



L I G A N T • Kurfürstendamm 136 • 10711 Berlin

**Heiko Randhahn**  
Rechtsanwalt und Notar, Partner  
Fachanwalt für Miet- und WEG-Recht  
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

**Jan-Nicolas Steinpitz**  
Rechtsanwalt und Partner

**Ike Landvoigt**  
Rechtsanwalt und Partner  
Fachanwalt für Arbeitsrecht  
Fachanwalt für Miet- und WEG-Recht

**Sebastian Grups**  
Rechtsanwalt und Partner  
Fachanwalt für Miet- und WEG-Recht

**Sascha Kugler**  
Rechtsanwalt und Partner

**Dr. Konstantin Bajohr**  
Rechtsanwalt und Mediator  
(freier Mitarbeiter)

LIGANT Partnerschaft von Rechtsanwälten  
Randhahn.Landvoigt.Steinpitz.Grups mbB  
AG Charlottenburg, PR 1324 B

Umsatzsteuer-ID Nr. DE320205806

**Geschäftskonto:**  
Deutsche Bank AG  
IBAN: DE86 1007 0124 0033 7006 00  
BIC: DEUTDEDB101

**Fremdgeldkonto:**  
Deutsche Bank AG  
IBAN: DE82 1007 0124 0033 7030 00  
BIC: DEUTDEDB101

Dezernat: Dr. Bajohr/  
E-Mail: @ligant.de  
Datum: 8. Oktober 2021  
Zeichen: 895/21KB08 kba  
D31/134-21

# Rechtsgutachten

zum Bauvorhaben Neubau eines Wohn- und Ge-  
schäftshauses „Am Dorfanger“ in Miersdorf

## Inhaltsverzeichnis

<b><u>A. Ausgangssituation</u></b>	<u>Seite 5</u>
I. Baumaßnahme „Am Dorfanger“	Seite 5
II. Verhinderung von Abriss alter Gebäude	Seite 5
III. Beschluss BV-069/2020 der Gemeindevertretung Zeuthen	Seite 6
<b><u>B. Fragestellungen</u></b>	<u>Seite 6</u>
<b><u>C. Beantwortung von Frage 1</u></b>	<u>Seite 6</u>
I. Ortsrecht	Seite 7
II. Baugenehmigung und Bebauungsplan	Seite 7
III. Bauordnungsrecht	Seite 7
1. § 80 Abs. 1 BauOBbg	Seite 7
2. § 80 Abs. 2 BauOBbg	Seite 7
3. § 81 BauOBbg	Seite 9
4. § 58 Abs. 2 Satz 2 BauOBbg	Seite 10
IV. Baugesetzbuch	Seite 10
1. § 176 Abs. 1 i. V. m. § 175 BauGB	Seite 10

a) § 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB	Seite 10
b) § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB	Seite 13
2. § 176 Abs. 2 BauGB	Seite 13
3. § 177 i. V. m. § 175 BauGB	Seite 14
a) Widerspruch zu Sinn und Zweck der Vorschrift	Seite 14
b) Tatbestand von § 177 BauGB nicht erfüllt	Seite 15
4. § 179 Abs. 1 i. V. m. § 175 BauGB	Seite 15
V. Ergebnis zu Frage 1	Seite 16
<b>D. Beantwortung von Frage 2</b>	<b>Seite 16</b>
I. Andere rechtliche Möglichkeiten, um nicht geschützte Gebäude zu erhalten	Seite 17
1. Denkmalschutz	Seite 17
a) Denkmale	Seite 17
b) Denkmalbereichssatzung	Seite 18
2. Städtebaulicher Rahmenplan	Seite 18
3. Farbleitplan	Seite 19
4. Innenbereichssatzung	Seite 19
5. Einzelgenehmigung gemäß § 34 BauGB	Seite 19

6. Kommunale Beratung	Seite 20
7. Gestaltungsfibel	Seite 20
II. Probleme bei der Anwendung von Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen	Seite 20
1. Einvernehmen der Gemeinde	Seite 20
2. Erhöhter Kontrollbedarf	Seite 21
3. Beteiligung der Öffentlichkeit	Seite 21
4. Art. 14 Abs. 1 GG	Seite 21
5. Gelegenheit zur Stellungnahme	Seite 21
6. Ordnungsgemäße Abwägung	Seite 22
7. Gefahr der schematischen Weiterentwicklung	Seite 22
8. Gefahr durch mangelnde Kenntnis	Seite 22
9. Bestimmtheitsgrundsatz	Seite 22
10. Zitiergebot	Seite 22
11. Untersuchung zur Anwendung ausgewählter Satzungen in der Planungs- und Bau- praxis im Land Brandenburg	Seite 22
a) Erhaltungssatzungen	Seite 23
b) Gestaltungssatzungen	Seite 23
12. Fazit	Seite 25

## A. Ausgangssituation

Das Gutachten beruht auf folgendem Sachverhalt, den die Gemeinde Zeuthen mitgeteilt hat:

### I. Baumaßnahme „Am Dorfanger“

„Seit über einem Jahr wird Am Dorfanger die Baumaßnahme Neubau eines Wohn- und Geschäftshauses mit 14 Wohneinheiten und Gewerbe (Baumaßnahme „Am Dorfanger“) nicht fortgesetzt. Der Dorfanger ist provisorisch mit einem Bauzaun abgesperrt. Eine große Baugrube sowie verschiedene Erdhügel prägen dort das Ortsbild.

Das Vorhaben liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 001 „Miersdorf Süd“. Die 2. Änderung des Bebauungsplans mit neuen Festsetzungen für den Angerbereich wurde durch die Gemeinde 2010 beschlossen. Diese Festsetzungen hält das Bauvorhaben ein.

Für das Bauvorhaben wurde am 12.06.2017 die Baugenehmigung 03646-16 erteilt. Der Baubeginn wurde der Unteren Bauaufsichtsbehörde zum 21.10.2019 angezeigt.

Gemäß § 73 Abs. 1 BbgBO beträgt die Geltungsdauer der Baugenehmigung sechs Jahre. Die Baugenehmigung erlischt nicht, wenn das Vorhaben innerhalb der Frist von sechs Jahren begonnen worden und spätestens ein Jahr nach Ablauf der Frist die Aufnahme der Nutzung angezeigt worden ist.

Eine rechtliche Grundlage zur Aufforderung des Bauherren, die Maßnahme fortzusetzen, besteht unserer Auffassung nach nicht.

### II. Verhinderung von Abriss alter Gebäude

Ältere Wohngebäude, die auch nach Prüfung des Denkmalschutzes nicht schützenswert sind, sollten nach dem Willen der Gemeinde nicht abgerissen werden. Dieses wäre aber ein erheblicher Einschnitt in die Eigentumsrechte.

Pauschal über den gesamten Innenbereich von Zeuthen eine Erhaltungssatzung bzw. Gestaltungssatzung bzw. einen Bebauungsplan zu legen, lässt sich aufgrund der sehr unterschiedlichen Gebäudestrukturen und Stile rechtlich wohl kaum begründen.“

### III. Beschluss BV-069/2020 der Gemeindevertretung Zeuthen

Am 28.10.2020 hat die Gemeindevertretung Zeuthen den Beschluss BV-069/2021 gefasst. Dieser lautet:

1. Der Bürgermeister wird damit beauftragt, rechtlich prüfen zu lassen, welche Möglichkeiten die Gemeinde Zeuthen hat, auf Grundstückseigentümer einzuwirken, durch deren Immobilien das Ortsbild der Gemeinde negativ beeinträchtigt wird.
2. Das Ergebnis der Prüfung wird den Mitgliedern der Gemeindevertretung bekanntgegeben. Ferner werden sich der Ausschuss für Ortsentwicklung und Infrastruktur und der Ausschuss für Haushalt, Finanzen, Ordnung, Sicherheit und kommunales Eigentum mit dem Ergebnis der Prüfung befassen, um das weitere Verfahren zu beraten.

### B. Fragestellungen

Aus dem oben unter A. geschilderten Sachverhalt ergeben sich folgende Fragen:

1. Bestehen rechtliche Möglichkeiten, den Bauherrn der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ zur Fortführung der Baumaßnahme oder Bereinigung des Grundstückes zu bewegen?
2. Gäbe es andere rechtliche Möglichkeiten als die Anwendung von Erhaltungssatzung, Gestaltungssatzung und Bebauungsplan, um den Abriss alter, nicht geschützter Gebäude auf dem Gemeindegebiet zu verhindern, und mit welchen Problemen ist bei der Anwendung einer Erhaltungssatzung- oder Gestaltungssatzung zu rechnen?

### C. Beantwortung von Frage 1

Fraglich ist, ob rechtliche Möglichkeiten vorhanden sind, den Bauherrn der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ zu verpflichten, die Baumaßnahme fortzuführen oder das Grundstück zu bereinigen.

Um den Bauherrn verpflichten zu können, müsste zunächst eine Rechtsgrundlage gegeben sein, die die Gemeinde Zeuthen berechtigt, die gewünschten Maßnahmen anzuordnen.

### I. Ortsrecht

Eine solche Rechtsgrundlage könnte sich aus dem Ortsrecht der Gemeinde Zeuthen ergeben. Die Gemeinde hat jedoch keine Vorschriften erlassen, auf die die gewünschten Anordnungen gestützt werden könnten.

### II. Baugenehmigung und Bebauungsplan

Auch die Baugenehmigung, die der Bauherr für das Vorhaben erhalten hat, sowie der bestehende Bebauungsplan, welcher der Baumaßnahme zugrunde liegen, lassen sich nicht als Rechtsgrundlage heranziehen, um damit die gewünschten Anordnungen gegen den Bauherrn zu begründen.

### III. Bauordnungsrecht

Zu prüfen ist weiter, ob die Bauordnung des Landes Brandenburg eine Rechtsgrundlage enthält.

