten des Erstehers geschlossen. Der Gesetzentwurf geht zwar davon aus, dass durch einen entsprechenden Hinweis auf einen von der Gemeinde gestellten Antrag (§ 94a Abs. 2 ZVG-E) frühzeitig Gespräche zwischen Bietinteressenten und Gemeinde möglich sind, in denen die Gemeinde sich davon überzeugen kann, dass eine problematische Nutzung im konkreten Fall nicht vorliegt. Unsicherheiten verbleiben hier jedoch sowohl auf Seiten des Erstehers als auch der Gemeinde, zumal die Definition der Problemimmobilie (§ 94a Abs. 2 Nr. 1-3 ZVG-E) auslegungsbedürftig ist und gesetzlich nicht geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen die Annahme einer missbräuchlichen Nutzung entkräftet werden kann.

Abgemildert wird der Eigentumseingriff dadurch, dass die Zwangsverwaltung lediglich zeitlich begrenzt wirkt und durch eigenes Zutun beendet werden kann: Der (redliche) Ersteher kann u.a. durch Zahlung oder Hinterlegung des Gebots (§ 94a Abs. 1 ZVG-E) bewirken, dass die Zwangsverwaltung endet und er über sein Eigentum verfügen und den Nutzen hieraus ziehen kann. Allerdings ist zu bedenken, dass die Zahlung des Gebotes auch für redliche Ersterer eine gewisse Zeitspanne in Anspruch nehmen wird, insbesondere wenn eine Kreditfinanzierung erfolgt und dass sich auch vorübergehende Einschränkungen für den betreffenden Zeitraum rechtfertigen lassen müssen.¹⁴ Zwar wird für den Zeitraum der Zwangsverwaltung eine Leistung durch den Verwalter erbracht; nichtsdestotrotz handelt es sich bei der Zwangsverwaltung um einen rechtfertigungsbedürftigen Eigentumseingriff, weil der Eigentümer in diesem Zeitraum nicht frei über sein Eigentum verfügen kann. Art. 14 GG ist in allererster Linie Bestandsgarantie und nur ausnahmsweise eine Wertgarantie.

II. Anspruch auf effektiven Rechtsschutz (Art. 14 GG, Art. 19 Abs. 4 GG)

Dass auch redliche Ersterer vom Anwendungsbereich des § 94a ZVG-E umfasst sind, ist insbesondere deshalb problematisch, weil nicht vorgesehen ist, dass das Gericht das Vorliegen der Voraussetzungen einer sog. Problemimmobilie oder die missbräuchliche Absicht des Erstehers prüft. Für die Beantragung der Zwangsverwaltung bedarf es lediglich der Bestätigung seitens der Gemeinde, dass es sich um eine Problemimmobilie handelt. Einer Darlegung der Gemeinde, dass die Merkmale des § 94a Abs. 2 S. 2 ZVG-E vorliegen, bedarf es ebenso wenig wie einer Begründung des Verdachts, dass der Ersteher einen Missbrauch beabsichtigt. Das Gericht hat die Zwangsverwaltung ohne weitere Begründung anzuordnen.¹⁵ Um Verzögerungen zu vermeiden, mag dies bei der Anordnung der Zwangsverwaltung noch hinnehmbar sein. Allerdings fehlt es auch an Rechtsschutzmöglichkeiten für den Ersteher, nachträglich durch die Einlegung von Rechtsmitteln einzuwenden, dass es sich nicht um eine Problemimmobilie handelt. Denn § 94a ZVG-E hat das tatsächliche Vorliegen einer Problemimmobilie gerade nicht zur tatbestandlichen Voraussetzung, sondern verlangt allein die diesbezügliche

¹⁴ Vgl. BVerfGE 159, 223 Rn. 222.

¹⁵ Siehe auch BT-Drs. 20/11308, S. 17.

Bestätigung der Gemeinde. Eine Möglichkeit, die redlichen Absichten darzulegen, besteht lediglich in Gestalt der Zahlung bzw. Hinterlegung des Gebots, der außergerichtlichen Einigung oder Befriedigung (§ 94a Abs. 1 ZVG-E). Rechtsschutz gegen die Anordnung der Zwangsverwaltung kann mit dem Einwand der Redlichkeit hingegen nicht gesucht werden.

Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich in Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 14 GG verankerten Anspruchs auf **effektiven Rechtsschutz** sollte dies überdacht werden: Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Eigentums als Bestandsgarantie wirkt auch auf das zugehörige Verfahrensrecht ein.¹⁶ Art. 14 gebietet einen Mindeststandard an verfahrensrechtlicher Gestaltung zur effizienten Grundrechtswahrnehmung im behördlichen und gerichtlichen Verfahren. Unmittelbar aus Art. 14 ergibt sich ein Anspruch auf einen effektiven Rechtsschutz, der Art. 19 Abs. 4 ergänzt.¹⁷

III. Zusammenfassende Bewertung

Aus verfassungsrechtlicher Sicht sollte die geplante Regelung in § 94a ZVG-E unter den Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit (Art. 14 GG) und der Typisierung (Art. 3 Abs. 1 GG) wie auch des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz (Art. 14 GG, Art. 19 Abs. 4 GG) überdacht werden. Insbesondere sollte der betroffene Personenkreis präziser und damit treffgenauer bestimmt werden. Dies könnte beispielsweise dadurch erfolgen, dass nicht allein an das Vorliegen einer – vorzugsweise näher gesetzlich zu bestimmenden sog. Problemimmobilie – angeknüpft wird, sondern zusätzlich an die Höhe des abgegebenen Gebots im Verhältnis zum Verkehrswert der Immobilie und/oder ein Verhalten des Ersteigerers in vorherigen Zwangsversteigerungsverfahren. Hiermit würde der Gesetzgeber den Gemeinden konkretere und handhabbare Voraussetzungen für eine Antragstellung vorgeben. Eine gerichtliche Überprüfung des Vorliegens einer sog. Problemimmobilie (und ggfs. zusätzlicher Voraussetzungen) sollte im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes jedenfalls nachgelagert ermöglicht werden.

¹⁶ Vgl. BVerfG Beschl. v. 23.4.1974 – 1 BvR 6/74, 1 BvR 2270/73, BVerfGE 37, 132 (141, 149) = NJW 1974, 1499; Beschl. v. 7.12.1977 – 1 BvR 734/77, BVerfGE 46, 325 (334) = NJW 1978, 368; Beschl. v. 27.9.1978 – 1 BvR 361/78, BVerfGE 49, 220 (225) = NJW 1979, 534.

¹⁷ BVerfG Beschl. v. 10.10.1978 – 1 BvR 475/78, BVerfGE 49, 252 (257) = NJW 1979, 538.