Die Zuständigkeit von Behörden bei der Anordnung von Maßnahmen auf verwahrlosten Grundstücken

Leitfaden für die kommunale Behördenzusammenarbeit

B a c h e l o r - A r b e i t

an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

vorgelegt von
Luise Klingebiel
aus Pulsnitz

Meißen, 23. März 2018

Sperrvermerk

Der Anhang 3 dieser Bachelorarbeit basiert auf vertraulichen Daten sächsischer Kommunen. Dieser Anhang darf Dritten, mit Ausnahme der betreuenden Dozenten und befugten Mitglieder des Prüfungsausschusses, ohne ausdrückliche Zustimmung der sächsischen Kommunen und des Verfassers nicht zugänglich gemacht werden. Eine Vervielfältigung und Veröffentlichung des Anhanges 3 ohne ausdrückliche Genehmigung – auch in Auszügen – ist nicht erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis **5**

Abbildungsverzeichnis **6**

Vorwort **7**

1 Einleitung **8**

2 Definition des Begriffs „verwahrlostes Grundstück“ **10**

3 Zuständigkeitsbezogene Probleme im Umgang mit verwahrlosten Grundstücken **12**

3.1 Zuständigkeit von Behörden 12

3.1.1 Örtliche Zuständigkeit 12

3.1.2 Sachliche Zuständigkeit 12

3.1.2.1 Sachliche Zuständigkeit nach SächsPolG 13

3.1.2.2 Sachliche Zuständigkeit nach KrWG und BBodSchG 14

3.1.2.3 Sachliche Zuständigkeit nach SächsBO 15

3.1.2.4 Sachliche Zuständigkeit nach Bauplanungsrecht 16

3.1.2.5 Sachliche Zuständigkeit nach SächsDSchG 17

3.1.2.6 Sachliche Zuständigkeit nach IfSG 18

3.1.2.7 Sachliche Zuständigkeit nach TierGesG 19

3.2 Ablauforganisation in der Verwaltung 19

3.3 Zwischenfazit 21

4 Praktische Erfahrungen sächsischer Kommunen hinsichtlich der Mehrebenenzuständigkeit beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken **23**

4.1 Darstellung der Befragung der sächsischen Kommunen 23

4.2 Praktische Erfahrungen sächsischer Gemeinden 24

4.3 Praktische Erfahrungen sächsischer Landkreise 25

4.4 Praktische Erfahrungen sächsischer kreisfreier Städte 27

4.5 Zwischenfazit 28

5 Formen der kommunalen Behördenzusammenarbeit **30**

5.1 Projektteam 30

5.1.1 Beschreibung der Zusammenarbeitsform 30

5.1.2 Bewertung der Zusammenarbeitsform 31

5.2 Federführung 32

5.2.1 Beschreibung der Zusammenarbeitsform 32

5.2.2 Bewertung der Zusammenarbeitsform 32

5.3 Arbeitsgruppe 34

5.3.1 Beschreibung der Zusammenarbeitsform 34

5.3.2 Bewertung der Zusammenarbeitsform 35

5.4 Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung 36

5.4.1 Beschreibung der Zusammenarbeitsform 36

5.4.2 Bewertung der Zusammenarbeitsform 37

5.5 Zwischenfazit 39

6 Handlungsempfehlung für die kommunale Behördenzusammenarbeit ... 41
6.1 Allgemeiner Leitfaden für die Behördenzusammenarbeit ... 41
6.2 Festlegen der Kooperationsform ... 42
6.3 Durchführen von vorbereitenden Maßnahmen ... 45
6.4 Standardisierung der Kooperationsform für die betroffenen Behörden bzw. Organisationseinheiten ... 46
6.5 Ausstattung mit erforderlichen Finanzmitteln und Personal ... 48
6.6 Etablieren von Wissensmanagement ... 49
6.7 Festlegen der Arbeitsschritte und Durchführung ... 51
6.8 Externes Controlling der festgelegten Behördenzusammenarbeit ... 51
6.9 Interne Evaluierung der kommunalen Behördenzusammenarbeit ... 52
6.10 Benchmarking der Behörden beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken ... 53

7 Gesamtfazit ... 55

Thesen ... 56

Anhang ... 57

Literaturverzeichnis ... 58

Internetquellenverzeichnis ... 59

Rechtsprechungsverzeichnis ... 60

Rechtsquellenverzeichnis ... 60

Eidesstattliche Versicherung ... 62

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
ABoZuVO	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Zuständigkeiten bei der Durchführung abfallrechtlicher und bodenschutzrechtlicher Vorschriften
BauGB	Baugesetzbuch
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Hg.	Herausgeber
IfSG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen
IfSGZuVO	Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SächsABG	Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz
SächsAGTierGesG	Sächsisches Ausführungsgesetz zum Tiergesundheitsgesetz
SächsDSchG	Sächsisches Denkmalschutzgesetz
SächsGemO	Sächsische Gemeindeordnung
SächsLKrO	Sächsische Landkreisordnung
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen
TierGesG	Tiergesundheitsgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.2-1: Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland 20

Tabelle 3.3-1: Mehrebenenzuständigkeit beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken 21

Tabelle 5.5-1: Checkliste für die Wahl der Kooperationsform 39

Abbildung 6.1-1: Allgemeiner Leitfaden für die Behördenzusammenarbeit 41

Abbildung 6.2-1: Modell „Arbeitsgruppe“ innerhalb einer kreisfreien Stadt für den Umgang mit verwahrlosten Immobilen 42

Abbildung 6.2-2: Modell „Arbeitsgruppe“ für die kommunale Zusammenarbeit von Landkreis und den kreisangehörigen Gemeinden für den Umgang mit verwahrlosten Immobilen 44

Vorwort

Die vorliegende Bachelorarbeit entstand im Rahmen meines Studiums „Allgemeine Verwaltung“ an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH) des Freistaates Sachsen in Meißen.

Die Idee zu diesem Thema entwickelte sich während meines Praktikums 2016 im Umweltamt (Sachgebiet Abfall und Brachflächen) der Landeshauptstadt Dresden. An dieser Stelle möchte ich mich deshalb recht herzlich bei Herrn Stephan Teller für die Betreuung und die Unterstützung dieser Bachelorarbeit bedanken.

Ein besonderer Dank gilt auch Frau Christiane Kuhn für die Betreuung dieser Arbeit.

Des Weiteren danke ich allen sächsischen Kommunen, die an meiner Befragung teilgenommen haben, für ihre freundliche Unterstützung und ihre umfangreichen Antworten, durch die diese Bachelorarbeit erst ermöglicht wurde.

Pulsnitz, im März 2018

Luise Klingebiel

1 Einleitung

„Die Plastiktüte weht im Wind. Wild wuchern Gestrüpp und Sträucher. Am verrosteten Geländer steht ein Rad. Die Metallstangen sind lose. Die Steinstufen der kleinen Treppe, die zur Tür des Flachbaus führen, bröckeln. Hinter dem Bau im ummauerten Wirtschaftshof, der an Akkis Bierstube grenzt, führt eine enge Treppe in den Keller. Was sich hier abends tut, bleibt unentdeckt. Anwohner wollen Ratten beobachtet haben. Und es stinkt. [...] Wer zu Fuß vom Pirnaischen Platz zur Gläsernen Manufaktur läuft, kommt ebenfalls an dem verlassenen Flachbau vorbei. Der vergammelt direkt am Straßburger Platz. [...] Die beiden Anwohner sind sich einig. Wenn nicht der Eigentümer etwas unternimmt, muss die Stadtverwaltung einschreiten. Doch von dort kommt wenig Hoffnung, dass sich schnell etwas ändert. Dabei betreffen die Beschwerden gleich mehrere Ämter [zum Beispiel das Gesundheitsamt, das Umweltamt und das Bauamt].“[1]

„Verwahrloste Immobilien bereiten in der kommunalen Praxis häufig gravierende Probleme bei der Umsetzung von dorf- bzw. stadtentwicklungspolitischen und städtebaulichen Zielsetzungen. Und dies sowohl in den Städten als auch in den kleinen Gemeinden. Die Ursachen und Problemkonstellationen sind dabei sehr vielfältig.“[2]

Eine dieser vielfältigen Problemkonstellationen ist, wie oben in dem Beispiel der Landeshauptstadt Dresden dargestellt, die kommunale Behördenzusammenarbeit bei dem Einsatz von Rechtsinstrumenten bzw. der Anordnung von Maßnahmen auf verwahrlosten Grundstücken. Das bedeutet, dass die Mehrebenenzuständigkeit von Behörden beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken überwunden werden muss. Dabei kommt es in der Praxis aber häufig zu Schwierigkeiten[3].

Aus diesem Grund beschäftigt sich die vorliegende Bachelorarbeit mit dem Thema der Zuständigkeit von Behörden sowie Organisationsformen für die ebenenübergreifende Kooperation beim Umgang mit sogenannten Problemimmobilien. Ziel dieser wissenschaftlichen Arbeit ist die Entwicklung eines Leitfadens für die kommunale Behördenzusammenarbeit.

Dafür wird zunächst im Kapitel 2 die Definition des „verwahrlosten Grundstücks“ dargestellt und anschließend in Kapitel 3 mögliche Zuständigkeiten von Behörden beim Einsatz von Rechtsinstrumenten auf verwahrlosten Grundstücken

[1] Sächsische Zeitung (Hg.), Autor: Annechristin Bonß: http://www.sz-online.de/nachrichten/dreckecke-am-strassburger-platz-3895854.html.
[2] Kommunen Innovativ: https://kommunen-innovativ.de/regionalforum-umgang-mit-verwahrlosten-immobilien-im-laendlichen-raum.
[3] Vgl. BMUB (Hg.), 2014, S. 9f..

durch Gesetzes- und Literaturanalyse erarbeitet. Um zu ergründen, wie die Behörden der sächsischen Kommunen bei dieser Problematik kooperieren, wurde im Rahmen dieser Arbeit eine empirische Befragung durchgeführt. Die Ergebnisse der Befragung werden im Kapitel 4 ausgewertet und analysiert. Im darauffolgenden Kapitel 5 werden mögliche Formen der Behördenzusammen theoretisch erläutert und hinsichtlich ihrer Chancen und Risiken bewertet. Auf Grundlage der Ergebnisse aus Kapitel 4 und 5 soll im finalen Kapitel 6 als Ergebnis der Bachelorarbeit eine Handlungsempfehlung für die kommunale Behördenzusammenarbeit für die spezielle Thematik entwickelt werden.