#### 1. § 80 Abs. 1 BauOBbg

Fraglich ist, ob die Gemeinde Zeuthen in diesem Zusammenhang § 80 Abs.1 BauOBbg heranziehen kann. Diese Norm gestattet es der Bauaufsichtsbehörde, hier dem Landkreis Dahme-Spreewald, die teilweise oder vollständige Beseitigung von baulichen Anlagen anzuordnen.

Tatbestandsvoraussetzung ist dabei, dass die betroffene Anlage im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht. Dafür, dass dies auf die Anlage zutrifft, die Gegenstand der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ ist, enthält der Sachverhalt keine Angaben. Dagegen spricht auch die erteilte Baugenehmigung, die eine sogenannte Konzentrationswirkung entfaltet. Aus diesem Grund dürfte § 80 Abs. 1 BauOBbg als Rechtsgrundlage ausscheiden.

#### 2. § 80 Abs. 2 BauOBbg

Weiter könnte § 80 Abs. 2 BauOBbg als Rechtsgrundlage dienen. Dieser gibt der Bauaufsichtsbehörde das Recht, die Beseitigung einer baulichen Anlage anzuordnen, wenn diese nicht genutzt wird

und zu verfallen droht und ein öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse an ihrer Erhaltung nicht besteht.

Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 BauOBBG sind bauliche Anlagen mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen; eine Verbindung mit dem Boden besteht auch dann, wenn die Anlage durch eigene Schwere auf dem Boden ruht oder auf ortsfesten Bahnen begrenzt beweglich ist oder wenn die Anlage nach ihrem Verwendungszweck dazu bestimmt ist, überwiegend ortsfest benutzt zu werden. § 2 Abs. 1 Satz 2 BauOBBG schreibt fest, dass bauliche Anlagen auch Aufschüttungen und Abgrabungen, Lagerplätze, Abstellplätze und Ausstellungsplätze, Sport- und Spielflächen, Campingplätze, Wochenendplätze und Zeltplätze, Freizeit- und Vergnügungsparks, Stellplätze für Kraftfahrzeuge und Abstellplätze für Fahrräder, Gerüste und Hilfseinrichtungen zur statischen Sicherung von Bauzuständen sind.

Das Gebäude, dessen Errichtung Ziel der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ ist, ist noch nicht fertiggestellt. Am Ort der Errichtung finden sich derzeit lediglich eine große Baugrube, mehrere Erdhügel und ein Bauzaun. Die Baumaßnahme ist somit noch nicht über das Stadium einer Baustelle hinausgelangt. Um eine Beseitigung auf der Grundlage von § 80 Abs. 2 BauOBbg anordnen zu können, müsste eine solche Baustelle zunächst als bauliche Anlage i. S. d. BauOBbg zu bewerten sein. Ob dies bei der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ der Fall ist, hängt von den Verhältnissen vor Ort ab und ist anhand des mitgeteilten Sachverhalts nicht abschließend zu beurteilen.

Wird, insbesondere im Hinblick auf die Regelungen in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, 7 und 9 BauOBbg, bejaht, dass es sich bei der Baustelle um eine bauliche Anlage handelt, müsste weiter belegt werden, dass diese bauliche Anlage zu verfallen droht. Ob dies der Fall ist, muss ebenfalls anhand der örtlichen Verhältnisse beurteilt werden.

Würde auch der Verfall der Baustelle bejaht werden, dürfte jedoch davon auszugehen sein, dass der Bauherr über ein schutzwürdiges privates Interesse am Erhalt der Anlage verfügt. Er ist Inhaber einer gültigen Baugenehmigung und hat mit der Bauausführung begonnen. Anhaltspunkte dafür, dass er die Fertigstellung des Vorhabens endgültig aufgegeben hat, bestehen nicht. Vielmehr muss, insbesondere auf den grundgesetzlich garantierten Schutz der Baufreiheit und des Eigentums, davon ausgegangen werden, dass der Bauherr nach wie vor beabsichtigt, die Baumaßnahme abzuschließen.



Nach alledem dürften die Tatbestandsvoraussetzungen des § 80 Abs. 2 BauOBbg nicht erfüllt sein und die Norm daher als Rechtsgrundlage zur Beseitigung der Hügel und Erdlöcher ausscheiden.

### 3. § 81 BauOBbg

Als weitere Rechtsgrundlage für die gewünschten Maßnahmen kommt § 81 BauOBbg in Betracht.

Die Norm gestattet es den Bauaufsichtsbehörden, die BauOBbg oder die auf ihrer Grundlage erlassenen Vorschriften auch auf bestehende bauliche Anlagen und andere Anlagen und Einrichtungen anzuwenden und damit die Anpassung bestehender baulicher Anlagen zu verlangen.

Dies ist jedoch laut Tatbestand nur dann möglich, wenn eine erhebliche Gefahr für Leben oder Gesundheit vorliegt. Zur Definition hat Otto, in Brandenburgische Bauordnung 2016 (4. Auflage 2016) unter Randnummer 2010 ausgeführt:

*„Die Erheblichkeit der Gefahr ist immer dann gegeben, wenn der Zustand der baulichen Anlagen befürchten lässt, dass Leben und Gesundheit im Falle des Eintritts der Gefahr gefährdet werden können. Dies ist regelmäßig anzunehmen, wenn die Anforderungen an den Brandschutz infrage stehen. (...)*

*Weitere ungeschriebene Voraussetzung für ein Anpassungsverlangen ist das Vorliegen einer konkreten Gefahr (...) Eine abstrakte Gefahr reicht nicht aus (...) Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn aus einer tatsächlich vorhandenen Situation hinreichend wahrscheinlich eine Gefährdung der bedrohten Rechtsgüter folgt. Im Einzelfall muss in überschaubarer Zukunft mit einem Schadenseintritt zu rechnen sein. Dies erfordert eine auf Tatsachen gestützte Prognose bei fachlicher Begutachtung. (...)*“

Dafür, dass die angeführten Voraussetzungen im Fall der Baumaßnahme „Am Dorfanger“ erfüllt sind, bestehen keine Anhaltspunkte. Auch auf § 81 BauOBbg dürfte daher keine Verfügung gestützt werden können.

#### 4. § 58 Abs. 2 Satz 2 BauOBbg

Gleiches gilt auch für die baurechtliche Generalklausel in § 58 Abs. 2 Satz 2 BauOBbg. Deren Tatbestand verlangt ebenfalls, dass ein Verstoß gegen öffentlich-rechtliche Vorschriften vorliegt. Ein solcher ist nach dem geschilderten Sachverhalt nicht ersichtlich.

#### IV. Baugesetzbuch

Schließlich könnte sich die erforderliche Rechtsgrundlage aus dem Baugesetzbuch ergeben.

#### 1. § 176 Abs. 1 i. V. m. § 175 BauGB

Da das Grundstück, das Gegenstand der Anfrage ist, im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt, ist fraglich, ob die gewünschten Maßnahmen über das in § 176 Abs. 1 i. V. m. § 175 BauGB normierte Baugebot durchgesetzt werden könnten. Dieses Gebot ermöglicht es der Gemeinde, die bauliche Nutzung eines Grundstücks gemäß der Vorgaben der §§ 29 ff. BauGB gegenüber dem Grundstückseigentümer anzuordnen, wenn darüber hinaus die Vorgaben des § 175 BauGB berücksichtigt werden.

#### a) § 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB

Das Grundstück, auf dem die Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ ausgeführt wird, liegt im Geltungsbereich eines Bebauungsplans. § 176 Abs. 1 Nr. 1 BauGB schreibt im Hinblick auf solche Grundstücke fest, dass eine Gemeinde den Eigentümer durch Bescheid verpflichten kann, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen.

Voraussetzung einer solchen Verpflichtung ist dabei gemäß § 175 Abs. 2 Satz 1 BauGB, dass die alsbaldige Durchführung der Maßnahmen aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Diese müssen die Interessen des Bauherrn überwiegen, das Bauvorhaben nicht zeitlich unmittelbar fertigzustellen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat zur Klarstellung, welche Anforderungen hieran zu stellen sind, in seinem Beschluss vom 03.08.1989 – BVerwG 4 B 70.89 – (BVerwGE 84, 335, 345 f.) festgehalten:

„(...) Es müssen vielmehr städtebauliche Gründe vorliegen, die in ihrem Gewicht über die für die Aufstellung eines Bebauungsplans sprechenden Gründe hinausgehen. Auch ein Bebauungsplan ist zwar auf Verwirklichung der in ihm enthaltenen Festsetzungen angelegt. Er enthält aber insoweit keine bestimmte zeitliche Dimension und überläßt die Umsetzung seines städtebaulichen Konzepts den Entschlüssen der im Plangebiet ansässigen Eigentümer. Das demgegenüber für ein Baugesuch erforderliche stärkere Gewicht der städtebaulichen Gründe läßt sich demgemäß aus einer tatsächlichen Situation im Plangebiet ableiten, die keinen längeren Aufschub der Verwirklichung der bauplanerischen Festsetzungen duldet und deshalb die Statuierung einer Baupflicht für den Eigentümer unter Überwindung seiner gegen eine sofortige Planverwirklichung sprechenden Belange rechtfertigt (...)“

(Unterstreichung hier)

In Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch (14. Auflage 2019) hat Mitschang daher zum Begriff der städtebaulichen Erforderlichkeit unter § 175 Rdnr. 5 festgehalten:

„Die Gebote dürfen nach **Abs. 2** nur angeordnet werden, wenn ihre alsbaldige Durchführung aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Aus **städtebaulichen Gründen** ist die Durchführung nicht bereits dann erforderlich, wenn ein **Bebauungsplan** vorliegt (...) Ein Bebauungsplan weist zunächst nur die zulässige Nutzung aus, ohne jedoch gleichzeitig eine hierauf bezogene Baupflicht des Eigentümers zu begründen. Die städtebaulichen Gründe, die die **alsbaldige Planverwirklichung** nach Abs. 2 erfordern, können nicht ohne weiteres mit allen sich aus der städtebaulichen Ordnung und Entwicklung ergebenden Bedürfnissen gleichgesetzt werden. Vielmehr müssen im Einzelfall die städtebaulichen Gründe in der Gewichtung und bei der Abwägung die privaten Belange, die gegen die sofortige Planverwirklichung vorgebracht werden, merklich überwiegen (...) Bei der Verwirklichung eines Bebauungsplans müssen daher ohne die Durchführung der beabsichtigten Maßnahmen etwa im Hinblick auf vorhandene Baulücken **bodenrechtliche Spannungen** vorliegen, denen gegenüber die Belange der betroffenen Eigentümer hintanzustellen sind (...)“

(Unterstreichung hier)

Oehmen hat in diesem Zusammenhang in Spannowsky/Uechtritz, Baugesetzbuch (2. Auflage 2013) unter § 175 Rdnr. 4 ausgeführt:

„Die Anordnung städtebaulicher Gebote setzt voraus, dass die alsbaldige Durchführung aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Das sind nicht Gründe, die sich aus dem Bereich des

öffentlichen Rechts ergeben oder aus dem Bebauungsplan resultieren, sondern es muss sich aus Gründen, die über das bloße Vollzugsinteresse eines Bebauungsplans hinausgehen, eine besondere städtebauliche Notwendigkeit für die städtebaulichen Gebote ergeben. Anzunehmen ist dies zB bei einem dringenden oder erheblichen Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten oder bei der Erforderlichkeit der angemessenen Ausnutzung oder Auslastung der vorhandenen städtebaulichen Infrastruktur. Auch die Gestaltung des Ortsbildes ist ein hinreichender städtebaulicher Grund (...)

