

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



24.06.2024

Stellungnahme

**Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung missbräuchlicher Ersteigerungen von Schrottimmobilien
(Schrottimmobilien-Missbrauchsbekämpfungsgesetz)
Bundestags-Drucksache 20/11308**

Allgemein

Die geplante Neuregelung ist ein unkompliziertes und wirkungsvolles Instrument, um dem Problem der missbräuchlichen Ausübung des Eigentums an Problemimmobilien durch den Erwerb in der Zwangsversteigerung entgegenzuwirken. Die Gemeinden können nun auch in Zwangsversteigerungsverfahren, an denen sie selbst nicht beteiligt sind, eine gerichtliche Verwaltung beantragen. Voraussetzung soll sein, dass die Immobilie in der Gemeinde gelegen ist und die Gemeinde mit dem Antrag auf gerichtliche Verwaltung bestätigt, dass es sich um eine Problemimmobilie handelt.

Problemimmobilien sind in vielen Städten und Gemeinden eine große Herausforderung für die Entwicklung von Stadtquartieren und Ortsteilen. Die Gründe ihrer Entstehung sind vielfältig. Sie finden sich in verschiedenen Teilen des Wohnungsmarktes und in beinahe allen Regionen Deutschlands. Sie sind keineswegs nur eine Folgewirkung aktueller demografischer oder wirtschaftlicher Umbrüche.

Problemimmobilien sind in den Städten und Gemeinden bekannt

Die Zahl möglicher Anwendungsfälle beruht auf Schätzungen auf Basis der Angaben einzelner Städte und Gemeinden. So wird deutschlandweit von 50 Verfahren pro Jahr ausgegangen (Referentenentwurf 30 Verfahren), in denen Problemimmobilien zwangsversteigert werden und in denen ein Antrag für die Gemeinde nach bislang geltendem Recht nicht möglich war. Die kommunalen Spitzenverbände verfügen ebenfalls nicht über eine gesicherte Empirie möglicher Fallzahlen, jedoch wurden uns beispielsweise aus einer Stadt im südöstlichen Ruhrgebiet ca. 140 problematische Immobilien gemeldet, die verschiedene Missstände aufweisen. Allein in dieser Stadt ist schon von einer Fallzahl von ca. 8-10 jährlichen missbräuchlichen Zwangsversteigerungen auszugehen.

Es steht nicht zu befürchten, dass die Städte und Gemeinden das neue Instrument leichtfertig anwenden werden. So ist die Anordnung der gerichtlichen Verwaltung auch für die Städte und Gemeinden mit Aufwand und Kosten verbunden. Die Identifizierung eines Objektes als

Problemimmobilie wird stark vom äußeren Eindruck, der Bewohnerstruktur und der unmittelbaren Umgebung geprägt. Durch verschiedene Einflüsse kann sich in kurzer Zeit ein Abwärtstrend in bestimmten Straßenzügen entwickeln. Daher ist eine Beurteilung, ob ein Antrag auf gerichtliche Verwaltung gestellt werden sollte, nicht allein auf Basis der gelisteten Objekte möglich. Bei Versteigerungsverfahren in bekannten problematischen Straßenzügen werden in der Regel eine Ortsbegehung und weitere Prüfungen erfolgen. Die Städte und Gemeinden werden ein Konzept oder nachvollziehbare und transparente Begründungen entwickeln (müssen), für welche Fälle und unter welchen Voraussetzungen ein Antrag auf gerichtliche Verwaltung gestellt werden soll. Das vermeidet den Vorwurf des willkürlichen Handelns.

Zur Neuregelung in § 94a ZVG-E

Neues Antragsrecht trägt dazu bei, missbräuchliche Ersteigerungen zu verhindern

Die Neuregelung ist geeignet, die bestehende Situation zu verbessern. Die Bestellung eines gerichtlichen Verwalters bis zur Zahlung des Höchstgebots ist eine schnell umzusetzende Maßnahme. Das kann die Ersteigerung für unseriöse Bieter unattraktiv machen. Wichtig ist auch, dass der Antrag schon vor dem Versteigerungstermin gestellt werden kann und in die Terminbestimmung mit aufzunehmen ist. Das kann unseriöse Bieter schon von vorneherein von der Gebotsabgabe abhalten. Für seriöse Bieter kann das ein Anlass sein, sich vor dem Versteigerungstermin mit der Kommune in Verbindung zu setzen, um über die Instandsetzung und zukünftige Nutzung der Problemimmobilie ins Gespräch zu kommen. So besteht die Chance, mit dem zukünftigen Eigentümer zur Abwendung eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots vertragliche Vereinbarungen zur Instandsetzung treffen zu können, für die ggf. auch Fördermittel genutzt werden können.