2 Definition des Begriffs „verwahrlostes Grundstück“

In den folgenden Ausführungen der vorliegenden Arbeit wird der Begriff „verwahrlostes Grundstück“ mehrfach verwendet werden. Deshalb ist es notwendig, diesen vorerst zu definieren. Laut der Veröffentlichung des BMUB „Verwahrloste Immobilien: Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien - ‚Schrottimmobilien’“ wird eine Liegenschaft als verwahrlostes Grundstück bezeichnet, wenn eine unangemessene Nutzung vorliegt und/oder diese Liegenschaft Missstände in baulicher Hinsicht aufweist. Zudem muss die Liegenschaft mindestens eines der drei folgenden Merkmale aufweisen:

1. Der Zustand der Liegenschaft entspricht nicht den städtebaulichen Entwicklungszielen oder städtebaulichen Anforderungen.
2. Der Zustand der Liegenschaft entspricht nicht den geltenden rechtlichen Vorschriften zu Umgang, Nutzung und Bewirtschaftung.
3. Der Zustand der Liegenschaft stellt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar.

Zudem kann ein „verwahrlostes Grundstück“ auch als sogenannte „verwahrloste Immobilie“ oder als „Schrottimmobilie“ bezeichnet werden.[4] Bei den Bezeichnungen ist zu beachten, dass diese keine rechtliche Definition besitzen.

Das Sachgebiet Abfall und Brachflächen der Landeshauptstadt Dresden hat hingegen zusätzlich drei Hauptkriterien und drei Nebenkriterien entwickelt, die auf eine Verwahrlosung der Liegenschaft hinweisen.

Die Hauptkriterien sind demzufolge:

1. Abfallablagerung
2. desolate bauliche Anlage
3. fehlende Anliegerpflichten

Zu den Nebenkriterien zählen:

1. fehlende oder mangelhafte Sicherung von Grundstück und/oder baulicher Anlage
2. störender Wildwuchs und/oder gefährliche Pflanzen
3. Vandalismus/unbefugter Aufenthalt von Personen

Anhand dieser Kriterien entscheidet das Umweltamt der Landeshauptstadt Dresden, ob es sich bei einer Liegenschaft um ein verwahrlostes Grundstück handelt.

[4] Vgl. BMUB (Hg.), 2014, S.13.

Darüber hinaus werden der notwendige Handlungsbedarf sowie die Art des Handelns eingeschätzt.[5]

Auf Grund der unterschiedlichen Kriterien (desolate bauliche Anlage, fehlende Sicherung, Abfallablagerung usw.) wird deutlich, dass beim Vorhandensein mehrerer dieser Tatbestände ein Handeln verschiedener Behörden notwendig ist. Deshalb werden im folgenden Kapitel im Rahmen der Ablauforganisation der Verwaltung mögliche spezialgesetzliche Zuständigkeiten von Behörden bei der Anordnung von Maßnahmen auf verwahrlosten Grundstücken betrachtet.

[5] Vgl. siehe Anhang 1.

3 Zuständigkeitsbezogene Probleme im Umgang mit verwahrlosten Grundstücken

In diesem Kapitel werden mögliche sachliche Zuständigkeiten beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken aufgezeigt. Diese Aufzählung ist aber nicht abschließend, denn je nach Spezialfall können die Zuständigkeiten von Behörden und Institutionen variieren. Die Zuständigkeit von Behörden wird im weiteren Verlauf des Kapitels in Bezug zur Ablauforganisation in der Verwaltung betrachtet.

3.1 Zuständigkeit von Behörden

Für die Zuständigkeit einer Behörde wird auch oftmals die Bezeichnung „Kompetenz“ verwendet, denn dadurch wird die Behörde berechtigt und gleichzeitig auch verpflichtet, bestimmte öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Die Zuständigkeit muss aber generell auf einer gesetzlichen Regelung basieren und den Behörden und ihren Einheiten somit zugewiesen werden.[6] Infolgedessen ist die Zuständigkeit von Behörden ein wichtiger Bestandteil der Ablauforganisation in der Verwaltung. Sie lässt sich unterteilen in örtliche und sachliche Zuständigkeit.

3.1.1 Örtliche Zuständigkeit

Die örtliche Zuständigkeit wird auch als räumliche Zuständigkeit bezeichnet und ist die „Zuständigkeit für den einer Behörde zugewiesenen räumlichen Verwaltungsbezirk.“[7]. Die örtliche Zuständigkeit von Behörden richtet sich für die Anordnung von Maßnahmen bei Schrottimmobilien im Allgemeinen nach der Generalklausel des § 3 VwVfG. Diese Norm ist daher lex generalis und subsidiär anzuwenden. Insbesondere ist für verwahrloste Immobilien hierbei der Absatz 1 Nummer 1 einschlägig, da es sich um unbewegliches Vermögen handelt. Demnach ist die Behörde örtlich zuständig, in deren Bezirk sich das verwahrloste Grundstück befindet.

3.1.2 Sachliche Zuständigkeit

Die sachliche Zuständigkeit ist die „Kompetenz der Verwaltung, eine bestimmte Sachaufgabe wahrzunehmen“[8]. Die sachliche Zuständigkeit richtet sich immer nach einem Spezialgesetz, durch das die Verwaltung „in der Sache“ zuständig ist[9]. Folglich ist die Behörde für ein verwahrlostes Grundstück zuständig, deren spezialgesetzliche Tatbestände vorliegen.

---

[6] Vgl. Franz Prof. Dr., T., 2013, S. 74.
[7] Ebenda, S. 75.
[8] Franz Prof. Dr., T., 2013, S.75.
[9] Vgl. ebenda, S. 75.

Bei verwahrlosten Immobilien können das beispielsweise Abfallablagerungen, desolate bauliche Anlagen, das Vorhandensein von Kulturdenkmälern, hygienische Missstände und weiteres (z.B. illegale Tierhaltung) sein.

3.1.2.1 Sachliche Zuständigkeit nach SächsPolG

Die sachliche Zuständigkeit der Polizei ist im § 60 SächsPolG bestimmt. Gemäß Absatz 1 sind „für die Wahrung der polizeilichen Aufgaben die Polizeibehörden zuständig, soweit nichts anderes bestimmt ist“[10]. „Der Polizeivollzugsdienst nimmt [nach Absatz 2] die polizeilichen Aufgaben wahr, wenn ein sofortiges Tätigwerden erforderlich erscheint.“[11]

An den Begrifflichkeiten Polizeibehörde und Polizeivollzugsdienst wird deutlich, dass das SächsPolG die Polizei in zwei Zweige unterteilt. Im organisationsrechtlichen Rahmen folgt das SächsPolG und sonstiges Landesrecht somit dem Einheitssystem, da es den Begriff „Polizei“ in rechtlicher Hinsicht als Einheit betrachtet. Wird der Wortlaut „Polizei“ im landesrechtlichen Kontext verwendet, sind beide Teile der sächsischen Polizei gemeint.[12]

In den weiteren Ausführungen dieses Unterkapitels wird der Polizeivollzugsdienst nicht weiter berücksichtigt, da in den meisten Fällen beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken die allgemeinen Polizeibehörden entsprechende Maßnahmen anordnen.

Im § 64 Absatz 1 SächsPolG werden die Arten der allgemeinen Polizeibehörden in Sachsen aufgeführt. Darin ist der vierstufige Instanzenzug der allgemeinen Polizeibehörden erkennbar. In dem Instanzenzug sind jeweils zwei staatliche und zwei kommunale Behördenebenen verankert. Dadurch wird zum Ausdruck gebracht, dass auf nahezu jeder Ebene der sächsischen Verwaltung polizeiliche Aufgaben wahrgenommen werden müssen.[13] Aus dem Instanzenzug des Absatzes 1 können ebenso die Widerspruchsbehörden abgeleitet werden.[14]

Erwähnenswert ist zudem, dass es sich bei den allgemeinen Polizeibehörden nicht um selbstständige Behörden handelt, sondern um bloße Funktionsbezeichnungen. Die Gemeinde wird beispielsweise nur als Ortspolizeibehörde bezeichnet, wenn sie polizeiliche Maßnahmen bzw. Anordnungen trifft.[15]

Im § 68 SächsPolG ist die allgemeine sachliche Zuständigkeit der Polizeibehörden geregelt. Durch den Absatz 1 werden die sächsischen Staatsministerien ermächtigt, die sachliche Zuständigkeit der Polizeibehörden eigenverantwortlich

[10] § 60 Absatz 1 SächsPolG, 2013.
[11] § 60 Absatz 2 SächsPolG, 2013.
[12] Vgl. Elzermann, H.; Schwier Dr., H., 2014, S. 1.
[13] Vgl. ebenda, S. 355, Rn. 1.
[14] Vgl. ebenda, S. 357, Rn. 9.
[15] Vgl. Elzermann, H.; Schwier Dr., H., 2014, S. 355f., Rn. 1-3.

festzulegen, insofern kein Gesetz existiert. Da weder eine gesetzliche Regelung noch eine Verordnung der Staatsministerien über die Zuständigkeit bei der Gefahrenabwehr von Schrottimmobilien getroffen wurde, gilt hierfür der Absatz 2. Infolgedessen ist die Gemeinde in der Funktion der Ortspolizeibehörde als unterste allgemeine Polizeibehörde stets für Gefahrenabwehrmaßnahmen bei verwahrlosten Grundstücken im polizeibehördlichen Sinn zuständig.[16]

Die kreisfreien Städte zählen ebenso im Sinne des § 3 Absatz 1 SächsGemO und des gesamten sächsischen Rechts zu den Ortspolizeibehörden, „da nicht davon ausgegangen werden kann, dass andere Gesetze einen von der SächsGemO abweichenden Gemeindebegriff verwenden."[17] Somit sind die kreisfreien Städte nach § 64 Absatz 1 Nummer 3 SächsPolG zugleich Kreispolizeibehörden und auch Ortspolizeibehörden. Dadurch wird verdeutlicht, dass die kreisfreien Städte sowohl Aufgaben auf der Gemeindeebene als auch auf der Kreisebene wahrnehmen (z.B. gemeindlicher Vollzugsdienst für Aufgaben der Ortspolizeibehörde und Fachämter wie Bauaufsichtsamt, Umweltamt als Kreispolizeibehörde). Aufgrund dessen sind sie auch maßgeblich für polizeirechtliche Gefahrenabwehrmaßnahmen bei verwahrlosten Grundstücken zuständig.