Städtebauliche Gebote müssen erforderlich sein, dh die Durchführung der städtebaulichen Maßnahmen darf nicht auf andere, weniger belastende Weise bewirkt werden können. Zudem ist der Grundsatz der Geeignetheit und Angemessenheit der Mittel sowie der Verhältnismäßigkeit zu beachten. (...)

(Unterstreichung hier)

Möller hat in Schrödter, Baugesetzbuch (9. Auflage 2019) unter § 176 Rdnr. 6 zusammengefasst:

„Das Baugebot nach Absatz 1 kann nur angeordnet werden, wenn es städtebaulich erforderlich ist, § 175 Abs. 2. Der Bebauungsplan allein begründet diese städtebauliche Erforderlichkeit nicht. Die städtebaulichen Gründe, die ein Baugebot rechtfertigen, müssen in ihrem Gewicht und ihrer Bedeutung über die Gründe hinausreichen, die den Bebauungsplan tragen. **Auch die Verzögerung der Plandurchführung ist kein hinreichender städtebauliche Grund für die Anordnung eines Baugebotes.** (...)

(Hervorhebung hier)

Zur Bestimmung, ob eine Verpflichtung nach § 176 Abs. 1 Nr. BauGB ausgesprochen werden kann, sind damit

1. zunächst besondere Gründe für den Erlass eines Baugebots erforderlich, die über das einfache Interesse der Gemeinde an der Vollziehung des Bebauungsplans hinausgehen, und
2. sind diese sind mit den Interessen des Bauherrn abzuwägen, von einer Bebauung vorerst abzu-  
sehen.

Tatsachen, die besondere städtebauliche Gründe im aufgezeigten Sinne begründen könnten, hat die Gemeinde Zeuthen im Hinblick auf die Baumaßnahme „Am Dorfanger“ bisher nicht angeführt.

Allein die Verzögerung der Plandurchführung stellt, wie *Möller* dargelegt hat, keinen hinreichenden städtebaulichen Grund dar.

Darüber hinaus sind die Gründe, aus denen der Bauherr der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ die Bebauung des Grundstücks unterbrochen hat, unbekannt. An dieser Stelle sind für ihn jedoch in jedem Fall seine Bau- und Entschließungsfreiheit zu berücksichtigen. Darüber hinaus dürfte auch die überdurchschnittliche Größe der Baumaßnahme und Gewicht fallen, die zeitlich und organisatorisch eine über den Normalfall hinausgehende Belastung bei der Umsetzung des Vorhabens darstellt.

Die erforderliche Interessenabwägung kann daher nicht in einem belastbaren Maße erfolgen. Nach unserer Auffassung spricht einiges dafür, dass die Anordnung eines Baugebots zum jetzigen Zeitpunkt unzulässig ist.

#### b) § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB

Fraglich ist weiter, ob § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB als Rechtsgrundlage für die gewünschten Maßnahmen in Betracht kommt.

Die Norm gibt der Gemeinde das Recht, von einem Grundstückseigentümer zu verlangen, ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen.

Voraussetzung dieser Anordnung eines Baugebots in Form eines Anpassungsgebots nach § 176 Abs. 1 Nr. 2 BauGB ist ebenfalls, dass diese aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Wie oben unter aa) dargelegt, muss derzeit davon ausgegangen werden, dass solche Gründe nicht vorliegen.

#### 2. § 176 Abs. 2 BauGB

Da das Grundstück der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt, scheidet § 176 Abs. 2 BauGB als Rechtsgrundlage einer gewünschten Maßnahme aus. Die Norm ist nur auf solche Grundstücke anzuwenden, die innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile liegen, für die jedoch kein wirksamer Bebauungsplan besteht.

### 3. § 177 i. V. m. § 175 BauGB

Zu prüfen ist darüber hinaus, ob § 177 Abs. 1 BauGB als Rechtsgrundlage dienen kann.

Weist eine bauliche Anlage nach ihrer inneren oder äußeren Beschaffenheit Missstände oder Mängel auf, deren Beseitigung oder Behebung durch Modernisierung oder Instandsetzung möglich ist, kann die Gemeinde demnach die Beseitigung der Missstände durch ein Modernisierungsgebot und die Behebung der Mängel durch ein Instandsetzungsgebot anordnen.

#### a) Widerspruch zu Sinn und Zweck der Vorschrift

Bereits Sinn und Zweck der Vorschrift dürften der Anwendung von § 177 BauGB auf die Baumaßnahme „Am Dorfanger“ jedoch entgegenstehen.

*Mitschang* hat zum Ziel der Vorschrift in *Battis/Krautzberger/Löhr*, Baugesetzbuch (14. Auflage 2019) unter § 177 Rdnr. 1 festgehalten:

*„(...) Das Gebot dient der Erhaltung und Sicherung baulicher Substanz und nicht der Neuerrichtung. (...)“*

(Unterstreichung hier)

*Möller* hat dem entsprechend in *Schrödter*, Baugesetzbuch (9. Auflage 2019) unter § 177 Rdnr. 2 ausgeführt:

*„§ 177 regelt mit den Begriffen der Modernisierung und Instandsetzung die weitere Nutzung des vorhandenen Bestands. Das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot dient daher primär der Wiederherstellung eines vormals gegebenen Zustands und nicht der erstmaligen Herstellung eines neuen. Bauliche Änderungen eines Gebäudes durch zB Ausbau, Umbau oder Erweiterung oder Abbruch und anschließende Neuerrichtung fallen daher nicht unter § 177.“*

(Unterstreichung hier)

*Stock* hat in *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, Baugesetzbuch (Stand 01.02.2021), unter § 177 Rdnr. 16 eindeutig festgehalten:

**„(...) Keine Modernisierung und damit kein Fall des § 177 sind nach der Rechtsprechung des BVerwG (...) die Fertigstellung einer in der Bauphase stecken gebliebenen baulichen Anlage (...) Die erstmalige Herstellung eines neuen Zustandes wird also nicht erfasst (...)“**

(Hervorhebung hier)

Wunsch der Gemeinde Zeuthen ist es, den Eigentümer des Grundstücks zum Abschluss der Baumaßnahme „Am Dorfanger“ zu bewegen. Dies bedeutet, dass er den jetzigen Bestand der Bebauung erweitern soll. Dieses Ziel zu erreichen, entspricht gerade nicht dem Zweck von § 177 BauGB.

#### b) Tatbestand von § 177 BauGB nicht erfüllt

Selbst wenn Sinn und Zweck der Vorschrift außer Betracht gelassen werden würden und dazu das Vorliegen von Missständen oder Mängeln bejaht würde, was bereits zweifelhaft ist, dürfte auch der Tatbestand des § 177 BauGB nicht erfüllt sein.

Eine Anordnung nach § 177 BauGB zur Voraussetzung, dass die Voraussetzungen des § 175 Abs. 2 BauGB vorliegen. Zwar ließen sich hier städtebauliche Gründe möglicherweise aus § 177 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB ableiten. Wie oben unter 1. dargelegt, sind die Gründe des Grundstückseigentümers, die Durchführung der Baumaßnahme auszusetzen, unbekannt. Darüber hinaus dürfte die erforderliche Abwägung zwischen den städtebaulichen Gründen und den privaten Belangen des Eigentümers derzeit nicht zu dem Ergebnis kommen, dass die städtebaulichen Gründe merklich überwiegen.

§ 177 BauGB scheidet daher als Grundlage möglicher Verpflichtungen aus.

#### 4. § 179 Abs. 1 i. V. m. § 175 BauGB

Im Hinblick auf eine mögliche Bereinigung des Grundstücks ist schließlich fraglich, ob § 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB als Rechtsgrundlage dienen könnte.

Nach dieser Norm kann eine Gemeinde einen Eigentümer verpflichten zu dulden, dass eine bauliche Anlage ganz oder teilweise beseitigt wird, wenn sie Missstände oder Mängel im Sinne von § 177 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 BauGB aufweist, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können.

Solche Mängel liegen gemäß § 177 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauGB beispielsweise dann vor, wenn durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkungen Dritter die bauliche Anlage nach ihrer äußeren Beschaffenheit das Straßen- oder Ortsbild nicht nur unerheblich beeinträchtigt oder die bauliche Anlage erneuerungsbedürftig ist und wegen ihrer städtebaulichen, insbesondere geschichtlichen oder künstlerischen Bedeutung erhalten bleiben soll.