Zusatzerfordernis des Vorliegens einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erschwert das Antragsrecht unnötig

Wir fordern, das Zusatzerfordernis, wonach eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei der Begründung für das Vorliegen einer Problemimmobilie vorliegen muss, zu streichen.

In Abänderung zum Referentenentwurf, der keine weiteren Bedingungen für das kommunale Antragsrecht vorgesehen hat, muss die Gemeinde in ihrem Antrag nach § 94a Abs. 2 ZVG-E jetzt bestätigen, dass es sich um eine Problemimmobilie handelt. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, da – wie bereits eingangs erwähnt – die problematischen Immobilien in den Gemeinden bekannt und häufig in Registern etc. erfasst sind.

Nicht nachvollziehbar ist allerdings, warum es im neuen § 94a Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 ZVG-E nicht ausreicht, dass die Gemeinde das Vorliegen eines städtebaulichen Missstands oder eines baulichen mangels nach § 177 BauGB bestätigt, sondern diese Missstände oder Mängel auch noch zusätzlich eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen müssen. Die

Verknüpfung dieser beiden Merkmale ist nicht sachgerecht. Sie brächte eine zusätzliche materielle Erschwernis und weiteren Prüfaufwand mit sich und wäre eine zu hohe Hürde für die Nutzung des neuen Antragsrechts. Die Bemühungen, den Gemeinden ein einfaches Instrument zur Verfügung zu stellen, würde damit wieder unterlaufen.

Die in § 177 BauGB festgelegten Merkmale für das Vorhandensein von Missständen oder Mängeln sind – bei einer starken Ausprägung – für sich allein schon geeignet, um den Tatbestand einer Problemimmobilie zu erfüllen. Einer zusätzlichen „Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ bedarf es daher nicht. So sieht es auch die Definition von Problemimmobilien im „Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, 2020, vor, an die sich der Gesetzentwurf ausdrücklich anlehnen will (Seite 21 des Leitfadens: „Vereinfacht gesagt: Von einer Problemimmobilie kann gesprochen werden, wenn eines der beiden Merkmale „bauliche Verwahrlosung“ oder „nicht angemessene Nutzung“ so stark ausgeprägt ist, dass eine Intervention erforderlich ist bzw. geboten erscheint“).

Wirksame Alternativen

Die Begründung enthält Ausführungen zur Wirksamkeit möglicher Alternativen aus anderen Rechtsgebieten, mit denen der missbräuchliche Erwerb von Problemimmobilien auch bekämpft werden könnte. Im Ergebnis werden diese Alternativen als nicht tauglich bewertet. Das trifft in weiten Teilen de lege lata auch sicher zu. Wir sehen gesetzgeberischen Handlungsbedarf, um die nachstehenden Instrumente auch effektiver zur Lösung der Problemimmobilien-Situation einsetzen zu können.

a) Vorkaufsrechte auch im Kontext des Zwangsversteigerungsverfahrens zulassen

Wir regen dringend an, das Vorkaufsrecht nach §§ 24 und 25 BauGB auch auf Fälle in Zwangsversteigerungen für anwendbar zu erklären.