Die Landratsämter dagegen sind ausschließlich Kreispolizeibehörden, auch für die im Landkreis liegenden großen Kreisstädte. Das SächsPolG enthält keine Sonderstellung für die großen Kreisstädte. Sie zählen zu den Ortspolizeibehörden nach § 64 Absatz 1 Nummer 4 SächsPolG.[18]

Zu beachten ist jedoch, dass sich die örtliche Zuständigkeit der Polizeibehörden nach § 70 SächsPolG bestimmt und als lex specialis vorrangig der Generalklausel § 3 VwVfG Anwendung findet.

3.1.2.2 Sachliche Zuständigkeit nach KrWG und BBodSchG

Um gegen verwahrloste Grundstücke vorgehen zu können, kann sich auch das Abfallrecht als hilfreich erweisen. „Auf der Grundlage des § 62 [...] KrWG kann die zuständige Abfallbehörde im Einzelfall eine Anordnung zur ordnungsgemäßen Beseitigung illegal abgelagerter Abfälle erlassen."[19] Die Zuständigkeit der Behörden bestimmt sich nach Landesrecht (Art. 30 GG) und somit für den Freistaat Sachsen nach dem SächsABG.[20] Gemäß § 13a Absatz 1 SächsABG sind die unteren Abfallbehörden für den Vollzug dieses Gesetzes, des KrWG und des Bodenschutzgesetzes zuständig.

---

[16] Vgl. ebenda, S. 389, Rn. 3.
[17] Ebenda, S. 359, Rn. 14.
[18] Vgl. ebenda, S. 362, Rn. 28-30.
[19] BMUB (Hg.), 2014, S. 69.
[20] Vgl. Schink Dr., A.; Versteyl Prof. Dr., A. (Hg.), 2016, S. 1077, Rn. 17.

Im § 13 SächsABG sind die allgemeinen und besonderen Abfallbehörden festgelegt. Demnach sind die Landkreise und die kreisfreien Städte die unteren Abfallbehörden (siehe § 13 Absatz 1 Nummer 3 SächsABG).
Für die illegale Abfallablagerung auf verwahrlosten Grundstücken bedeutet das, dass die Landkreise bzw. kreisfreien Städte in Sachsen eine Anordnung nach § 62 KrWG zur Abfallentsorgung erlassen können. Die Anordnung wird immer gegen die Person ausgesprochen, die nach § 3 Absatz 9 KrWG die tatsächliche Sachherrschaft über die Abfälle hat. Da bei verwahrlosten Immobilien der Verursacher der illegalen Abfallablagerung meist nicht ausfindig gemacht werden kann, ist der Adressat in diesem Fall der Grundstückseigentümer gemäß §§ 4, 5 SächsPolG oder andere Verfügungsberechtigte, die abschließend im § 12 Absatz 2 Nummer 1-4 SächsABG aufgezählt sind.[21]
Weitere sachliche Zuständigkeitsregelungen der Fachbehörden sowie der obersten und oberen Abfallbehörde sind in der ABoZuVO geregelt.

Da das Bodenschutzrecht mit dem Abfallrecht eng verzahnt ist, sind die allgemeinen Abfallbehörden nach § 13 Absatz 1 SächsABG auch die Bodenschutzbehörden. Für den Bodenschutz sind daher auch die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Diese müssen dafür sorgen, dass nach § 1 BBodSchG der Boden vor schädlichen Veränderungen geschützt wird und dass vorsorgliche Maßnahmen gegen Bodenveränderungen getroffen werden. Im Einzelfall kann die jeweilige Bodenschutzbehörde eine Anordnung nach §§ 9 f. BBodSchG veranlassen, um nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu verhindern[22].

Zu beachten ist, dass sich die örtliche Zuständigkeit der Abfall- und Bodenschutzbehörden nach § 6 ABoZuVO richtet. Dadurch findet der § 3 VwVfG keine Anwendung im Abfall- und Bodenschutzrecht.

3.1.2.3 Sachliche Zuständigkeit nach SächsBO

„Neben der präventiven Kontrolle im Rahmen von Baugenehmigungsverfahren haben die Bauaufsichtsbehörden auch während und nach der Realisierung von Vorhaben darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden“[23]. Diese bauordnungsrechtlichen Aufgaben können nur durch die jeweilig zuständige Behörde wahrgenommen werden. Die sachliche Zuständigkeit ist durch §§ 57 f. SächsBO für die einzelnen Behörden festgelegt.

[21] Vgl. BMUB (Hg.), 2014, S. 69.
[22] Vgl. Peters Prof. Dr., H.; Hesselbarth Prof. Dr., T.; Peters, F., 2016, S. 148, Rn. 528 und S. 154, Rn. 548ff..
[23] Bothe, G.; Schröder, H., 2005, S. 109.

Durch den § 57 SächsBO werden der Aufbau und die Zuständigkeit der Bauaufsichtsbehörden bestimmt und im § 58 SächsBO werden zudem die Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden geregelt. Demnach sind die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Bauaufsichtsbehörde für den Vollzug der bauordnungsrechtlichen Aufgaben zuständig. Einige kreisangehörige Gemeinden können auch nach § 57 Absatz 2 SächsBO untere Bauaufsichtsbehörde werden und die Aufgaben dieser erfüllen. Zur Wahrnehmung der Aufgaben kann die jeweilig untere Bauaufsichtsbehörde verhältnismäßige Maßnahmen treffen.

Das bedeutet, dass beispielsweise eine legal und rechtmäßig errichtete bauliche Anlage durch Verfall und Nichtinstandsetzung zu einer Schrottimmobilie und dadurch baurechtlich rechtswidrig werden kann. Infolgedessen muss die zuständige Bauaufsichtsbehörde baurechtliche Anordnungen erlassen, um die rechtmäßigen Zustände wiederherzustellen. Adressat dieser Anordnung ist der Eigentümer des verwahrlosten Grundstücks, auf dem sich die desolate bauliche Anlage befindet. Der Eigentümer ist nach § 5 SächsPolG Zustandsstörer [24]. Gegen den Störer können bauordnungsrechtliche Anordnungen, beispielsweise zur Beseitigung der baulichen Anlage gemäß § 80 SächsBO oder zur Einrichtung von Sicherungsmaßnahmen zur Gefahrenabwehr im Sinne des § 58 Absatz 2 SächsBO, erlassen werden.

3.1.2.4 Sachliche Zuständigkeit nach Bauplanungsrecht

Nicht nur nach Bauordnungsrecht, sondern im Sinne des Bauplanungsrechtes kommen Rechtsinstrumente in Betracht, die auch gegen verwahrloste Grundstücke bzw. deren Eigentümer angewendet werden können. Die Zuständigkeit im Bauplanungsrecht bestimmt sich nicht nach SächsBO, sondern nach BauGB.

Zunächst kann aus Art. 28 Absatz 2 GG, der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden, die Planungshoheit und auch die Planungspflicht der Gemeinden abgeleitet werden[25]. Demnach dürfen die Gemeinden die Entwicklung des Städtebaus in eigener Verantwortung anhand der Bauleitpläne steuern. Die Planungshoheit ist jedoch durch Art. 28 Absatz 2 GG dahingehend beschränkt, dass sich die Planungshoheit auf Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beziehen und im gesetzlich festgelegten Rahmen stattfinden muss.[26]

Nach § 2 Absatz 1 Satz 1 BauGB sind die Bauleitpläne eigenverantwortlich durch die Gemeinde aufzustellen. Daraus lässt sich die konkrete sachliche Zuständig-

[24] Vgl. Hasske, D.; May, A.; Hillesheim, T.; Linow, J., 2006, S. 239.
[25] Vgl. Battis Dr. Dr., U., 2017, S. 49, Rn. 135.
[26] Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23.11.1988 (BVerfGE 79, 127).

keit der Gemeinde für die örtliche Planung herleiten.[27] Die Bauleitplanung zählt zu den Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden nach § 2 Absatz 1 SächsGemO. „Gemeinden“ im Sinne der SächsGemO sind gemäß § 3 Absatz 1 SächsGemO kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte. Das bedeutet, dass kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte im Rahmen ihrer Planungshoheit bauplanungsrechtliche Instrumente im Umgang mit verwahrlosten Immobilien zur Anwendung bringen können. Um die aufgestellten Planungsziele zu erreichen, dürfen sie Instrumente des allgemeinen (Erstes Kapitel BauGB) und auch des besonderen (Zweites Kapitel BauGB) Städtebaurechts einsetzen[28]. Diese Instrumente sind zum Beispiel das gemeindliche Vorkaufsrecht nach §§ 24 ff. BauGB, die Enteignung gemäß §§ 85 ff. BauGB oder städtebauliche Sanierungsmaßnahmen laut §§ 136 ff. und § 179 Absatz 4 BauGB.

3.1.2.5 Sachliche Zuständigkeit nach SächsDSchG

Auch im sächsischen Denkmalschutzgesetz, das neben dem bundesrechtlichen Denkmalschutzgesetz einen Beitrag zum Schutz der Kulturdenkmäler leistet, sind die Aufgaben und Zuständigkeiten der betroffenen Behörden ausdrücklich geregelt. Die primäre denkmalschutzrechtliche Aufgabe ist es, die Kulturdenkmäler zu schützen und die Historie der Menschheit und deren Entwicklung zu erhalten. Der Verfall eines solchen Denkmals soll verhindert werden.[29] Über den Schutz und den Erhalt der Kulturdenkmäler sollen gemäß § 1 SächsDSchG vor allem die Denkmalschutzbehörden wachen.