Im Fall der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ folgt der Zustand jedoch ausschließlich daraus, dass der Bauherr das Bauvorhaben noch nicht zu Ende geführt hat. Würde er die Bauarbeiten fortsetzen, würde dies die aufgetretenen Mängel und Missstände beseitigen.

Das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB dürfte daher ebenso zu verneinen sein.

Darüber hinaus sind auch im Rahmen des § 179 BauGB die Voraussetzungen des § 175 Abs. 2 BauGB zu erfüllen. Wie bereits dargelegt, ist davon auszugehen, dass diese derzeit nicht gegeben sind.

§ 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB scheidet daher als Rechtsgrundlage für die gewünschten Maßnahmen aus.

#### V. Ergebnis zu Frage 1

Nach alledem enthalten weder das Ortsrecht noch die Baugenehmigung, der Bebauungsplan oder das Bauordnungsrecht Rechtsgrundlagen, die den Bauherrn der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ verpflichten könnten, die Baumaßnahme fortzuführen oder das Grundstück zu bereinigen. Entsprechende Anordnungen lassen sich, zumindest derzeit, auch nicht auf der Grundlage von §§ 176, 177 oder 179 jeweils i. V. m. § 175 BauGB treffen.

#### D. Beantwortung von Frage 2

Fraglich ist weiter, ob es andere rechtliche Möglichkeiten als die Anwendung von Erhaltungssatzung, Gestaltungssatzung und Bebauungsplan gäbe, um den Abriss alter, nicht geschützter Gebäude auf dem Gemeindegebiet zu verhindern, und mit welchen Problemen bei der Anwendung einer Erhaltungs- oder Gestaltungssatzung zu rechnen ist.



## I. Andere rechtliche Möglichkeiten, um nicht geschützte Gebäude zu erhalten

Will die Gemeinde den Abriss von Gebäuden der einleitend beschriebenen Art verhindern, stehen ihr neben einer Erhaltungssatzung, einer Gestaltungssatzung oder einem Bebauungsplan insbesondere folgende Instrumente zur Verfügung:

### 1. Denkmalschutz

Im Denkmalschutz finden sich zwei Ansatzpunkte:

#### a) Denkmale

Betrifft die Beeinträchtigung ein Denkmal i. S. d. Gesetzes über den Schutz und die Pflege der Denkmale im Land Brandenburg (BbgDSchG), folgt aus § 1 Abs. 1 BbgDSchG, dass Denkmale als Quellen und Zeugnisse menschlicher Geschichte und prägende Bestandteile der Kulturlandschaft des Landes Brandenburg nach den Bestimmungen des genannten Gesetzes zu schützen, zu erhalten, zu pflegen und zu erforschen sind.

Verfügungsberechtigte von Denkmalen haben diese gemäß § 7 Abs. 1 BbgDSchG im Rahmen des Zumutbaren nach denkmalpflegerischen Grundsätzen zu erhalten, zu schützen und zu pflegen.

§ 9 Abs. 1 BbgDSchG schreibt darüber hinaus u. a. fest, dass einer Erlaubnis bedarf, wer ein Denkmal entgegen dem Erhaltungsgebot des § 7 BbgDSchG zerstören oder beseitigen, ein Denkmal instand setzen, in seiner Substanz, seinem Erscheinungsbild oder in sonstiger Weise verändern, die Nutzung eines Denkmals verändern, oder durch die Errichtung oder Veränderung von Anlagen oder sonstige Maßnahmen die Umgebung eines Denkmals verändern will.

Aus § 9 Abs. 1 BbgDSchG folgt weiter, dass ein Kulturdenkmal einen Schutz seiner Umgebung zur Folge hat. Auch die Errichtung, Veränderung oder Beseitigung von Anlagen in seiner Nähe bedürfen der Genehmigung der Denkmalschutzbehörde, wenn sich das Vorhaben auf Bestand oder Erscheinungsbild des Denkmals auswirken kann.

## b) Denkmalbereichssatzung

Betrifft die Beeinträchtigung einen Denkmalbereich i. S. d. § 2 Abs. 2 Nr. 2 BbgDSchG, hat die Gemeinde gemäß § 4 BbgDSchG die Möglichkeit, eine Denkmalbereichssatzung zu erlassen. Auch auf diesem Weg kann sie den betroffenen Bereich unter Schutz stellen. Die Voraussetzungen, die eine Denkmalbereichssatzung erfüllen muss, ergeben sich dabei aus den §§ 4 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. 3 Abs. 3 Satz 1 BbgDSchG.

Über eine Denkmalbereichssatzung ließe sich auch ein Ensembleschutz schaffen. Ein Ensembleschutz ist mit einem nicht unerheblichen Aufwand im Hinblick darauf verbunden, kontinuierlich zu überprüfen, ob die Vorgaben der Denkmalbereichssatzung auch eingehalten werden. Dies müsste die Gemeinde dauerhaft gewährleisten. Darüber hinaus würde ein Ensembleschutz die Gemeinde nicht unerheblich in ihrer Gestaltungsfreiheit einschränken, das Gebiet zu gestalten.

Für das Gebiet der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ eine Denkmalbereichssatzung zu erlassen, erscheint nicht mehr sinnvoll. Eine Baustelle wie die der Baumaßnahme stellt kein schützenswertes Ensemble dar.

## 2. Städtebaulicher Rahmenplan

Die Gemeinde hat weiter die Möglichkeit, einen städtebaulichen Rahmenplan zu erlassen. In diesem könnte sie darstellen, welche gestalterischen Maßnahmen sie wünscht.

Für das Gebiet, in dem sich die Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ befindet, hat die Gemeinde Zeuthen im März 2013 den „*Städtebaulichen Rahmenplan Zentrum Miersdorf*“ erlassen. Aus diesem ergibt sich u. a., dass die Kirche in Miersdorf, in deren Nähe das Grundstück der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ liegt, als Denkmal klassifiziert worden ist. Zwar können in einem städtebaulichen Rahmenplan gewünschte gestalterische Maßnahmen dargestellt werden. Der Bauherrn der Baumaßnahme verfügt jedoch über eine wirksame Baugenehmigung. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sind die denkmalrechtlichen Aspekte geprüft worden. Die Baugenehmigung entfaltet eine Konzentrationswirkung. Der derzeitige Zustand der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ lässt sich daher nicht durch einen städtebaulichen Rahmenplan beseitigen.

### 3. Farbleitplan

Weiter besteht die Möglichkeit, als besondere Ausprägung eines städtebaulichen Rahmenplans einen Farbleitplan zu verabschieden. In diesem könnte die Gemeinde Farbvorschläge für Bauten unterbreiten, die saniert oder errichtet werden.

Im Fall der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ stellt ein Farbleitplan kein probates Mittel dar, um das Ziel der Gemeinde zu erreichen. Problem ist nicht die farbliche Gestaltung der Gebäude, sondern ihre fehlende Fertigstellung.

### 4. Innenbereichssatzung

Darüber hinaus kann die Gemeinde eine Innenbereichssatzung in Form einer Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB erlassen. Damit kann sie die Grenze des Bebauungszusammenhangs festlegen, die sich aus der tatsächlich vorhandenen Bebauung ergibt, und so die Zulässigkeit von Bebauung regeln.

Im Fall der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ spielt eine Innenbereichssatzung keine Rolle. Es liegt ein Bebauungsplan für das Gebiet vor, in dem sie ausgeführt werden soll.

### 5. Einzelgenehmigung gemäß § 34 BauGB

Werden Vorhaben in Ortslagen geplant, für die kein Bebauungsplan existiert, kann eine Baugenehmigung nach § 34 BauGB erteilt werden. Nach der genannten Norm ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich u. a. nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Diese Voraussetzungen geben der Gemeinde ebenfalls die Möglichkeit, geplante Vorhaben entsprechend zu steuern.

Im Fall der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ liegt eine wirksame Baugenehmigung vor. Diese ist im Jahr 2017 erteilt worden, so dass sie noch bis in das Jahr 2023 wirksam ist. Dem Bauherrn steht innerhalb ihrer Gültigkeitsdauer die Dispositionsfreiheit zu festzulegen, wann er das Bauvorhaben beginnt, es fortführt und es beendet.

## 6. Kommunale Beratung

Um Einfluss auf die Bebauung in einem Gebiet zu nehmen, kann die Gemeinde darüber hinaus eine Bauberatung anbieten. Diese würde sich an Personen richten, die vorhaben, ein Gebäude zu errichten oder zu verändern. Die Beratung könnte beispielsweise durch das Amt für Bauen und Ortsentwicklung erfolgen. Im Rahmen der Beratung könnte die Gemeinde die Themen zur Sprache bringen, die ihr insbesondere im Hinblick auf Gestaltung und Erhaltung des Ortsbildes wichtig sind.

Eine kommunale Beratung stellt im Fall der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ ebenfalls kein probates Mittel mehr dar, um das Ziel der Gemeinde zu erreichen. Es liegt eine gültige Baugenehmigung vor, die lediglich noch nicht vollständig umgesetzt wurde.

## 7. Gestaltungsfibel

Schließlich hat die Gemeinde die Möglichkeit, Gestaltungsfibeln zu schaffen. Diesen kommt zwar keine Bindungswirkung wie einer Satzung zu. Dennoch kann die Gemeinde darin Empfehlungen geben, wie die Gestaltung der darin genannten Bereiche aussehen soll. Dies hilft im Fall der Baumaßnahme „*Am Dorfanger*“ jedoch nicht weiter.

## II. Probleme bei der Anwendung von Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen

Wird eine Erhaltungs- oder Gestaltungssatzung genutzt, um den Abriss von Gebäuden zu verhindern, sind insbesondere folgende Probleme denkbar:

### 1. Einvernehmen der Gemeinde

Eine Erhaltungssatzung löst eine besondere Genehmigungspflicht für alle auf Gebäude bezogenen Maßnahmen in ihrem Geltungsbereich aus. Die Genehmigung wird gemäß § 173 Abs. 1 Satz 1 BauGB durch die Gemeinde erteilt. Bei Maßnahmen, die nach Bauordnungsrecht förmlich mit Bescheid oder durch Zustimmung genehmigt werden müssen, wird die Genehmigung gemäß § 173 Abs. 1 Satz 2 BauGB durch die Bauaufsichtsbehörde erteilt. Diese muss aber zuvor das Einvernehmen der Gemeinde einholen. Dies führt u. U. zu einem erhöhten Personalbedarf.