Das Vorkaufsrecht nach dem Baugesetzbuch (BauGB) ist in der Zwangsversteigerung nicht anwendbar. Die Ausweitung von städtebaulichen Vorkaufsrechten nach §§ 24 und 25 BauGB auf Zwangsversteigerungen könnte als zusätzliches Instrument gegen Schrott- bzw. Problemimmobilien Wirkung zeigen. Durch die im BauGB geregelte Möglichkeit, das Vorkaufsrecht zum Verkehrswert auszuüben, wären Vorkaufsrechte auch bei Geboten weit oberhalb des Verkehrswertes haushaltsrechtlich vertretbar. Voraussetzung sind stets ausreichende finanzielle Möglichkeiten der Gemeinden. Der Ausschluss des Vorkaufsrechts dient dem Gläubigerschutz. Aber auch das Wohl der Allgemeinheit als Voraussetzung für die Ausübung des Vorkaufsrechts ist ein schützenswerter Belang. Dieser Aspekt wird beim derzeitigen, kompletten Ausschluss des Vorkaufsrechts im Zwangsversteigerungsverfahren überhaupt nicht berücksichtigt.

Vorkaufsrechte müssen daher auch im Zwangsversteigerungsverfahren ermöglicht werden. Denkbar wäre beispielweise, das Vorkaufsrecht nach Beantragung aber vor Durchführung des

Zwangsversteigerungstermins auf Basis des im Zwangsversteigerungsverfahren vorliegenden Verkehrswertgutachtens ausüben zu können. Macht die Stadt oder Gemeinde von diesem Angebot keinen Gebrauch, kann der Zwangsversteigerungstermin wie üblich durchgeführt werden.

b) Erweiterung der Enteignungsmöglichkeit auch bei Nichterfüllung des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots

Wir regen an, die Enteignungsmöglichkeit auch auf andere Fallgestaltungen auszuweiten und hierfür den Katalog des § 85 Abs. 1 BauGB zu erweitern.

Anders als bei der Nichterfüllung des Baugebots nach § 176 BauGB ist eine Enteignung bei der Nichterfüllung der Gebote nach § 177 BauGB nicht vorgesehen. Wie beim Baugebot würde zwar auch hier die Rechtmäßigkeit der Enteignung stets auch noch an den Voraussetzungen von § 87 BauGB zu messen sein und sicherlich eine hohe Hürde setzen. Wie die Erfahrungen aus der Praxis aber zeigen (Difu-Untersuchung „Praxis-Check Baugebote“), helfen die mit hoheitlichen Optionen ausgestalteten Instrumente dabei, vorrangig zu einer gemeinsamen Lösung mit den Eigentümerinnen und Eigentümern zu kommen.

c) Anwendung des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots nach § 177 BauGB rechtssicherer machen

Die Begründung zum Referentenentwurf hat noch die Hemmnisse und Schwierigkeiten beim Erlass städtebaulicher Gebote, insbesondere des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots aufgezeigt und dargelegt, dass diese Instrumente für eine schnelle Problemlösung eher nicht geeignet sind. Auch wenn diese Ausführungen im jetzt vorliegenden Gesetzentwurf nicht mehr enthalten sind, möchten wir auf die Anwendungsschwierigkeiten für die Städte und Gemeinden hinweisen.

Erweitertes Betretungsrecht erforderlich; Erfassung der Missstände und Mängel deutlich vereinfachen

Wir regen an, das Betretungsrecht deutlich zu erweitern. Zudem muss die Erfassung der Missstände und Mängel als Basis zur Anordnung des Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots standardisiert werden.

Wird ein Gebot nach § 177 BauGB angestrebt, muss in der Regel eine detaillierte Mängelliste und ein Modernisierungsgutachten inkl. Kostenschätzung erstellt werden. Das ist nachvollziehbar, da der Adressat eines Gebots Klarheit darüber haben muss, was von ihm verlangt wird. Zur Begutachtung der Immobilie steht den Gemeinden aber nur das Grundstücks-Betretungsrecht nach § 209 BauGB zu. Dies erschwert die rechtssichere und zielführende Anwendung der Gebote. Insbesondere wenn es sich nicht nur um Mängel, sondern (auch) um Missstände handelt, ist ein Betretungsrecht des Gebäudes dringend erforderlich, um die Gutachten inkl.

Kostenschätzung erstellen zu können. Das weitere Ziel der Nutzbarmachung der Immobilie ist auch nur dann erreichbar, wenn eine Instandsetzung nicht nur die Hülle, sondern auch die Mängel im Gebäude erfasst.