Die Arten der Denkmalschutzbehörden sind in § 3 Absatz 1 SächsDSchG aufgeführt. Grundsätzlich sind die unteren Denkmalschutzbehörden für die Umsetzung der denkmalschutzrechtlichen Aufgaben nach § 4 Absatz 1 SächsDSchG zuständig. Gemäß § 3 Absatz 1 SächsDSchG sind das die Landkreise und kreisfreien Städte in Sachsen. Dabei gibt es noch eine Besonderheit zu beachten, die durch § 3 Absatz 2 SächsDSchG geregelt ist. Die Städte, welche durch die sächsische Kreisgebietsneugliederung 2008 ihre Kreisfreiheit verloren haben und kreisangehörige Gemeinden, die eine überdurchschnittliche Menge an Kulturdenkmälern vorweisen, können auf Antrag bei der obersten Denkmalschutzbehörde, dem SMI, die Aufgaben einer unteren Denkmalschutzbehörde erhalten. Dabei muss bedacht werden, dass die Entscheidung des SMI gebunden ist, wenn eine Stadt mit Verlust der Kreisfreiheit einen derartigen Antrag stellt. Eine

[27] Vgl. Battis Dr. Dr., U., 2017, S. 47f., Rn. 130.
[28] Vgl. BMUB (Hg.), 2014, S. 21.
[29] Vgl. BMUB (Hg.), 2014, S. 58.

gründliche Ermessensausübung muss nur bei der Entscheidung über den Antrag der kreisangehörigen Gemeinden, die eine Vielzahl an Kulturdenkmälern besitzen, stattfinden.[30]

Befindet sich also auf einem verwahrlosten Grundstück ein Kulturdenkmal bzw. wird ein Kulturdenkmal im Laufe der Zeit durch Verfall zu einer Schrottimmobilie, müssen die unteren Denkmalschutzbehörden bestimmte Maßnahmen oder auch Anordnungen treffen, um denkmalschützende Zustände herzustellen und zu wahren.

3.1.2.6 Sachliche Zuständigkeit nach IfSG

Das IfSG dient gemäß § 1 dazu, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen und Infektionen zu erkennen sowie deren Weiterverbreitung zu bekämpfen. In Absatz 2 des § 1 IfSG „fordert der Gesetzgeber eigenverantwortliches Handeln und Zusammenwirken der dazu berufenen Behörden, Ärzte und Einrichtungen entsprechend dem jeweiligen Stand von Wissenschaft und Technik“[31], um das Ziel des Gesetzes zu verwirklichen. Da die zuständige Behörde nach IfSG nicht explizit bestimmt ist, richtet sich die Zuständigkeit nach Landesrecht und speziell in Sachsen nach IfSGZuVO. Gemäß § 1 IfSGZuVO sind grundsätzlich die Landkreise und kreisfreien Städte für die Aufgabenerledigung des IfSG zuständig.

Nach §§ 2-7 IfSGZuVO sind für spezielle Aufgaben des IfSG die Zuständigkeiten verbindlich festgelegt.

Für die verwahrlosten Immobilien bedeutet das praktischerweise, dass die Gesundheitsämter der Landkreise und kreisfreien Städte infektionsschutz-rechtliche Maßnahmen nach § 16 Absatz 1 IfSG anordnen müssen, um Infektionen bzw. deren Verbreitung zu verhindern. So könnten zum Beispiel auf einem verwahrlosten Grundstück mit illegalen Abfallablagerungen, insbesondere Fäkalabfällen, Lebensmittelresten und -verpackungen, Tatbestände vorgefunden werden, die durch Schaderreger wie beispielsweise Ratten zum Ausbruch von Infektionen bzw. übertragbaren Krankheitserregern führen können. Auch hier muss das zuständige Gesundheitsamt Maßnahmen gemäß § 16 Absatz 1 IfSG treffen, um die Gefahr für die Allgemeinheit abzuwehren[32].

---

[30] Vgl. § 1 - § 4 SächsDSchG, 2016.
[31] Häberle, P.; Erbs, G.; Kohlhaas, M. (Hg.), 2017, § 1 IfSG Rn. 2.
[32] Vgl. BMUB (Hg.), 2014, S. 68.

3.1.2.7 Sachliche Zuständigkeit nach TierGesG

Auf Grund der erheblichen Neufassung wurde das Tierseuchengesetz im Jahr 2014 zum Tiergesundheitsgesetz umbenannt. Das TierGesG dient gemäß § 1 TierGesG der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen.

Bei illegalen Tierhaltungen auf verwahrlosten Grundstücken spielt vor allem das Vorbeugen von Tierseuchen durch die zuständige Behörde eine tragende Rolle. Es soll also dem Entstehen von Gefahren entgegengewirkt werden.[33]

Welche Behörde, die Aufgaben des TierGesG wahrzunehmen hat, ist nach sächsischem Landesrecht geregelt. Gemäß § 1 Absatz 2 SächsAGTierGesG sind die Landkreise und kreisfreien Städte für den Vollzug des TierGesG verantwortlich, soweit nichts Anderes geregelt ist. In § 1 Absatz 3-5 SächsAGTierGesG sind für spezielle Aufgaben des TierGesG die zuständigen Behörden speziell festgelegt.

Zudem wirken die kreisangehörigen Gemeinden gemäß § 5 SächsAGTierGesG bei der Vorbeugung vor Tierseuchen und deren Bekämpfung im ordnungsrechtlichen Rahmen mit. Bei Verstoß gegen das TierGesG können sie nach § 5 Nummer 1-5 SächsAGTierGesG verschiedene ordnungsrechtliche Maßnahmen erlassen.

3.2 Ablauforganisation in der Verwaltung

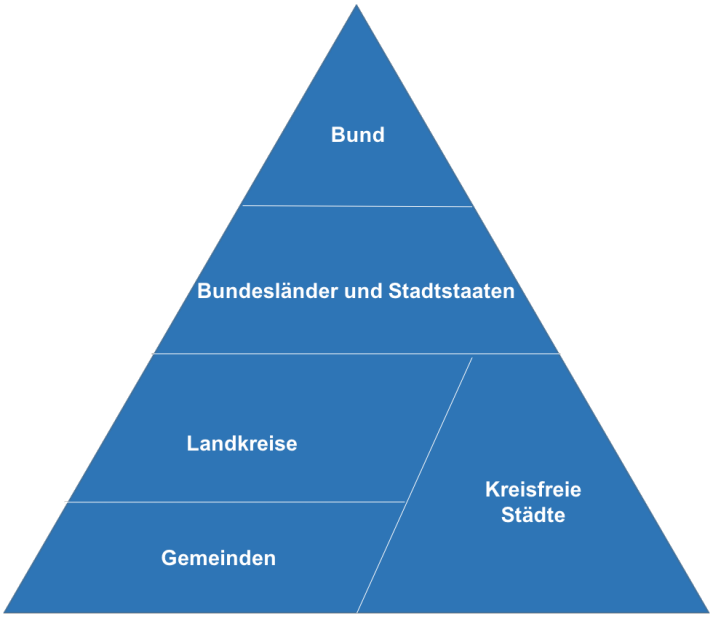
„Die Ablauforganisation bildet das räumliche und zeitliche Zusammenwirken der an der Aufgabenerledigung beteiligten Menschen und Sachmittel ab. Ziel ist eine reibungslose Aufgabenerledigung zwischen allen beteiligen Bereichen.“[34] Die Prozessorganisation sowie die funktionelle oder auch funktionale Organisation in der Verwaltung trägt somit die Bezeichnung Ablauforganisation. Ein wichtiger Bestandteil der Ablauforganisation ist, wie oben bereits ausgeführt, die Beachtung der Zuständigkeit von Behörden im Rahmen ihrer Aufgaben-erfüllung.[35]

Wie in Unterkapitel 3.1 dargestellt, ist es möglich, dass beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien aufgrund spezialgesetzlich vorliegender Tatbestände mehrere Behörden verschiedener Ebenen sachlich zuständig sind.

Die Ursache dafür ist das vorhandene Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland. Aufgrund dessen ist die Verwaltungskompetenz auf vier Ebenen verteilt.

[33] Vgl. Häberle, P.; Erbs, G.; Kohlhaas, M. (Hg.), 2017, § 1 TierGesG Rn. 1.
[34] Bundesministerium des Innern; Bundesverwaltungsamt (Hg.), 2018, S. 31.
[35] Vgl. Franz Prof. Dr., T., 2013, S. 74

Abbildung 3.2-1: Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland[36]



Bei der Bearbeitung der Fälle mit Schrottimmobilien sind die zuständigen Verwaltungsebenen teilweise eng miteinander verflochten, wodurch eine intensive Kooperation bzw. Abstimmung notwendig wird.

Wenn die Zusammenarbeit bei der Aufgabenwahrnehmung durch Behörden unterschiedlicher Ebenen nicht explizit geregelt ist, kann es zu zuständigkeitsbedingten Problemen (Problematik der Mehrebenenzuständigkeit) kommen.[37]

Zu der Ablauforganisation in der Verwaltung gehört aber nicht nur die Zuständigkeit, sondern auch die Aspekte Kommunikation und Informationsweitergabe sowie Dienstweg und Weisungsrecht. Grundsätzlich gilt hierbei, dass Informationen immer nur über den Dienstweg gemäß der Hierarchieebenen weitergegeben werden dürfen. Das bedeutet, dass Informationen in Form von Schreiben, Anfragen oder Beschwerden von einem Bediensteten nur über den Dienstvorgesetzten an Ämter, die in der Hierarchie höher angesiedelt sind, übergeben werden dürfen. Zudem unterliegt der Bedienstete dem Weisungsrecht seines Vorgesetzten, wodurch ein bestimmtes Verhalten des Bediensteten bei der Aufgabenwahrnehmung angeordnet werden kann.[38] Die Prozesse der Verwaltung sind durch die Ablauforganisation und deren Bestandteile eindeutig festgelegt.

Beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien erreicht die Ablauforganisation der Verwaltung aufgrund des Mehrebenenproblems und der damit verbundenen gleichzeitigen und zügigen Zusammenarbeit mehrerer Fachämter ihre Grenzen. Bei der Bearbeitung des speziellen Problems werden anderweitige Kooperations-

[36] Quelle: eigene Darstellung
[37] Vgl. Franz Prof. Dr., T., 2013, S. 49f..
[38] Vgl. Franz Prof. Dr., T., 2013, S. 87f..

formen innerhalb und zwischen Gebietskörperschaften erforderlich, die mit der bloßen Ablauforganisation in der Verwaltung nicht erreicht werden können.

3.3 Zwischenfazit

Wie in diesem Kapitel dargestellt, sind beim rechtmäßigen Umgang mit verwahrlosten Immobilen meistens mehrere Ebenen der kommunalen Verwaltung betroffen.