## 2. Erhöhter Kontrollbedarf

Aus § 172 Abs. 1 BauGB folgt, dass durch die Verabschiedung einer Erhaltungssatzung der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen sowie u. U. auch die Errichtung baulicher Anlagen der Genehmigung bedarf. Dies bedeutet, dass auch nach § 61 BauOBbg ansonsten genehmigungsfreie Vorhaben im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung genehmigungspflichtig sind. Diese Tatsache ist den betroffenen Eigentümern üblicherweise nicht bewusst, so dass sie, wie im Normalfall, keine Genehmigung beantragen. Dies führt für die Gemeinde zu einem erhöhten Kontrollbedarf.

## 3. Beteiligung der Öffentlichkeit

Bei der Schaffung einer Erhaltungssatzung sollte die Öffentlichkeit umfassend beteiligt werden. So können u. a. Probleme bei der Akzeptanz in der Bevölkerung verringert und ein Bewusstsein für den Regelungsgehalt der Satzung geschaffen werden. Auch an dieser Stelle kann sich dadurch ein erhöhter Personalbedarf ergeben und es können zusätzliche Kosten entstehen.

## 4. Art. 14 Abs. 1 GG

Bei der Schaffung der Satzungen ist darauf zu achten, dass nicht gegen die Anforderungen an die Ausgestaltung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 GG verstoßen wird. Wäre dies der Fall, hätte der Verstoß die Unwirksamkeit der entsprechenden Regelungen zur Folge.

## 5. Gelegenheit zur Stellungnahme

Bei der Aufstellung einer Gestaltungssatzung ist neben den üblichen Vorschriften, die bei der Schaffung einer Satzung zu berücksichtigen sind, auch die Vorgaben des § 87 Abs. 8 S. 3 BauOBbg beachtet werden. Den betroffenen Bürgern und Trägern öffentlicher Belange ist demnach Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Darüber hinaus ist der Satzungsentwurf öffentlich auszulegen sowie Ort und Dauer der Auslegung sind ortsüblich bekannt zu machen.

## 6. Ordnungsgemäße Abwägung

Aufgrund der Schrankenwirkung auf das Eigentum fordert die Rechtsprechung, dass bei der Schaffung der Satzungen eine ordnungsgemäße Abwägung aller Belange erkennbar und nachvollziehbar dokumentiert wird.

## 7. Gefahr der schematischen Weiterentwicklung

Durch die Vorgabe von Gestaltungsvorschriften kann eine schematische Weiterentwicklung des Gebäudebestands drohen. Hierdurch könnte eine Weiterentwicklung der Architektur verhindert werden.

## 8. Gefahr durch mangelnde Kenntnis

Je weniger eine Gestaltungssatzung in der Bevölkerung bekannt ist, desto höher ist die Gefahr, dass Bauwillige gegen die Satzung verstoßen. Auch eine starke Reglementierung kann schnell zu solchen Verstößen führen. Dies hat zur Folge, dass es u. U. mehr Verwaltungspersonals bedarf, um Verstöße zu entdecken, zu verfolgen und die Satzung durchzusetzen.

## 9. Bestimmtheitsgrundsatz

Gestaltungssatzungen unterliegen dem Bestimmtheitsgrundsatz. Dies erfordert besondere Sorgfalt bei der Formulierung der Satzung. Ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz würde bewirken, dass die jeweilige Regelung unwirksam ist.

## 10. Zitiergebot

Bei der Schaffung von Gestaltungsvorschriften, zu denen die oben genannten Satzungen zählen, ist das Zitiergebot nach Art. 80 GG bzw. Art. 80 BbgLV zu berücksichtigen.

## 11. Untersuchung zur Anwendung ausgewählter Satzungen in der Planungs- und Baupraxis im Land Brandenburg

Im Endbericht der „*Untersuchung zur Anwendung ausgewählter Satzungen in der Planungs- und Baupraxis im Land Brandenburg*“ der Plan und Recht GmbH vom 28.06.2018, die das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg in Auftrag gegeben hat und der die-

sem Gutachten auszugsweise als Anlage beiliegt, haben die Verfasser Probleme zusammengefasst, die sich bei der Anwendung von Erhaltungs- und Gestaltungssatzungen in der Praxis gezeigt haben.

#### a) Erhaltungssatzungen

Auf Seite 38 f. des Berichts werden die Ergebnisse der Anwendung von Erhaltungssatzungen zusammengefasst:

*„(...) Probleme entstehen nach einhelliger Auffassung in der Umsetzung bzw. Kontrolle der Satzung. Viele Eigentümer verfahren nach der Maßgabe, dass nach § 55 BbgBO sonst genehmigungsfreien Vorhaben auch in Erhaltungsgebieten keiner Genehmigung bedürfen. In einigen Fällen mögen Eigentümer dem Genehmigungsvorgang bewusst aus dem Weg gehen. In anderen Fällen sind den Bauherren Existenz und Folgen der Erhaltungssatzung nicht bewusst. Somit würden die Satzungen nicht selten missachtet und unterlaufen, es entstünde ein Ver selbstständigungseffekt innerhalb der Nachbarschaft. Auf der anderen Seite fehle es in der Verwaltung an Personal, die Einhaltung der Satzungen hinreichend zu kontrollieren und wirksam gegen missbräuchliches Verhalten vorzugehen. Somit werden die Satzungen nur eingehalten, wenn Eigentümer im Bauamt eine entsprechende Anfrage stellen.*

*Um solchen Tendenzen entgegenzuwirken, hilft unter anderem eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit. Die Veröffentlichung einer Satzung im Amtsblatt und das damit verbundene Inkrafttreten reichen oft nicht aus, um Satzungsinhalte und Wirkungen ins Bewusstsein der Bevölkerung zu holen. (...) Besonders problematisch ist es, wenn Eigentümer unter Missachtung von Zielen und Grundsätzen der Satzung selbst genehmigungspflichtige Vorhaben ohne vorheriges Antragsverfahren umsetzen. Daraus erwächst einerseits eine negative Vorbildwirkung und andererseits Unmut und Unverständnis bei den Bauherren, die sich ordnungsgemäß verhalten. (...)“*

#### b) Gestaltungssatzungen

Zur Anwendungspraxis bei Gestaltungssatzungen heißt es in dem angeführten Bericht auf Seite 43 f.:

*„(...) Zugleich liegt die alle Gemeinden betreffende Erkenntnis vor, dass sich der Schutzzweck der Satzung gegenüber baugenehmigungspflichtigen Vorhaben viel besser durchsetzt als bei*

bauordnungsrechtlich genehmigungsfreien Anlagen. Denn baugenehmigungspflichtige Vorhaben können im Bauantragsverfahren stets hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Satzung überprüft werden. Bei genehmigungsfreien Vorhaben gemäß § 61 BbgBO ergibt sich ein deutlich anderes Bild: Bewusst oder unbewusst nehmen sich die Bauherren hier häufiger die Freiheit, von den Vorgaben der Satzung abzuweichen. Teilweise kommen sie nicht einmal ihrer Anzeigepflicht nach. Den Verwaltungen fehlt zugleich das Personal für eine ausreichende Kontrolle bei solchen Verstößen, die – falls überhaupt – nur zufällig aufgedeckt werden. Verstöße betreffen insbesondere den Austausch von Fenstern. (...) Andere Kommunen gehen gegen entdeckte Verstöße vor bzw. zeigen sie beim Landkreis an, der dann seinerseits Sanktionen aussprechen kann. Auf diese Weise würden nur sporadische Verstöße festgestellt und sanktioniert, während im Großteil den Verstößen keine Konsequenzen folgen. Im Übrigen entstehen dort Probleme, wo die Satzung nicht entschlossen genug angewendet wird: Je weniger konsequent die Regeln einer Satzung eingehalten werden und je großzügiger Abweichungen geduldet oder Ausnahmen erteilt werden, desto geringer ist die Erfolgsquote hinsichtlich der Satzungsziele. Ein Gesprächspartner bezeichnete die erstmalige Erteilung von Ausnahmen als „Einfallstor“ für Nachahmer. Eine konsequente Umsetzung der Satzung im Anschluss wird dann umso schwieriger. Entsprechend unterschiedlich fällt die Antwort auf die Frage aus, wie wirksam die Satzung im Hinblick auf ihren Regelungszweck ist. Während sie in einem Fall vollumfänglich umgesetzt Anwendung ausgewählter Satzungen in der Planungs- und Baupraxis wird, ist ihre Wirksamkeit andernorts geringer. Immerhin gaben selbst die Städte und Gemeinden, die über die fehlende Kontrolle bei den genehmigungsfreien Vorhaben klagen, an, dass die Satzung zu etwa 70 % beachtet würde. (...) Kommunen schrecken vor einem Rechtsstreit mit Bauherren, die das Regelwerk von Gestaltungssatzungen missachten, tendenziell zurück. Der Streit bindet finanzielle und personelle Ressourcen. Auf der anderen Seite kann ein Rechtsstreit abschreckende Wirkung für Bauherren entfalten, wenn sich zeigt, dass die Kommune bereit ist, notfalls Satzungsinhalte bis zum Äußersten zu verteidigen. Immerhin: (...) In mehreren Kommunen hat sich die Gestaltungssatzung nach eigenem Bekunden bei Neubauvorhaben hinderlich gezeigt. Dies betraf in einem Fall beispielsweise eine von Politik und Verwaltung begrüßte gastronomische Einrichtung, die sich nicht mit den Satzungsvorgaben vereinbaren ließ. Auch die Unbestimmtheit von Regelungen sowie das Außerachtlassen von möglicherweise eintretenden Entwicklungen können zu Problemen führen. (...) Probleme ergeben sich an anderer Stelle, etwa wenn Bauherren eine Genehmigungsfreiheit unterstellen oder wenn allgemeingültig gefasste Regeln im Einzelfall nicht anwendbar sind. (...)



