

Zur Diskussion

Nachträgliche Bauzustimmung und erhöhte Gebühr

Dozent Dr. sc. LUTZ BODEN,
Sektion Rechtswissenschaft
der Karl-Marx-Universität Leipzig

Nach § 3 der VO über die Verantwortung der Räte der Gemeinden, Stadtbezirke und Städte bei der Errichtung und Veränderung von Bauwerken durch die Bevölkerung — VO über Bevölkerungsbauwerke — vom 8. November 1984 (GBl. I Nr. 36 S. 433)¹ ist für derartige Baumaßnahmen vorher die Zustimmung des für den Standort des Bauwerks zuständigen örtlichen Rates einzuholen. Werden Baumaßnahmen ohne vorherige Zustimmung oder abweichend von einer Zustimmung vorgenommen, hat der Vorsitzende des Rates die Möglichkeit, auf diese Rechtspflichtverletzungen in differenzierter Weise zu reagieren.^{1 2 3 4 5 6}

Soweit keine Gründe vorliegen, die im gesellschaftlichen Interesse eine Beseitigung des Bauwerks (oder Bauwerkteils) erforderlich machen (§ 11 Abs. 1 Ziff. 3), sollte der Vorsitzende des örtlichen Rates dem Bürger (Bauftraggeber) die Auflage erteilen, die Bauzustimmung innerhalb einer festzulegenden Frist nachträglich zu beantragen (§ 11 Abs. 1 Ziff. 2). Dieses Auflagenrecht ist nicht an eine Frist gebunden und besteht unabhängig davon, ob die Bauarbeiten bereits beendet sind.² Die Ausschlussfrist des § 11 Abs. 3 — wonach eine Auflage nicht mehr erteilt werden darf, wenn seit der Fertigstellung des Bauwerks 5 Jahre vergangen sind — bezieht sich nur auf Auflagen zur Beseitigung des widerrechtlich errichteten Bauwerks (oder Bauwerkteils) und zur Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands.

Das Recht der Ratsvorsitzenden, dem Bürger die Auflage zu erteilen, einen Antrag auf nachträgliche Bauzustimmung zu stellen, ist m. E. auch in den Fällen gegeben, in denen das Bauwerk vor dem Inkrafttreten der geltenden VO über Bevölkerungsbauwerke (1. Februar 1985) fertiggestellt wurde und die Errichtung bzw. Veränderung des Bauwerks nach den zum Zeitpunkt der Durchführung der Baumaßnahmen geltenden Rechtsvorschriften widerrechtlich war. Dies folgt aus dem Ziel der Auflage, das in der Wiederherstellung der Gesetzlichkeit, in der Erhöhung der Rechtssicherheit und — nicht zuletzt — in der Einflußnahme auf die Gewährleistung der Bausicherheit besteht.

Erteilt der örtliche Rat auf den Antrag des Bürgers nachträglich die Bauzustimmung, so treten zwei Rechtsfolgen ein: Einerseits wird der Bürger demjenigen gleichgestellt, der in strikter Übereinstimmung mit einer vorher erteilten Bauzustimmung gebaut hat. Andererseits wird das frühere Verhalten des Bürgers, nämlich daß er ohne Bauzustimmung oder abweichend von einer vorher erteilten Zustimmung gebaut hat, staatlich mißbilligt, und von ihm wird deshalb nicht die normale Bauzustimmungsgebühr (0,75 Prozent der geschätzten Bausumme), sondern die 10fache Gebühr erhoben (§ 8 Abs. 2).

Die 10fache Gebühr ist ihrem Wesen nach eine Sanktion mit dem Charakter einer Geldbuße. Mit ihr wird die Rechtspflichtverletzung des Bauauftraggebers geahndet, und zugleich soll durch diese erzieherische Einwirkung mit finanziellen Konsequenzen künftigen Verletzungen der Gesetzlichkeit durch ihn und andere Bürger, die die Errichtung oder Veränderung eines Bauwerks beabsichtigen, vorgebeugt werden. Die Sanktion hat also strafend-erzieherischen Charakter.

Daraus folgt, daß ihre Anwendung nur dann berechtigt ist, wenn der Bauauftraggeber seine Pflichten schuldhaft verletzt hat. Dies gilt m. E. unabhängig davon, daß das Verschuldensprinzip in § 8 Abs. 2 keine Erwähnung findet. Praktisch dürfte das Verschulden des Bauauftraggebers (zumindest Fahrlässigkeit) kaum strittig sein, weil davon auszugehen ist, daß ein Bürger, der ein Bauwerk errichten oder verändern will, weiß, daß er dazu die vorherige Zustimmung des örtlichen Rates benötigt oder jedenfalls alle Möglichkeiten nutzen muß, um sich entsprechend zu informieren.

Die Erhebung der 10fachen Gebühr ist durch § 8 Abs. 2 zwingend vorgeschrieben. Der örtliche Rat hat keine Möglichkeit, unter Berücksichtigung des erreichten Bauzustandes oder der Gründe, die zur Pflichtverletzung des Bauauftraggebers geführt haben, die Gebühr differenziert festzulegen.⁴

Unterschiedliche Auffassungen bestehen hinsichtlich der Gebührenhöhe in den Fällen, in denen ohne Bauzustimmung oder abweichend von einer erteilten Bauzustimmung ein Bauwerk vor Inkrafttreten der VO über Bevölkerungsbauwerke von 1984 errichtet oder verändert wurde, danach aber auf der Grundlage dieser VO eine Auflage, den Antrag auf nachträgliche Bauzustimmung zu stellen, erteilt und erfüllt wurde.