Tabelle 3.3-1: Mehrebenenzuständigkeit beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken[39]

	Sächs PolG	KrWG	BBod SchG	Sächs BO	Bauplan-ungsR	Sächs DSchG	Tier GesG	IfSG
Gemeinde	X			(X)[40]	X	(X)[41]		
Landkreis		X	X	X		X	X	X
Kreisfreie Stadt	X	X	X	X	X	X	X	X

Infolgedessen ist eine regelmäßige Zusammenarbeit zwischen kreisangehörigen Gemeinden mit den jeweiligen Landkreisen sowie eine intensive Kooperation zwischen den betroffenen Verwaltungseinheiten innerhalb der kreisfreien Stadt notwendig. Da keine gesetzliche Regelung oder eine Verwaltungsvorschrift vorhanden sind, wie die Zusammenarbeit organisiert sein soll, müssen die zuständigen Gebietskörperschaften eigene Kooperationsformen entwickeln, um die Bearbeitung der Probleme auf verwahrlosten Grundstücken besser bewältigen zu können. Neben dem alltäglichen Verwaltungsgeschäft kann die Notwendigkeit der Zusammenarbeit schnell zur Nebensache werden oder zu spezifischen Problemlagen führen, wenn Kooperationen nicht verbindlich festgelegt sind.

Eine unbedingte Voraussetzung für die erfolgreiche Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften Gemeinde und Landkreis ist die Durchbrechung der kommunalen Hierarchieebenen. Aufgrund des Kommunalrechts stehen die kreisangehörigen Gemeinden unterhalb der Landkreise. Denn das Landkreisgebiet besteht gemäß § 6 Absatz 1 SächsLKrO aus den kreisangehörigen Gemeinden. Somit ist der Landkreis Aufsichtsbehörde (Rechtsaufsicht) nach § 112 Absatz 1 SächsGemO für die kreisangehörigen Gemeinden und kann dadurch den Gemeinden

[39] Quelle: eigene Darstellung.
[40] Bei großen Kreisstädten (§ 3 Absatz 3 SächsGemO) möglich.
[41] Bei großen Kreisstädten (§ 3 Absatz 3 SächsGemO) möglich.

Weisungen erteilen. Damit die Problematik der verwahrlosten Grundstücke erfolgreich bewältigt werden kann und eine stabile Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Landkreis entsteht, müssen die kommunalrechtlichen Hierarchieebenen überwunden werden, denn schließlich soll der Landkreis nach § 1 Absatz 1 SächsLKrO die kreisangehörigen Gemeinden bei ihren Aufgaben auch unterstützen.

Um zu ergründen, inwiefern in Sachsen die Sensibilität für das Thema „verwahrloste Immobilien“ und der damit verbundenen Behördenzusammenarbeit vorhanden ist, muss auf praktische Beispiele und Erfahrungen sächsischer Kommunen zurückgegriffen werden. Demzufolge ist eine Befragung dieser notwendig. Im folgenden Kapitel werden die durchgeführte Befragung sowie die praktischen Erfahrungen kreisangehöriger Gemeinden, der Landkreise und der kreisfreien Städte in Sachsen dargestellt und ausgewertet.

4 Praktische Erfahrungen sächsischer Kommunen hinsichtlich der Mehrebenenzuständigkeit beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken

In diesem Kapitel wird die empirische Befragung von sächsischen Kommunen hinsichtlich der Behördenzusammenarbeit beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken erläutert. Im Ergebnis soll durch die erhaltenen Antworten ermittelt werden, ob Kooperationsformen zwischen den kommunalen Ebenen bezüglich des Themas Schrottimmobilien bestehen und wie die Ausgestaltung der Zusammenarbeit geregelt ist. Zudem sollen auch mögliche Probleme festgestellt werden, die im Rahmen der Behördenkooperation auftreten.

4.1 Darstellung der Befragung der sächsischen Kommunen

Um die praktischen Erfahrungen der sächsischen Kommunen hinsichtlich der Mehrebenenzuständigkeit beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken zu ermitteln, wurde im Rahmen dieser Bachelorarbeit eine stichprobenartige Befragung durchgeführt.

Für diese Befragung wurde ein Fragebogen entwickelt, der für jede kommunale Gebietskörperschaft die gleichen Fragen vorsieht, aber adressatenorientiert in der Formulierung angepasst wurde. Der Fragebogen ist insgesamt an drei kreisfreien Städte, an sieben Landkreisverwaltungen und an elf kreisangehörige Gemeinden in Sachsen versendet worden. Zudem wurde eine Anfrage an den Sächsischen Städte- und Gemeindetag gestellt. Der Sächsische Städte- und Gemeindetag gilt als objektiver Vertreter, der die Problematik „Schrottimmobilien“ und die damit verbundene Mehrebenenzuständigkeit für die sächsischen Kommunen allgemein einschätzen und bewerten kann.

Die erstellten Fragebögen für die sächsischen Kommunen sowie die Anfrage an den Sächsischen Städte- und Gemeindetag sind im Anhang 2 aufgeführt.

Der Sächsische Städte- und Gemeindetag hat auf die Anfrage in einem allgemeinen Schreiben eine Antwort formuliert. Die Antwort darf für diese Arbeit aber nicht verwendet und dadurch nicht veröffentlicht werden. Die Antwort ist im Anhang 3 mit einem Sperrvermerk versehen.

Im Ergebnis haben an der Befragung schlussendlich sechs kreisangehörige Gemeinden, drei Landkreise und zwei kreisfreie Städte teilgenommen und umfassende Antworten geliefert.

Aus den beantworteten Fragebögen lassen sich allgemeine Erfahrungen der sächsischen Kommunen hinsichtlich der Mehrebenenproblematik sowie der daraus resultierenden Behördenzusammenarbeit ableiten, die in den folgenden Unterkapiteln ausgeführt werden.

Die anschließenden Ausführungen beziehen sich deshalb auf die Aussagen der sächsischen Kommunen, die im Anhang 3 vollständig aufbereitet sind. Der Anhang 3 dient dementsprechend als Grundlage für die nachfolgende Analyse.

4.2 Praktische Erfahrungen sächsischer Gemeinden

Aus den Antworten auf Frage 1 nach der zuständigen Einheit in der jeweiligen kreisangehörigen Gemeinde geht deutlich hervor, dass meist das Ordnungsamt allein zuständig für die verwahrlosten Grundstücke ist. Diese Zuständigkeit wird damit begründet, dass das Ordnungsamt als Ortspolizeibehörde aufgrund der Befugnisse nach dem SächsPolG die erforderlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr treffen kann. Einige Gemeinden haben diese Aufgabe zusätzlich der Einheit „Gebäude- und Liegenschaften“ übertragen. Diese Einheit ist ausschließlich für die verwahrlosten Grundstücke zuständig, die sich im Gemeindeeigentum befinden. Die großen Kreisstädte oder jene Gemeinden, die ein eigenes Bauaufsichtsamt oder ein eigenes Denkmalschutzamt besitzen, haben ebenfalls bestätigt, dass diese Einheiten auch im Hinblick auf fachgesetzlich vorliegende Tatbestände für verwahrloste Grundstücke zuständig sind. Das Bauaufsichtsamt beispielsweise unterstützt durch bauaufsichtliche Maßnahmen die Gefahrenabwehr des Ordnungsamtes. Teilweise sind in der Praxis auch die sogenannten „Stadtentwicklungs-“ Einheiten für den Umgang mit verwahrlosten Grundstücken im Gemeindegebiet zuständig. Die Aufgabe dieser Einheit ist es, die städtebauliche Situation zu verbessern und ein Städtebaukonzept bzw. Ideen zu sammeln, um die verwahrlosten Immobilien zu beseitigen.

Aus den Antworten geht aber auch hervor, dass bei einheitenübergreifenden Zuständigkeiten innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden keine direkte Zusammenarbeit organisiert ist. Das lässt sich so interpretieren, als ob jede Einheit allein diese Problematik bearbeitet und nur bei Komplikationen die anderen Verwaltungseinheiten beteiligt werden.

Die Frage 2 nach der Zusammenarbeit mit der Landkreisverwaltung bezüglich der Mehrebenenzuständigkeit bei verwahrlosten Grundstücken wurde durch die Gemeinden sehr unterschiedlich beantwortet. Teilweise wird die Zusammenarbeit mit dem Landratsamt als gut eingeschätzt, teilweise aber auch als schwierig oder problematisch. Diejenigen Gemeinden, die die Zusammenarbeit mit dem Landkreis als gut eingestuft haben, haben aber weder Vorteile noch Probleme bei der Zusammenarbeit mit dem Landkreis nennen können. Dadurch kann man davon ausgehen, dass in der Praxis auch keine richtige Kooperationsform zwischen den Gebietskörperschaften besteht bzw. dass die Notwendigkeit der kommunalen Behördenzusammenarbeit beim Umgang mit verwahrlosten Immo-

bilien nicht als wichtig erachtet wird. Die Gemeinden hingegen, die die Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Landratsamt als schlecht bzw. problematisch eingeschätzt haben, erläuterten, dass die Landkreisverwaltung oftmals die Zuständigkeit ablehne und dass die Kommunikation meist nur auf dem schriftlichen bzw. telefonischen Weg stattfindet. Aus den gewonnen Aussagen der kreisangehörigen Gemeinden auf die Frage 2 lässt sich ableiten, dass keine festen Strukturen oder Arbeitsabläufe bei der Mehrebenenzuständigkeit zwischen dem Landkreis und den Gemeinden festgelegt sind. Des Weiteren wird deutlich, dass sie sich vereinzelt dennoch wünschen, dass zwischen dem Landkreis und den Gemeinden eindeutig geregelt ist, wer wofür zuständig ist und wer welche Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt zu treffen hat. Zudem haben die Gemeinden keine aussagekräftigen Ideen (siehe Antworten zu Frage 3), in welcher Form man die Zusammenarbeit mit dem Landkreis gestalten könnte. Daraus kann man schlussfolgern, dass die Sensibilität für die Thematik der Mehrebenenproblematik bei den kreisangehörigen Gemeinden nicht stark ausgeprägt ist.

Die Frage 4, ob eine Zusammenarbeit mit weiteren Institutionen, wie beispielsweise dem polizeilichen Vollzugsdienst, erfolgt, haben fast alle Gemeinden verneint. Das heißt, dass der Polizeivollzugsdienst oder andere Institutionen bei Gefahrensituationen auf verwahrlosten Brachen selten hinzugezogen werden. Vielmehr versuchen die kreisangehörigen Gemeinden durch Gefahrenabwehrmaßnahmen nach SächsPolG das Problem „Schrottimmobilien“ innerhalb der Gemeindegrenzen in alleiniger Zuständigkeit zu lösen.