## 12. Fazit

Im Hinblick auf die Baumaßnahme „Am Dorfanger“ ist nach alledem zusammenfassend festzustellen, dass die Beseitigung des derzeitigen unerwünschten Zustands der Baustelle nicht möglich ist, solange die erteilte Baugenehmigung wirksam besteht und von der Baustelle keine Gefahr für Leib, Leben oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Dr. Bajohr', written in a cursive style.

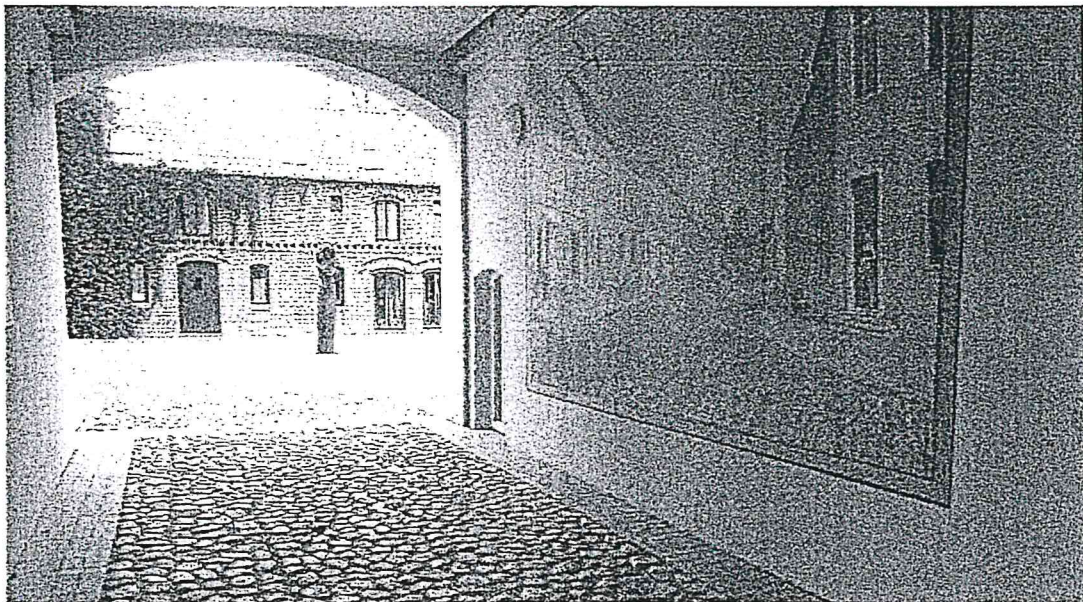
Dr. B a j o h r

Rechtsanwalt

## Erhaltungssatzung, Gestaltungssatzung, Denkmalbereichssatzung

Untersuchung zur Anwendung ausgewählter Satzungen in der  
Planungs- und Baupraxis im  
Land Brandenburg

Endbericht



Im Auftrag des  
Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung  
des Landes Brandenburg

Auftragnehmer:

Plan und Recht GmbH  
Oderberger Straße 40  
10435 Berlin



Verfasser:

Prof. Dr. jur. Gerd Schmidt-Eichstaedt  
Prof. Dr.-Ing. Bernhard Weyrauch  
B. Sc. Malte Arndt

Stand: 28.06.20108

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	6
<b>Erster Hauptteil: Die rechtlichen Grundlagen</b> .....	7
1. Erhaltungssatzungen .....	7
1.1 Genehmigungspflicht.....	8
1.2 Erhaltungsziele .....	9
1.3 Aufstellungsverfahren.....	10
1.4 Antragszurückstellung und Versagungsgründe, Zuständigkeiten.....	12
1.5 Reichweite des Schutzzweckes von Erhaltungssatzungen.....	14
2. Gestaltungssatzungen .....	16
2.1 Regelungsgegenstand, Bestimmtheits- und Gleichheitsgebot .....	16
2.2 Inhalt .....	18
2.3 Aufstellungsverfahren.....	20
3. Denkmalbereichssatzungen.....	21
3.1 Denkmalschutz – Begriffe.....	22
3.2 Denkmalbereiche .....	28
3.3 Aufstellungsverfahren.....	30
<b>Zweiter Hauptteil: Erfahrungen aus der Praxis</b> .....	33
1. Methodisches Vorgehen .....	33
2. Erhaltungssatzungen .....	36
2.1 Allgemeines.....	36
2.2 Rahmenbedingungen .....	36
2.3 Aufstellungsverfahren.....	36
2.4 Anwendungspraxis .....	38
2.5 Schlussfolgerungen .....	40
3. Gestaltungssatzungen .....	41
3.1 Allgemeines.....	41
3.2 Rahmenbedingungen .....	41
3.3 Aufstellungsverfahren.....	41
3.4 Anwendungspraxis .....	43
3.5 Schlussfolgerungen.....	46
4. Denkmalbereichssatzung.....	49

## Anwendung ausgewählter Satzungen in der Planungs- und Baupraxis

4.1 Allgemeines.....	49
4.2 Rahmenbedingungen .....	49
4.3 Aufstellungsverfahren.....	50
4.4 Anwendungspraxis .....	51
4.5 Schlussfolgerungen.....	53
<b>Dritter Hauptteil: Handlungsempfehlungen.....</b>	<b>55</b>
1. Allgemeine Empfehlungen .....	55
2. Zu den Erhaltungssatzungen .....	56
3. Zu den Gestaltungssatzungen .....	57
4. Zu den Denkmalbereichssatzungen.....	58
5. Zusammenfassung der Empfehlungen.....	58
5.1 Empfehlungen an den Bundesgesetzgeber und die Landesgesetzgeber.....	58
5.2 Empfehlungen an die Kommunen.....	59
<b>Anhang.....</b>	<b>61</b>
1. Fotodokumentation .....	61
2. Quellen .....	80
2.1 Gesetzeskommentare .....	80
2.2 Monographien .....	80
2.3 Sammelbände .....	80
2.4 Zeitschriften.....	80
2.5 Internetquellen.....	81
2.6 Rechtsprechung .....	81
2.7 Gesetze und Verordnungen.....	82
3. Beurteilung von untersuchten Satzungsregelungen .....	84
4. Interviewleitfäden.....	89

die mit der Erhaltungssatzung verfolgten städtebaulichen Ziele einer dauerhaften Erhaltung noch zu stärken.

In keiner der befragten Kommunen hat das Thema „Energetische Quartierserneuerung“ bei der Aufstellung der Satzungen eine Rolle gespielt. Das mag teilweise daran liegen, dass einige Satzungen zu einem Zeitpunkt aufgestellt wurden, als die energetische Erneuerung noch nicht im Problembewusstsein der handelnden Akteure angekommen war. Zwar besteht in allen Kommunen grundsätzlich ein Interesse an der Errichtung von Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie. Zumindest auf den vom öffentlichen Raum aus einsehbaren Fassaden- und Dachseiten wird i.d.R. aber ein Widerspruch zu den Erhaltungszielen gesehen.

Nicht alle Erhaltungssatzungen verfügen über eine Begründung. Der Umfang des Satzungsdocumentes variiert zwischen zwei, drei Seiten für Deckblatt und Satzungstext, über Satzungenfassungen einschließlich Kurzbegründung, die in die Satzung mehr oder weniger integriert wurde, bis hin zu einem umfassenden Werk mit Satzungstext und ausführlicher Begründung einschließlich Hintergrundinformationen aus der vorbereitenden Untersuchungen zu einer Sanierungssatzung.

### **2.4 Anwendungspraxis**

Nach einhelliger Auffassung trägt die Erhaltungssatzung dazu bei (und ist grundsätzlich geeignet), die Stadtgestaltung zu schützen und bauliche Qualität zu erhalten. Probleme entstehen nach einhelliger Auffassung in der Umsetzung bzw. Kontrolle der Satzung. Viele Eigentümer verfahren nach der Maßgabe, dass nach § 55 BbgBO sonst genehmigungsfreien Vorhaben auch in Erhaltungsgebieten keiner Genehmigung bedürfen. In einigen Fällen mögen Eigentümer dem Genehmigungsvorgang bewusst aus dem Weg gehen. In anderen Fällen sind den Bauherren Existenz und Folgen der Erhaltungssatzung nicht bewusst. Somit würden die Satzungen nicht selten missachtet und unterlaufen, es entstünde ein Verselbstständigungseffekt innerhalb der Nachbarschaft. Auf der anderen Seite fehle es in der Verwaltung an Personal, die Einhaltung der Satzungen hinreichend zu kontrollieren und wirksam gegen missbräuchliches Verhalten vorzugehen. Somit werden die Satzungen nur eingehalten, wenn Eigentümer im Bauamt eine entsprechende Anfrage stellen.



Abbildung 3: In den städtebaulichen Kontext eingegliedert Neubau im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung in Wittenberge

Um solchen Tendenzen entgegenzuwirken, hilft unter anderem eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit. Die Veröffentlichung einer Satzung im Amtsblatt und das damit verbundene Inkrafttreten reichen oft nicht aus, um Satzungsinhalte und Wirkungen ins Bewusstsein der Bevölkerung zu holen. Interessant ist die Beobachtung einer kommunalen Gebietskörperschaft, dass das Bewusstsein für die Genehmigungspflicht nach § 144 BauGB im Plangebiet, als es noch Sanierungsgebiet war, deutlich größer war als für den Genehmigungsvorbehalt nach § 172 BauGB – für das im Wesentlichen gleiche Gebiet wurde eine Erhaltungssatzung aufgestellt, um den Gebietsschutz nach Entlassung aus der Sanierungssatzung möglichst aufrechtzuerhalten. Die betroffene Verwaltung sieht die Gründe für die ungleiche Erfolgsquote zwischen Sanierungsgebiet und Erhaltungsgebiet u.a. in der Öffentlichkeitsarbeit, die durch im Regelfall üppigere Fördermittel während der Sanierungsmaßnahmen erleichtert wird, durch den Eintrag des Sanierungsvermerks im Grundbuch und stimulierende Fördergelder für Eigentümer (z.B. über das Programm „Kleinteilige Maßnahmen“). Das Bewusstsein der Eigentümer für die Lage ihres Grundstückes innerhalb eines Sanierungsgebietes ist daher ungleich größer. Dennoch kommt es auch, aber seltener, innerhalb von Sanierungsgebieten vor, dass sonst nach § 61 BbgBO genehmigungsfreie Vorhaben ohne vorheriges sanierungsrechtliches Genehmigungsverfahren errichtet werden.