Unklar ist zudem, wie detailliert zu beseitigende Misstände oder zu behebbende Mängel erfasst werden müssen, damit das Gebot rechtlich einwandfrei ist. Das Gesetz gibt hierzu keine konkrete Detailschärfe vor. Daher wurden aus Gründen der Rechtssicherheit bisher in der Praxis vielfach für jede Wohnung und jeden Wohnraum (soweit eine Betretung möglich war) die jeweiligen Mängel einzeln erfasst und dokumentiert. Analog hierzu wurden die erforderlichen baulichen Maßnahmen nach Zimmern und Gewerken angeordnet. Im Ergebnis führt dies zu einer katalogartigen Mängelliste zu sämtlichen Gewerken (Hochbau, Elektro, Klima, Sanitär etc.) mit sich immer wiederholenden Mängeln / Anordnungen, allein um jedem Versuch einer etwaigen Abwendung (Schutzbehauptungen, Ausreden etc.) rechtssicher entgegenzutreten bzw. um die angeordneten Maßnahmen durchsetzen zu können. Andernfalls läuft man Gefahr, in einem Raum oder einer Wohnung nicht alle Details aufgeführt zu haben, mit der Folge, dass die Durchsetzung einer Instandsetzung in diesem Fall angreifbar wäre.

Hier sind Verfahrenserleichterungen in Form gesetzlicher Vorgaben / Standards oder Mindestanforderungen erforderlich. Dadurch wird die Anwendung und Durchsetzbarkeit eines Modernisierungs- und Instandsetzungsgebots deutlich vereinfacht und rechtssicherer.

Unterstützung der Gemeinden bei der Kostentragung im Falle einer Ersatzvornahme erforderlich

Wir fordern, die Interventionsmöglichkeiten der Kommunen bei säumigen Eigentümern deutlich zu bewahren.

Die Durchsetzung des Gebots wird zum Problem, wenn der Eigentümer finanziell nicht in der Lage ist und die Kommune in die Ersatzvornahme geht. Hier nennt die Begründung zum Referentenentwurf noch zurecht das Hindernis, dass im Fall der Ersatzvornahme die gemeindlichen Kostenerstattungsansprüche vielfach ins Leere laufen. Hier könnte berücksichtigt werden, ob und wie die Stadt oder Gemeinde an der durch die Modernisierung entstandenen Wertsteigerung der Immobilie zu beteiligen ist und/oder ob ihr ein einfacher Zugriff auf Mieteinnahmen etc. gewährt werden kann.

Die Verhängung eines Zwangsgelds gegenüber nicht leistungsfähigen Eigentümern ist i.d.R. ermessensfehlerhaft, daher kann ein Gebot hier nur im Wege der Ersatzvornahme vollstreckt werden. In diesem Falle muss die Stadt oder Gemeinde in Vorleistung treten und kann nach Durchführung der Maßnahme von den Eigentümern ausschließlich die rentierlichen Kosten anfordern. Eine Option gegen das Leerlaufen von Geboten könnte auch die Möglichkeit zur Verhängung von Zwangsgeldern sein, die bei Nichtzahlung zu einer Sicherungshypothek bzw. der Unterwerfung zur sofortigen Vollstreckung führen, so dass die Städte oder Gemeinden ein Zwangsversteigerungsverfahren einleiten könnten.

Einführung eines Ankaufsrechts

Wir regen an, städtebauliche Gebote mit einem Ankaufsrecht zu verknüpfen

Eine weitere Option wäre, den Erlass des städtebaulichen Gebots zur Beseitigung der Missstände und Mängel für den Fall der Nichterfüllung mit einem Ankaufsrecht (auch zugunsten Dritter) der Stadt oder Gemeinde zu versehen, das grundbuchrechtlich zu sichern wäre. Hier könnte die Stadt oder Gemeinde dann ggf. nach Erwerb die Immobilie selbst instand setzen oder durch einen von ihr ausgewählten Dritten modernisieren lassen.

Die Vorschläge zeigen, dass die Bewältigung der Problemimmobilienproblematik vielfältige und fortzuentwickelnde Rechtsinstrumente erfordert. Im Zusammenspiel tragen sie dazu bei, der Entstehung von Problemimmobilien vorzubeugen und gewährleisten, dass vorliegende Mängel und Missstände nach der Ersteigerung behoben werden können.