4.3 Praktische Erfahrungen sächsischer Landkreise

Aus den Antworten der drei Landkreise auf die Frage 1 geht hervor, dass auch auf Landkreisebene keine festgelegte Kooperationsform für die interne Zusammenarbeit der einzelnen Ämter besteht, um das Problem der verwahrlosten Grundstücke sinnvoll und einheitlich zu bearbeiten. Jedes Amt untersucht meistens in eigener Sache, ob dessen fachspezifischen Belange betroffen sind oder nicht. Infolgedessen existiert bei diesen Landkreisverwaltungen keine zentral organisierte Einheit, die alle Anzeigen von verwahrlosten Grundstücken entgegennimmt und bei Bedarf die betroffenen Ämter an den zu veranlassenden Maßnahmen beteiligt. Die Abstimmungen zwischen den einzelnen Sachbearbeitern der Einheiten erfolgt nach Aussagen der Landkreisverwaltungen im Rahmen des Alltagsgeschäfts.

Auf die Frage 2 nach der Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Gemeinden haben alle Landkreisverwaltung relativ ähnlich geantwortet. Demnach funktioniert die Zusammenarbeit mit den kreisangehörigen Gemeinden gut. Es werden teil-

weise notwendige Ortsbegehungen der verwahrlosten Grundstücke und diesbezügliche Beratungen mit den Vertretern der Gemeinden organisiert und durchgeführt. Dabei haben die Landkreise jedoch festgestellt, dass das Engagement der Gemeinden sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Dadurch kommt es auch mal zu „Reibungen“ bei nicht eindeutigen Zuständigkeitsregelungen. Im Ergebnis sehen die Landkreise aber die Zuständigkeit der Gemeinden nur für Gefahrenabwehrmaßnahmen als Ortspolizeibehörde. Darüber hinaus muss der Landkreis jeweils nach KrWG, SächsBO, BBodSchG, SächsDSchG usw. als zuständige Behörde tätig werden.

Schlussfolgernd lässt sich ableiten, dass den Landkreisen zwar bewusst ist, dass sie mit den Gemeinden bei der Thematik „Schrottimmobilien“ zusammenarbeiten müssen, es existieren jedoch keine organisatorischen Kooperationsformen zwischen den beiden kommunalen Ebenen. Deshalb wünscht sich beispielsweise ein Landkreis, der an der Befragung teilgenommen hat, dass ein Handlungsschema bzw. eine Informationskette erarbeitet wird, „wonach die Gemeinde alle potentiell betroffenen Ämter der Landkreisverwaltung frühzeitig [...] über eine verwahrloste Immobilie [...] und deren Zustand in Kenntnis setzt und die Gemeinde im Rücklauf Informationen der betroffenen Ämter über [deren] Belange erhält.“[42]. Der Informationsaustausch zwischen den Gemeinden und dem Landkreis soll verbessert werden.

Zudem ergänzt ein anderer Landkreis, dass die Zusammenarbeit mit den Gemeinden hinsichtlich der „Problemimmobilien“ auch dadurch gehemmt wird, dass die kreisangehörigen Gemeinden sich nicht rechtzeitig oder nur unzureichend mit den Problemen, die auf verwahrlosten Grundstücken auftreten können, befassen. Das heißt, dass die Sensibilität für diese Problematik noch nicht bei allen Gemeinden vorhanden ist und deshalb Aufklärungsbedarf für den Umgang mit verwahrlosten Grundstücken besteht.

Auf die Frage 4 nach der Zusammenarbeit mit weiteren Institutionen haben die Landkreise geantwortet, dass die Kooperation je nach Tatbestand auch mit anderen Institutionen erfolgt. Deshalb wird im Einzelfall bei Problemen auf verwahrlosten Brachen das Jugendamt, Sozialamt, der sozialpädagogische Dienst oder auch der polizeiliche Vollzugsdienst hinzugezogen.

[42] Anhang 3, S. 68.

4.4 Praktische Erfahrungen sächsischer kreisfreier Städte

Bei den beiden kreisfreien Städten, die an der Befragung teilgenommen haben, geht aus den getätigten Aussagen hervor, dass auf dieser kommunalen Ebene zwei unterschiedliche Kooperationsformen für die ämterübergreifende Zusammenarbeit existieren und auch praktiziert werden.

Innerhalb der einen Stadtverwaltung wurde eine Arbeitsgruppe geschaffen, die die ebenenübergreifende Zuständigkeit und somit den Umgang mit verwahrlosten Immobilien erleichtern soll[43]. In dieser Arbeitsgruppe sind Vertreter aller betroffener Ämter als Mitglieder bestellt. Zudem hat eines der Ämter die Federführung inne, um die Arbeitsweise der Arbeitsgruppe zu steuern und zu kontrollieren. Die Arbeitsgruppe trifft sich in einem regelmäßigen Turnus und diskutiert und bearbeitet erforderliche Maßnahmen bei verwahrlosten Grundstücken im räumlichen Zuständigkeitsbereich. Die Arbeit bzw. diese regelmäßigen Sitzungen werden anschließen entsprechend dokumentiert. Die Arbeitsweise der Gruppe orientiert sich an den gruppenintern festgelegten Zielen. Dadurch kann ein koordiniertes Vorgehen der Arbeitsgruppe gewährleistet werden und die Arbeitsweise zur erfolgreichen Durchsetzung von Maßnahmen bei verwahrlosten Grundstücken führen.

Die Kooprationsform „Arbeitsgruppe“ wird von der betreffenden kreisfreien Stadt als moderne Form der Zusammenarbeit in der Verwaltung bezüglich der Thematik „verwahrloste Brachen“ bezeichnet, denn dadurch können die bestehenden rechtlichen Instrumente zwischen den Ämtern besser vernetzt und zum Einsatz gebracht werden. Als weiteren positiven Aspekt wurde die Ressourcenbündelung durch die Arbeitsgruppe genannt. Bei Gefährdungssituationen oder bei komplizierten Gefahrenabwehrmaßnahmen arbeitet die Arbeitsgruppe dieser kreisfreien Stadt ebenfalls mit dem polizeilichen Vollzugsdienst als weitere Institution zusammen.

Die andere kreisfreie Stadt hat die Federführung als Form der ämterübergreifenden Zusammenarbeit beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken gewählt. Das federführende Amt wurde durch Oberbürgermeisterbeschluss festgelegt[44]. Die Aufgabe des federführenden Amtes liegt darin, die Zusammenarbeit mit den ebenfalls zuständigen Ämtern oder Institutionen zu koordinieren und zu organisieren. Die kreisfreie Stadt arbeitet bei Problemen auf verwahrlosten Grundstücken auch mit dem polizeilichen Vollzugsdienst und der Feuerwehr zusammen.

---

[43] Vgl. Anhang 3, S. 69-74.
[44] Vgl. Anhang 3, S. 75.

Seit Neuestem wird auch immer öfter die Suchtberatung als Institution hinzugezogen, da häufig Alkoholmissbrauch und Drogenkonsum auf den verwahrlosten Brachflächen eine Rolle spielen.
Die federführende Einheit hat zudem im Rahmen ihrer Federführung bestimmte Kriterien aufgestellt, ab wann eine Verwahrlosung vorliegt. Dadurch konnte das verwaltungsrechtliche Handeln vereinfacht und vereinheitlicht werden.
Die einheitenübergreifende Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ämtern durch die Kooperationsform „Federführung“ wird innerhalb der kreisfreien Stadt positiv bewertet. Auch die Zusammenarbeit mit dem polizeilichen Vollzugsdienst hat sich laut Aussage der kreisfreien Stadt in den letzten Jahren positiv entwickelt. Dennoch wird die Kooperationsform „Federführung“ hinsichtlich der Kontrolle der angeordneten Maßnahmen als schwierig beurteilt. Dem federführenden Amt fällt es zunehmend schwerer, alle Maßnahmen, die auch durch andere Behörden getroffen wurden, zu überwachen und in der entsprechenden Akte zu sammeln. Oftmals funktioniert die Kommunikation dahingehend nicht optimal. Deshalb wünschen sich Vertreter der federführenden Einheit die Gründung einer Arbeitsgruppe, um den Umgang mit verwahrlosten Immobilien besser zu koordinieren. Denn durch eine Arbeitsgruppe könnten die Aufgaben den Ämtern eindeutig zugeordnet werden und die hohe Verantwortung hinsichtlich der zu veranlassenden Maßnahmen lastet nicht mehr nur auf einer Einheit, sondern auf der gesamten Arbeitsgruppe.

4.5 Zwischenfazit

Aus der Analyse der erhaltenen Antworten der sächsischen Kommunen wird deutlich, dass die kommunale Zusammenarbeit hinsichtlich des Mehrebenenproblems beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken sehr unterschiedlich ausgeprägt ist.
Innerhalb der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise sind nur vereinzelt ämterübergreifende Kooperationsformen vorhanden. Zwischen den beiden Ebenen sind aber gar keine derartigen Organisationsformen der kommunalen Zusammenarbeit erkennbar. Festzuhalten ist, dass die kreisangehörigen Gemeinden und Landkreise jedoch über das Bewusstsein verfügen, dass beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken unterschiedliche Ebenen zuständig sein können und dass somit eine Zusammenarbeit stattfinden muss. Diese Zusammenarbeit ist derzeit sehr stark auf das Alltagsgeschäft der Kommunalverwaltungen ausgerichtet. Die Kooperation der Behörden verfolgt keine klaren Arbeitsweisen oder Strukturen.