Die Satzungen werden innerhalb der Verwaltung vollinhaltlich angewandt, sobald ein entsprechender Bauantrag vorgelegt wird. In allen untersuchten Fällen wurden bereits Vorhaben negativ beschieden, weil ihre Umsetzung gegen die Regelungen der Erhaltungssatzung verstoßen hätte. Dabei ist es irrelevant, ob der Versagungsgrund tatsächlich von der gesetzlichen Grundlage des § 172f. BauGB gedeckt ist oder nicht – in den meisten Fällen wird die Entscheidung der Kommune von den Antragstellern akzeptiert. Vertreter einer Gemeinde, die zusätz-

lich über eine Sanierungs- und Gestaltungssatzung verfügt, betonten, dass ein separater Erhaltungsvorbehalt wichtig für ihre Arbeit sei. Dieser würde von den Eigentümern in der Regel auch respektiert werden.

Besonders problematisch ist es, wenn Eigentümer unter Missachtung von Zielen und Grundsätzen der Satzung selbst genehmigungspflichtige Vorhaben ohne vorheriges Antragsverfahren umsetzen. Daraus erwächst einerseits eine negative Vorbildwirkung und andererseits Unmut und Unverständnis bei den Bauherren, die sich ordnungsgemäß verhalten. In einer befragten Gemeinde sind Rechtsstreitigkeiten bereits absehbar.

Dennoch wird ein Bedarf zur Nachjustierung der Erhaltungssatzung bzw. ihrer rechtlicher Grundlagen in den befragten Städten und Gemeinden kaum gesehen. Dieser sei nach einer einzelnen Ansicht eher bei Gestaltungssatzungen festzustellen und auch praktiziert worden. Ein Gesprächspartner gab an, dass die Regelung einer geschlossenen Bauweise wünschenswert, aber mit der Erhaltungssatzung nicht erreichbar sei. Eine andere Kommune monierte, dass sie ein unerwünschtes Vorhaben – die geplante bauliche Anlage war gegenüber der sie umgebenden Bebauung zu niedrig – nicht mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln verhindern konnte (zu der Frage, ob diese vermeintlichen Restriktionen zutreffen, siehe unten Kapitel 2.5).

### 2.5 Schlussfolgerungen

Insgesamt erwächst aus der Anwendungspraxis die Erkenntnis, dass zu umfassende Satzungsinhalte nicht zielführend sind. Es ist durch den Umgang mit genehmigungsfreien Vorhaben ohnehin schwer genug, die Satzung wirksam durchzusetzen. Insofern bieten sich schlanke, auf das Wesentliche reduzierte Erhaltungssatzungen an, die zur Not mit regelmäßigen Gebietsrundgängen auch tatsächlich durchgesetzt werden können. Zudem spielt auch die Kommunikation sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch intern in der Verwaltung eine wichtige Rolle: Eine Kommune übersandte allen Eigentümern im Geltungsbereich der Satzung ein Satzungsexemplar und kommunizierte auch intern den Satzungsbeschluss. So können auch andere Dienststellen (z.B. die Gewerbeaufsicht) auf die Satzung hinweisen, wenn sie mit Bauwilligen in Kontakt treten.

In diesem Zusammenhang lassen die Befragungen einen ambivalenten Umgang mit den gesetzlichen Regelungsmöglichkeiten erkennen. Während eine Gemeinde umfassende Regelungen in die Satzung aufnimmt, die zum Teil (Fenstergestaltung, Fassadengliederung) einer Gestaltungssatzung zuzuordnen sind, beschränken sich viele auf die reine Wiedergabe des Gesetzestexts und das Beifügen einer Begründung, die zur Auslegung der Regelungen herangezogen wird. Wesentliche Inhalte sollten aber schon in der Satzung geregelt werden: Ergibt sich die städtebauliche Eigenart eines Gebietes z.B. aus der Gebäudehöhe, der Bauweise und/oder der Ausrichtung der Gebäude, kann die Satzung diesbezüglich Festsetzungen treffen. Bei den genannten Beispielen handelt es sich um Regelungsmöglichkeiten, die sich auch im Katalog des § 9 BauGB wiederfinden lassen und damit grundsätzlich auch Eingang in eine Erhaltungssatzung finden können. Bei solch einschneidenden Regelungen, die eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG darstellen, sollte aber ein Beteiligungsverfahren durchgeführt werden, das sich am Bebauungsplanverfahren orientiert. Ansonsten kann größerer Widerstand bis hin zum Einleiten von Normenkontrollverfahren seitens Betroffener nicht ausgeschlossen werden.

### 3. Gestaltungssatzungen

#### 3.1 Allgemeines

Im Rahmen der Einzelinterviews wurden sieben Städte und Gemeinden zu ihrer Gestaltungssatzung befragt. Die untersuchten Gestaltungssatzungen sind im Zeitraum von 1993 bis 2008 entstanden, sofern es sich um eigenständige Gestaltungssatzungen handelt. Eine befragte Kommune nimmt gestalterische Festsetzungen lediglich in ihre Bebauungspläne auf, verfügt aber über keine separate Gestaltungssatzung im eigentlichen Sinne. Die Urheber der Satzungen unterscheiden sich ebenfalls: Oft wurden private Büros mit der Ausarbeitung der Gestaltungssatzung beauftragt, einige Kommunen haben die Satzung auch in Eigenregie – ggf. unter Mithilfe Dritter (z.B. Sanierungsträger oder der Denkmalschutzbehörde) – erstellt.

#### 3.2 Rahmenbedingungen

Gestaltungssatzungen werden aus unterschiedlichem Anlass aufgestellt: Eine Gemeinde hat umfassende gestalterische Regelungen für ein erst noch zu realisierendes Wohngebiet in ihre Bebauungspläne aufgenommen. Andernorts wurde die Aufstellung einer neuen eigenständigen Gestaltungssatzung erforderlich, um eine rechtlich bedenkliche Satzung zu ersetzen (es handelte sich dabei um eine Kombination aus Gestaltungssatzung und Erhaltungssatzung). Zudem soll mit einer überarbeiteten Gestaltungssatzung die Sicherung von Sanierungszielen in einem auslaufenden Fördergebiet erreicht werden. In einem weiteren Fall führte die Eingemeindung einer Ortslage dazu, dass eine kommunale Gebietskörperschaft erstmals mit dem Erfordernis zur Aufstellung einer Gestaltungssatzung konfrontiert wurde, weil die ehemals eigenständige Gemeinde bereits Vorbereitungen zur Aufstellung einer Gestaltungssatzung getroffen hatte. Unter diesen Umständen blieb der genaue Anlass zur Aufstellung der Satzung im Verborgenen. Eine Gemeinde nahm schlicht den geplanten Austausch von Fenstern in erhaltenswerten Gebäuden zum Anlass, Gestaltungsregeln für die künftige Entwicklung in einer entsprechenden Satzung formulieren zu wollen. Die Gemeinde war an einer rechtlichen Handhabe interessiert, nachdem sie missliebige Vorhaben zuvor über Gespräche mit den Eigentümern (immerhin weitgehend erfolgreich) zu verhindern suchte.

Eine Förderung der Einhaltung der Gestaltungssatzung selbst fand in einer der befragten Städte und Gemeinden statt. In diesem Fall wurden Fördermittel aus dem Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“ in Anspruch genommen. In einigen Kommunen wurde das Instrument bewusst mit einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme kombiniert. Somit konnten Fördermittel zur Umsetzung der Satzung bewilligt werden.

#### 3.3 Aufstellungsverfahren

Sowohl innerhalb der Verwaltung als auch bei den politischen Entscheidungsträgern der Fallbeispiel-Gemeinden bestand Einigkeit bei der Wahl der Gestaltungssatzung als passendes Instrument zur Zielerreichung. Debatten gab es lediglich in zwei Fällen über die Regelungstiefe: Eine Fraktion hätte gerne strengere Vorschriften durchgesetzt, die andere wiederum größere planerische Zurückhaltung walten lassen. Abgesehen von diesen Detailfragen wurde das



Instrument der Gestaltungssatzung aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Ein Gesprächspartner begründete das u.a. mit der fehlenden fachlichen Kenntnis vieler Gemeindevertreter – insoweit würde der Empfehlung der Verwaltung Folge geleistet werden. In einem Fall drängte die Obere Denkmalschutzbehörde – von außen – auf die Aufstellung einer Denkmalbereichssatzung. Dieser Vorschlag wurde jedoch von der Kommune abgelehnt, um die Entscheidungsgewalt über Bauanträge zu behalten.

Widerstände gegen Satzungsinhalte gab es nur in Einzelfällen. Diese kamen ausschließlich aus der Öffentlichkeit, nicht aber aus politischen Gremien einer der befragten Kommunen (sieht man von Diskussionen zu Details ab). Die Öffentlichkeit wurde jeweils durch öffentliche Auslegung, oft verbunden mit einer Informationsveranstaltung, ins Satzungsverfahren einbezogen. In einem Fall wurde über die Festsetzung des Fenstermaterials gestritten, in einem anderen kam es zu Diskussionen zu den Regelungen für Heizungen, Fenster und Dächer. Unterm Strich zeigt sich aber, dass auch von Seiten der Öffentlichkeit die Notwendigkeit der Satzung nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde. Gerade in Infoveranstaltungen lässt sich die Erforderlichkeit einer Gestaltungssatzung gut vermitteln. Es ist nicht auszuschließen, dass den Betroffenen gerade bei älteren Satzungen auch die mögliche Tragweite einer Gestaltungssatzung zum Zeitpunkt des Aufstellungsverfahrens nicht bewusst gewesen ist. Mindestens auf eine der befragten Kommunen trifft diese Aussage nach der Erfahrungen der Interviewpartner zu. Von Seiten der Behörden gab es zumeist keine Widersprüche. Hinweise beschränkten sich weitgehend auf Formalien und Formulierungen (z.B. Hinweise des Landkreises zur Unbestimmtheit einzelner Formulierungen). Nur in einem Fall gab es engere Abstimmungen mit den Denkmalschutzbehörden.