In diesen Fällen darf m. E. die 10fache Gebühr nicht erhoben werden, weil zum Zeitpunkt der Handlung eine solche Sanktion auf die Rechtspflichtverletzung noch nicht rechtlich geregelt war. Angesichts des strafend-erzieherischen Charakters der 10fachen Gebühr ist im Interesse strikter Rechtssicherheit von dem allgemeinen Grundsatz des sozialistischen Rechts auszugehen, daß strafende Maßnahmen nur in dem Umfang ausgesprochen werden dürfen, wie sie zum Zeitpunkt der Handlung rechtlich vorgesehen sind, also keine rückwirkende Kraft haben.⁵ Auf diesen Grundsatz kann sich allerdings nicht derjenige berufen, der mit der widerrechtlichen Errichtung des Bauwerks vor Inkrafttreten der VO über Bevölkerungsbauwerke von 1984 begonnen und die Errichtung nach Inkrafttreten der VO fortgesetzt hat.

Die Erhebung der 10fachen Gebühr kann in den genannten Fällen m. E. auch nicht damit begründet werden, daß Rechtsgrundlage der Auflage zur Einreichung der Bauunterlagen — die ja der nachträglichen Zustimmung vorausgeht — die geltende VO von 1984 ist. Entscheidend ist, daß es sich bei der Auflage einerseits und bei der Erhebung der 10fachen Gebühr andererseits um verwaltungsrechtliche Entscheidungen unterschiedlichen Charakters handelt. Das Verbot der rückwirkenden Anwendung strafender Maßnahmen bezieht sich nicht auf Maßnahmen zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes; folglich ist hinsichtlich der Auflage die Anwendung der geltenden VO von 1984 zulässig, nicht aber hinsichtlich der Erhebung der 10fachen Gebühr. Für die Erteilung der nachträglichen Bauzustimmung ist in diesen Fällen diejenige Gebühr zu erheben, die in der zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Bauwerks geltenden Rechtsvorschrift vorgesehen war.⁶

Meinungsverschiedenheiten gibt es ferner darüber, ob die Erhebung der 10fachen Gebühr auch in jenen Fällen zulässig ist, in denen sich das Bauwerk zum Zeitpunkt der nachträglichen Bauzustimmung nicht mehr im Eigentum des Bauauftraggebers befindet (z. B., weil es verkauft oder vererbt wurde). Dabei entsteht die Frage, ob der örtliche Rat dem Eigentümer eines ohne Bauzustimmung oder abweichend von einer Bauzustimmung errichteten oder veränderten Bauwerks, der nicht mit dem Bauauftraggeber identisch ist, die Auflage erteilen darf, eine nachträgliche Bauzustimmung zu beantragen.

Unter Beachtung des Zwecks der Auflage, nämlich den

- 1 Alle Paragraphenangaben ohne Hinweis auf die Quelle beziehen sich auf diese VO.
- 2 Vgl. dazu L. Boden/I. Dornberger, „Verhütung und Ahndung von Rechtspflichtverletzungen bei Baumaßnahmen an Bevölkerungsbauwerken“, NJ 1986, Heft 12, S. 501 f.
- 3 Zur Zweckmäßigkeit der Erteilung einer nachträglichen Bauzustimmung auch nach Fertigstellung des Bauwerks vgl. L. Boden/I. Dornberger, a. a. O., S. 502. Über die dort genannten Aspekte hinaus ist zu erwähnen, daß damit auch zur Gewährleistung der Stand- und Funktionssicherheit des Bauwerks beigetragen wird, weil der örtliche Rat vor Erteilung der Zustimmung auch die Baugenehmigung der Staatlichen Bauaufsicht einzuholen hat (§ 3 Abs. 4 Satz 3 und § 7).
- 4 Vgl. dazu L. Boden, „Nochmals: Nachträgliche Zustimmung und erhöhte Gebühren“, Organisation 1987, Heft 2, S. 35, wo der gegenteiligen Auffassung von G. DuCkwitz/E. Thomann (Organisation 1986, Heft 1, S. 43 f.) widersprochen wird. G. DuCkwitz/E. Thomann haben diesen Standpunkt offenbar aufgegeben (vgl. Organisation 1987, Heft 6, S. 28 f.).
- 5 Die Tatsache, daß bei der 10fachen Gebühr keine Differenzierung zulässig ist, bedeutet allerdings nicht, daß bei der Anwendung staatlicher Reaktionen auf die Pflichtverletzung die Umstände des Einzelfalles insgesamt unberücksichtigt bleiben. Beispielsweise kann der Bauauftraggeber bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen zusätzlich zur 10fachen Gebühr mit Ordnungsstrafe belegt werden (§ 12).
- 6 Zur Berechnung der 10fachen Gebühr vgl. Vorschriften, Kommentare und Zusammenstellungen zur Stand- und Funktionssicherheit von Bauwerken, zur bauwirtschaftlichen Kontrolle sowie zur Arbeitsweise der Staatlichen Bauaufsicht 1986, Nr. 8/9, S. 70 f.
- 7 Dies ist auch für das Ordnungswidrigkeitsrecht anerkannt (vgl. Autorenkollektiv, Verhütung und Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten, Berlin 1978, S. 28).
- 8 Für den Zeitraum zwischen dem 1. Juli 1972 und dem 31. Januar 1985 galt § 7 der VO über die Verantwortung der Räte der Gemeinden, Stadtbezirke, Städte und Kreise bei der Errichtung von Bauwerken der Bevölkerung vom 22. März 1972 (GBl. II Nr. 26 S. 293).