Dadurch kann teilweise die Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns nicht gewährleistet werden. Zudem werden die Effektivität des Handelns und die Umsetzung der Maßnahmen auf verwahrlosten Grundstücken gehemmt.
Bei den kreisfreien Städten herrscht derzeit eine etwas bessere Lage in Hinblick auf die ebenenübergreifende Zusammenarbeit. Aus den obigen Ausführungen geht hervor, dass innerhalb der kreisfreien Städte verschiedene anerkannte Kooperationsformen vorhanden sind. Somit wird die Zusammenarbeit der einzelnen Ämter zielgerichtet gesteuert und organisiert, um Maßnahmen bei verwahrlosten Grundstücken möglichst zügig und effektiv umsetzen zu können. Dadurch wird das Verwaltungshandeln auch hinsichtlich dieser speziellen Problematik für alle betroffenen Ämter innerhalb einer kreisfreien Stadt einheitlich geregelt.
Zu beachten ist hierbei, dass die Bildung kommunaler Zusammenarbeitsformen bei kreisfreien Städten deutlich einfacher ist, da die verschiedenen Ebenen zu einer Gebietskörperschaft gehören. Die Organisation der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und Landkreisen ist deshalb komplexer. Die einzelnen Ebenen Gemeinde und Landkreis sind hierbei durch die jeweiligen Gebietskörperschaften getrennt.
Außerdem gilt es bei der Auswertung der Befragung zu beachten, dass das Ergebnis nicht repräsentativ für alle Kommunen in Sachsen ist. Aufgrund des begrenzten Bearbeitungszeitraums konnten nur stichprobenartige Befragungen durchgeführt werden. Möglicherweise existieren noch andere Kooperationsformen zwischen sächsischen Kommunen für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken. Diese konnten aber im Rahmen dieser Befragung nicht ermittelt werden. Aufgrund dessen werden in dem folgenden Kapitel die durch die Befragung ermittelten und noch darüber hinaus mögliche Kooperationsformen theoretisch erläutert und anschließend beurteilt.

5 Formen der kommunalen Behördenzusammenarbeit

In diesem Kapitel 5 werden mögliche Formen der kommunalen Behördenzusammenarbeit beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken erläutert und hinsichtlich ihrer Chancen und Risiken bewertet. Die Kooperationsformen, die in den anschließenden Ausführungen betrachtet werden, sind das Projektteam, die Federführung, die Arbeitsgruppe und das Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung. Dabei ist zu beachten, dass diese Betrachtung keine abschließende Aufzählung ist.

5.1 Projektteam

5.1.1 Beschreibung der Zusammenarbeitsform

Das Projektteam ist eine über die öffentliche Verwaltung hinaus anerkannte Kooperationsform, um bestimmte Vorhaben in Zusammenarbeit von Organisationseinheiten umzusetzen. Sie ist eine Sonderform der Arbeitsgruppe und zudem mit flachen Hierarchien versehen[45]. Diese Kooperationsform bietet sich beispielhaft für die erstmalige Bestandsaufnahme von verwahrlosten Immobilen durch die Fachämter der Verwaltung im kommunalen Zuständigkeitsbereich an.

Die Durchführung eines Projekts erfolgt immer durch ein Projektteam mit einer maximalen Anzahl an Mitgliedern sowie einem festgelegten Projektleiter[46]. Für den speziellen Fall „Bestandsaufnahme aller verwahrlosten Immobilien“ kann die Projektgruppe aus den jeweiligen Vertretern der betroffenen Ämter bestehen. Das bedeutet, dass jedes Fachamt einen kompetenten Mitarbeiter für die Mitarbeit in der Projektgruppe bestimmt. Innerhalb der Projektgruppe kann durch Abstimmung der Mitglieder der Projektleiter bestimmt werden, der die Arbeit des Projektteams koordiniert und steuert[47]. Des Weiteren müssen innerhalb der Projektgruppe die Rollen der Mitglieder eindeutig verteilt sowie deren Zusammenarbeit geregelt werden[48]. In der Praxis bedeutet das, dass beispielsweise genau festgelegt wird, welches Mitglied in welchem räumlichen Bereich die verwahrlosten Grundstücke erfasst.

Die Kommunikation zwischen den Projektgruppenmitgliedern ist zudem ein essentieller Bestandteil der Projektumsetzung, denn erfasste Informationen bzw. Daten müssen oftmals gleichzeitig an mehreren Orten verfügbar sein.

Unter anderem sollten die Kommunikationsformen innerhalb der Projektgruppe frühzeitig festgelegt werden und es sollte festgelegt werden, welche Mitglieder in

[45] Vgl. Franz Prof. Dr., T., 2013, S. 109.
[46] Vgl. Bundesministerium des Innern; Bundesverwaltungsamt (Hg.), 2018, S. 63f..
[47] Vgl. ebenda, S. 63.
[48] Vgl. Bundesministerium des Innern (Hg.), 2012, S. 56.

welcher Situation an der Kommunikation zu beteiligen sind.[49] Zum Beispiel kann eine elektronische Datenbank als Kommunikationsbasis geschaffen werden, in die alle Schrottimmobilien einheitlich eingetragen werden und zu der alle Projektteammitglieder in gleicher Weise und zur gleichen Zeit Zugriff haben.

Um ein Projekt durchführen und mit Erfolg abschließen zu können, müssen von Beginn an klare Zielstellungen durch das Projektteam formuliert werden. Die Zielstellungen müssen spezifisch, messbar, anspruchsvoll, realistisch und terminiert sein.[50] Für den oben genannten Fall könnte das Ziel beispielsweise so definiert werden: „Bis zum XX.XX.XXXX sollen alle Immobilien mit verwahrlostem Charakter im Gebiet XX in der elektronischen Datenbank vollständig mit Eigentümer und Adresse sowie möglichen behördlichen Vorgehensweisen erfasst werden. Darüber hinaus sollen grundstücksbezogene Probleme und die zuständigen Behörden erfasst werden.“[51]

Um als Projektteam ein derartiges Projekt erfolgreich umsetzen zu können, müssen alle Schritte bzw. Bausteine des Projektmanagementes beachtet bzw. durchlaufen werden.[52]

5.1.2 Bewertung der Zusammenarbeitsform

Die Projektgruppe als Form der Behördenzusammenarbeit bietet sich für Vorhaben an, die in einem bestimmten Zeitraum verwirklicht werden sollen. Für den behördlichen Umgang mit verwahrlosten Immobilien empfiehlt sich diese Zusammenarbeitsform demnach beispielsweise, wie oben schon genannt, für das erstmalige Erfassen aller Schrottimmobilien im räumlichen Gebiet oder für das erstmalige Einführen der verwaltungsinternen Prozesse zur Bearbeitung derartiger Fälle. Durch die Zusammenarbeit in einer Projektgruppe findet die regelmäßige Kontrolle und auch Unterstützung bei der Projektbewältigung durch die Gruppenmitglieder statt. Die Aufgaben können bei dieser Form der Zusammenarbeit gleichmäßig zwischen den Mitgliedern verteilt werden. Zudem kann spezifisches Wissen ausgetauscht werden und Probleme können in Gruppenarbeit effektiv bewältigt werden. Außerdem besteht durch den erstellten Zeitplan die Möglichkeit, dass der Projektfortschritt durch alle Mitglieder in gleicher Weise eingeschätzt und überwacht werden kann.

Die reine alltägliche Bearbeitung der Problemfälle „Schrottimmobilien“ kann jedoch nicht durch die Kooperationsform „Projektteam“ erfolgen, da die Bearbei-

[49] Vgl. Bundesministerium des Innern (Hg.), 2012, S. 56f..
[50] Vgl. ebenda, S. 17f..
[51] Quelle: eigene Zielformulierung.
[52] Alle Schritte des Projektmanagementes sind im Praxisleitfaden – Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung vom Bundesministerium des Innern enthalten und beschrieben.

tung meistens kein abschließender Prozess ist, sondern auf längere Dauer angelegt ist. Zudem kann durch die Form der Zusammenarbeit nicht über mehrere Ebenen effektiv kooperiert werden, da die Projektgruppe meist nur innerhalb einer Gebietskörperschaft gegründet werden kann.

5.2 Federführung

5.2.1 Beschreibung der Zusammenarbeitsform

Die Federführung einer Behördeneinheit ist ebenfalls eine Art der Behördenzusammenarbeit. Bei dieser Kooperationsform ist nur eine Organisationseinheit für eine bestimmte Aufgabe zuständig. Eine Doppelzuständigkeit ist theoretisch nicht vorgesehen. Die zuständige Organisationseinheit muss aber bei der Aufgabenbewältigung bzw. bei der Entscheidungsfindung die anderen betroffenen Organisationseinheiten einbeziehen. Instrumente der Beteiligung sind beispielsweise die Mitzeichnung, die Besprechung oder die Anhörung.[53]

Wie in Kapitel 4 bereits dargestellt, wird diese Kooperationsform in einer sächsischen kreisfreien Stadt für den Umgang mit verwahrlosten Grundstücken angewendet. Die Aufgabenübertragung und somit die Federführung erhielt ein Amt durch Beschluss des Oberbürgermeisters.[54] Das federführende Amt muss bei einer Mehrebenenzuständigkeit von verschiedenen Ämtern die zu veranlassenden Maßnahmen koordinieren und deren Umsetzung anschließend kontrollieren. Zudem werden durch das federführende Amt die Ortsbegehungen und weitere Termine in eigener Selbstständigkeit durchgeführt.

5.2.2 Bewertung der Zusammenarbeitsform

Die Federführung als Form der Behördenzusammenarbeit bringt neben Chancen auch einige Nachteile mit sich, in Bezug auf die Bearbeitung der Problematik „Schrottimmobilien“. Durch die Federführung eines Amtes gibt es eine klare Aufgabenzuweisung und die Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung ist eindeutig festgelegt. Von Vorteil ist außerdem, dass alle angeordneten Maßnahmen, die auf einem derartigen Grundstück notwendig sind, bei der federführenden Stelle zusammenlaufen und die Aktenführung an einem zentralen Punkt stattfindet. Die Koordination der zu beteiligenden Ämter erfolgt ebenso durch die federführende Organisationseinheit.