Die Kopplung einer Gestaltungssatzung bzw. von Gestaltungsvorschriften an einen Bebauungsplan wurde mit einer Ausnahme (s.u.) nicht als erforderlich angesehen. Entscheidend dafür ist der vergleichsweise hohe Mehraufwand und der dahinter zurückfallende Mehrwert einer solchen Kombination: Hat die Satzung vor allem bewahrenden und schützenden Charakter für ein weitgehend bebauten Gebiet, liegt ihr ein schützenswerter Gebäudebestand zu Grunde. Der Neubaubedarf beschränkt sich in diesen Fällen auf kleinere Baulücken. In die Satzung einer Gemeinde wurden übrigens für solche unbebauten Grundstücke gesonderte Regelungen aufgenommen. Da die Satzungsgebiete i.d.R. sehr groß sind, würden die Planungskosten unverhältnismäßig hoch sein, sobald die Planungsaufgabe an Dritte vergeben und aufgrund der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI<sup>166</sup>) kalkuliert wird. Auch die Formalien des Verfahrens würden dadurch erschwert. Ggf. würde eine Umweltprüfung erforderlich, wenn das vereinfachte oder das beschleunigte Verfahren nach § 13 bzw. § 13a BauGB nicht in Betracht kämen.

In dem einen Fall einer Kommune, die gestalterische Festsetzungen als örtliche Bauvorschriften in viele ihrer Bebauungspläne aufgenommen hat, ging es um die Planung neuer Wohngebiete. Neben der Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für neue Wohngebäude ging es also um die Sicherung des gestalterischen Anspruchs. Andernorts traten zumindest Fälle auf, in denen über die Gestaltungssatzung hinaus Teilflächen mit der Zielsetzung einer Neubebauung durch Bebauungspläne überplant wurden. Teilweise betraf dies auch nur Flächen am Rande des Geltungsbereichs einer Gestaltungssatzung. In diese Bebauungspläne wurden gestalterische Festsetzungen aufgenommen.

---

<sup>166</sup> Verordnung über die Honorare von Architekten- und Ingenieursleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI) vom 10. Juli 2013 (BGBl. I, 2276).

Die energetische Quartierserneuerung bzw. Ausnahmen zu Gunsten der Energieeinsparverordnung spielten bei keiner der untersuchten Gestaltungssatzungen eine Rolle. Das heißt aber nicht, dass die Installation von Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie (in Form von Solarthermieanlagen und von Photovoltaikanlagen) nicht Gegenstand von Debatten in der Verwaltung ist und dass – ggf. auch im Rahmen einer späteren Änderung – keine Regelungen für solche Anlagen bestehen. Regelungen bleiben aber auf diese Anlagen-Form begrenzt. Andere Anlagen zum Einsatz erneuerbarer Energien, insbesondere Anlagen zur Nutzung von Erdwärme (Geothermie), tangieren die äußere Gestalt eines Gebiets i.d.R. nur mittelbar. Um die Dachlandschaft zu schützen, sind Solarthermie- oder Photovoltaikanlagen oft nur an Gebäudeteilen zulässig, die vom öffentlichen Raum aus nicht einsehbar sind. Zum Teil sind Solaranlagen gebietsweit unzulässig bzw. unter sehr strengen Ausnahmen zulassungsfähig. Dieses sehr weitreichende Verbot muss allerdings in den zeitlichen Kontext gestellt werden. Denn die Beschränkung betrifft nur ältere Satzungen. In den 1990er Jahren wurden regelmäßig aufgeständerte Anlagen verbaut, so dass die Beeinträchtigung der Dachlandschaft ungleich größer ist als bei Anlagen heutigen Standards.

### 3.4 Anwendungspraxis

Alle befragten Städte und Gemeinden vertreten die Position, dass die Gestaltungssatzung insgesamt zum Schutz der baulichen Qualität beiträgt. Zugleich liegt die alle Gemeinden betreffende Erkenntnis vor, dass sich der Schutzzweck der Satzung gegenüber baugenehmigungspflichtigen Vorhaben viel besser durchsetzt als bei bauordnungsrechtlich genehmigungsfreien Anlagen. Denn baugenehmigungspflichtige Vorhaben können im Bauantragsverfahren stets hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Satzung überprüft werden. Bei genehmigungsfreien Vorhaben gemäß § 61 BbgBO ergibt sich ein deutlich anderes Bild: Bewusst oder unbewusst nehmen sich die Bauherren hier häufiger die Freiheit, von den Vorgaben der Satzung abzuweichen. Teilweise kommen sie nicht einmal ihrer Anzeigepflicht nach. Den Verwaltungen fehlt zugleich das Personal für eine ausreichende Kontrolle bei solchen Verstößen, die – falls überhaupt – nur zufällig aufgedeckt werden. Verstöße betreffen insbesondere den Austausch von Fenstern. In lediglich einer kommunalen Gebietskörperschaft werden baugenehmigungsfreie Vorhaben regelmäßig angezeigt, wobei hier mit sehr großem Aufwand und in langjähriger Arbeit Satzungsinhalte kommuniziert wurden. Zugleich erlaubt sich die Gemeinde eine regelmäßige Kontrolle durch einen Verwaltungsangestellten. Andere Kommunen gehen gegen entdeckte Verstöße vor bzw. zeigen sie beim Landkreis an, der dann seinerseits Sanktionen aussprechen kann. Auf diese Weise würden nur sporadische Verstöße festgestellt und sanktioniert, während im Großteil den Verstößen keine Konsequenzen folgen.

Im Übrigen entstehen dort Probleme, wo die Satzung nicht entschlossen genug angewendet wird: Je weniger konsequent die Regeln einer Satzung eingehalten werden und je großzügiger Abweichungen geduldet oder Ausnahmen erteilt werden, desto geringer ist die Erfolgsquote hinsichtlich der Satzungsziele. Ein Gesprächspartner bezeichnete die erstmalige Erteilung von Ausnahmen als „Einfallstor“ für Nachahmer. Eine konsequente Umsetzung der Satzung im Anschluss wird dann umso schwieriger.

Entsprechend unterschiedlich fällt die Antwort auf die Frage aus, wie wirksam die Satzung im Hinblick auf ihren Regelungszweck ist. Während sie in einem Fall vollumfänglich umgesetzt

wird, ist ihre Wirksamkeit andernorts geringer. Immerhin gaben selbst die Städte und Gemeinden, die über die fehlende Kontrolle bei den genehmigungsfreien Vorhaben klagen, an, dass die Satzung zu etwa 70 % beachtet würde. Insoweit ist die oben beschriebene Einschätzung nachvollziehbar, dass Gestaltungssatzungen zum Schutz des Ortsbildes wesentlich beitragen (selbst wenn kein vollumfänglicher Schutz der Stadtgestalt erreicht wird).

Kommunen schrecken vor einem Rechtsstreit mit Bauherren, die das Regelwerk von Gestaltungssatzungen missachten, tendenziell zurück. Der Streit bindet finanzielle und personelle Ressourcen. Auf der anderen Seite kann ein Rechtsstreit abschreckende Wirkung für Bauherren entfalten, wenn sich zeigt, dass die Kommune bereit ist, notfalls Satzungsinhalte bis zum Äußersten zu verteidigen. Immerhin: Zumindest in einer der befragten kommunalen Gebietskörperschaften wird die Einleitung rechtlicher Schritte aktuell ernsthaft erwogen.

In mehreren Kommunen hat sich die Gestaltungssatzung nach eigenem Bekunden bei Neubauprojekten hinderlich gezeigt. Dies betraf in einem Fall beispielsweise eine von Politik und Verwaltung begrüßte gastronomische Einrichtung, die sich nicht mit den Satzungsvorgaben vereinbaren ließ. Auch die Unbestimmtheit von Regelungen sowie das Außerachtlassen von möglicherweise eintretenden Entwicklungen können zu Problemen führen. Unbestimmte Festsetzungen sind keine Seltenheit. Interessant ist aber die Erkenntnis, dass die Unbestimmtheit teilweise unentdeckt bleibt und sich in der Auseinandersetzung zwischen Bauherr und Verwaltung die eingeübte Praxis durchsetzt. Das mag daran liegen, dass die Gemeinde mit ihren Verwaltungsmitarbeitern als Hauptverfasser des Satzungstextes eine genaue Vorstellung von der Anwendung einer Regelung hat und diese Position nach bestem Wissen und Gewissen gegenüber dem Bauherrn vertritt. Im besten Falle merkt keiner den Mangel, so dass sich mit einer entsprechend mangelbehafteten Satzung auch in der Praxis durchaus gut leben lässt. Probleme ergeben sich an anderer Stelle, etwa wenn Bauherren eine Genehmigungsfreiheit unterstellen oder wenn allgemeingültig gefasste Regeln im Einzelfall nicht anwendbar sind. Solche Probleme traten z.B. hinsichtlich der Fassadenöffnungen oder hinsichtlich der zwingenden Gliederung von Fenstern auf. Fenstergliederungen sollten bzw. könnten dem Sinn und Zweck nach für größere Fenster von Aufenthaltsräumen verbindlich und sinnvoll sein, für sehr kleine Fenster, die z.B. zur Entlüftung der Toilette dienen, macht die Gliederungspflicht jedoch keinen Sinn.