Die Fachämter arbeiten dann selbstständig auf der Grundlage der jeweiligen Fachrechtsnorm und informieren die federführende Stelle anschließend über die

[53] Vgl. Bogumil, J.; Jann, W., 2009, S. 142.
[54] Vgl. siehe Anhang 3, S. 75.

eingeleiteten Maßnahmen. Durch das federführende Amt ist ebenfalls eine regelmäßige Kontrolle der verwahrlosten Brachen gewährleistet.
Wenn sich die Federführung allerdings nur auf einen oder zwei Mitarbeiter konzentriert, sind diese mit der Aufgabenwahrnehmung aufgrund der meist hohen Anzahl verwahrloster Grundstücke überfordert. Diese Überforderung kann final in Kontrollverlust der einzelnen Vorgänge münden. Außerdem wird der einzelnen Stelle durch die Aufgabenzuweisung eine hohe Verantwortung hinsichtlich der Gefahrenabwehr und den Ermessensentscheidungen übertragen. Durch fehlenden oder nur geringen Informationsaustausch mit den anderen Fachämtern wird die Gefahrenlage meistens nur sehr einseitig eingeschätzt und entsprechende Entscheidungen meist ohne Unterstützung oder Meinungsaustausch mit anderen Fachämtern getroffen. Ein weiterer erheblicher Nachteil ist, dass die federführende Einheit meistens kein Weisungsrecht gegenüber den beteiligten Fachämtern hat. Das führt dazu, dass spezifische Anordnungen durch die betroffenen Fachämter teilweise verspätet erlassen werden oder keine zeitnahen Gefahrenabwehrmaßnahmen erfolgen. Das Verfahren wird dadurch gehemmt.
Zu beachten ist außerdem, dass eindeutige Vertretungsregelungen bei Ausfall von Mitarbeitern der federführenden Einheit festzulegen sind. Ist dies nicht der Fall, bleiben Vorgänge unbearbeitet und die von den verwahrlosten Brachen ausgehenden Gefahrenlagen bleiben bestehen.[55]
Schlussfolgernd bedeutet das, dass sich eine Federführung als Form der Behördenzusammenarbeit vor allem in einer kreisfreien Stadtverwaltung anbietet, da die Organisationseinheiten der verschiedenen kommunalen Ebenen bei den Städten mit Kreisfreiheit unmittelbar zu einer Verwaltung dazu gehören und die Aufgabenkoordination innerhalb einer Gebietskörperschaft besser zu organisieren ist. Die Landkreisverwaltungen können zwar auch einer Einheit die Aufgabenzuweisung erteilen, aber dabei muss beachtet werden, dass eine Zusammenarbeit mit allen im Kreis liegenden Gemeinden erforderlich werden kann. Deshalb muss die federführende Einheit auf jeden Fall aus mehreren Mitarbeitern oder aus einem gesamten Sachgebiet bestehen. Zusätzlich müssen geeignete Kommunikationswege etabliert werden, worüber der Informationsaustausch innerhalb der Gebietskörperschaft und mit den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden stattfindet.
Da bei den kreisangehörigen Gemeinden meistens nur die Ordnungsämter allein für polizeirechtliche Gefahrenabwehrmaßnahmen zuständig sind, hat das Einrichten einer federführenden Stelle wenig Sinn. Es könnte aber dennoch ein bis

[55] Vgl. siehe Anhang 3, S. 75.

zwei Mitarbeitern der Ortspolizeibehörde die Problematik der Schrottimmobilien innerhalb der Gemeindegrenzen übertragen werden. Größeren Gemeinden (zum Beispiel ab 17.500 Einwohnern nach § 3 Absatz 3 SächsGemO), die beispielsweise ein eigenes Bauaufsichtsamt oder ein eigenes Denkmalschutzamt haben, können jedoch ein federführendes Amt einrichten.

5.3 Arbeitsgruppe

5.3.1 Beschreibung der Zusammenarbeitsform

Die Arbeitsgruppe als Form der Zusammenarbeit wurde von der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung übernommen. Als Arbeitsgruppe wird eine „Mehrzahl von Personen [bezeichnet], die über eine längere Zeitdauer zusammen an einer Aufgabe arbeitet, Rollendifferenzierung sowie Normen herausgebildet und eine Gruppenidentität entwickelt hat.“[56].

Eine Arbeitsgruppe innerhalb der Verwaltung kann nur mit entsprechender Begründung oder mit einem Arbeitspapier gebildet werden. Darin müssen entsprechend gemeinsame Ziele innerhalb der Arbeitsgruppe vereinbart werden, um die Arbeitsweise innerhalb der Gruppe effektiv und erfolgreich zu gestalten. Zusätzlich müssen die Strukturen und die Mitglieder der Arbeitsgruppe festgelegt werden. Dabei ist es möglich, dass man die Gruppe mit dauerhaften und temporären Mitglieder besetzt. Diese Unterteilung muss dann entsprechend begründet werden. Unter den Mitgliedern muss auch die Federführung bzw. das Kontrollorgan bestimmt werden, das die Arbeitsweise und Entscheidungen der Arbeitsgruppe steuert und überwacht. Die Gruppenmitglieder einer Arbeitsgruppe treffen sich in einem regelmäßigen Turnus und erarbeiten gemeinsam Lösungen komplexer Probleme. Dabei sind Fachkenntnisse und auch sogenannte Kreativtechniken vorteilhaft. Im weiteren Gründungprozess der Arbeitsgruppe können die Mitglieder die zukünftigen Vorgehensweisen in demokratischer Abstimmung gemeinsam festlegen und einen Ablaufplan aufstellen.

Außerdem müssen innerhalb der Gruppe Regeln für die Kommunikation und die Dokumentation erarbeitet und für alle Mitglieder verbindlich aufgestellt werden.[57]

---

[56] Springer Gabler Verlag (Hg.), Begriff: „Arbeitsgruppe“: http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/56896/arbeitsgruppe-v8.html.

[57] Vgl. Anhang 3, S. 69-74.

5.3.2 Bewertung der Zusammenarbeitsform

Wie jede Form der Zusammenarbeit bringt auch die „Arbeitsgruppe“ Chancen und Risiken mit sich. Wenn die Mitglieder einer Arbeitsgruppe sinnvoll gewählt werden, können die einzelnen Fachkompetenzen innerhalb der Arbeitsgruppe gebündelt werden und somit bessere Lösungen und Ideen für weitere Maßnahmen entstehen. Durch eine intensive Diskussion der Gruppenmitglieder können außerdem verschiedene Herangehensweisen und Sichtweisen für Problemlösungen gefunden werden. Im Ergebnis können daher bessere Lösungen für komplizierte Angelegenheiten gefunden werden. Die Voraussetzungen für gewisse Erfolgserlebnisse beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken können dadurch steigen und die Motivation der Mitglieder der Arbeitsgruppe kann wachsen.

Durch gemeinsam entwickelte Entscheidungen der Arbeitsgruppe steigt auch die Akzeptanz und das Engagement der Mitglieder die Entscheidung entsprechend umzusetzen.[58]

Darüber hinaus kann die behördenübergreifende Zusammenarbeit in einer Arbeitsgruppe zu einer Ressourcenbündelung führen, wodurch ein schnelles Umsetzen der angeordneten Maßnahmen oder auch der rechtlichen Instrumente erreicht werden kann.

Auf der anderen Seite bedarf die Gründung einer Arbeitsgruppe eines zeitlichen Mehraufwandes, da die Koordination und Organisation mit allen beteiligten Einheiten ein komplexer Prozess ist. Aufgrund der innerhalb der Arbeitsgruppe stattfindenden Diskussionen kann es teilweise länger dauern, bis ein Konsens gefunden wird, den alle Mitglieder gleichermaßen tragen. Außerdem besteht auch die Möglichkeit, dass soziale Aspekte negative Auswirkungen auf die Arbeitsweise der Gruppe haben. Beispielsweise kann bei unterschiedlichen Ansprüchen der Mitglieder oder ständiger Unzuverlässigkeit von Mitgliedern die Arbeitsmotivation entsprechend sinken. Um diesem Aspekt entgegenzuwirken, muss innerhalb der Gruppe eine objektive und konstruktive Lösung erarbeitet werden.[59]

Schlussfolgernd kann festgehalten werden, dass die Arbeitsgruppe als Kooperationsform zur Überwindung der Mehrebenenproblematik beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken als sinnvoll und positiv bewertet werden kann. Durch eine Arbeitsgruppe kann eine zentrale Einheit geschaffen werden, bei der alle Probleme mit verwahrlosten Immobilien bearbeitet werden.

---

[58] Vgl. Hissnauer Dr., W.: http://www.gs-eisenberg.de/uploads/media/Teamarbeit.pdf, S. 17f..
[59] Vgl. ebenda, S. 18.

5.4 Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung

5.4.1 Beschreibung der Zusammenarbeitsform

Der Begriff Web 2.0 steht für ein neues Zeitalter des Internets und einer neuen Form der elektronischen Zusammenarbeit. Teil des Webs 2.0 ist auch das Social Network. Dadurch kann der Nutzer nicht nur Beiträge als Konsument aus dem Internet abgreifen, sondern auch als Produzent bestimmtes Wissen anderen Nutzern zur Verfügung stellen. Zudem haben die Nutzer die Möglichkeit, über bestimmte elektronische Interaktionen miteinander zu kommunizieren.[60]

Doch inwiefern hat das Social Web eine Chance, die interne Zusammenarbeit der Behörden des öffentlichen Sektors zu verändern und zu verbessern?

Zurzeit ist die Informationsweitergabe in den meisten öffentlichen Verwaltungen via Intranet oder Informationsschreiben über den Dienstweg organisiert. Der einzelne Mitarbeiter hat keine Möglichkeit zu den Informationen sein eigenes Wissen darzustellen oder Stellung zu beziehen. Diese Form der Informationsweitergabe ist sozusagen nicht rückkanalfähig. Das neue Social Network bietet den Behörden eine neue Art und Weise zum Informations- und Wissensaustausch sowie zur Kommunikation. [61]

Für die kommunale Behördenzusammenarbeit beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken ist es notwendig, neue Formen der Kommunikation und Informationsweitergabe zu etablieren, um als Behörde effektiv und schnell handlungsfähig zu sein. Mit dem Social Network in der öffentlichen Verwaltung ist es möglich, die Kommunikation nicht nur zwischen zwei Mitarbeitern sondern innerhalb einer festgelegten Gruppe zu managen. Für diese Gruppe werden innerhalb des Social Network spezielle virtuelle Räume geschaffen, innerhalb derer nur Gruppenmitglieder Zugang zu den bereitgestellten Informationen haben. Innerhalb des virtuellen Gruppenraumes können Informationen über bestimmte Maßnahmen, Fragen, Bilder, Videos eingestellt werden. Darüber hinaus ist es möglich, dass auch gemeinsame Treffen geplant werden.[62]

Neben der Funktion des Kommunikations- und Wissensaustauschs können durch das Social Network auch die Arbeitsprozesse und die Kooperationen in der öffentlichen Verwaltung virtuell besser organisiert werden. Innerhalb einer virtuellen Gruppe besteht die Chance, dass Ämterstrukturen, Zuständigkeiten oder auch Arbeitsgruppen modelliert und nachgebildet werden. Zudem können gemeinsame Daten in dieser virtuellen Gruppe gespeichert und für die anderen Mitglieder dargestellt werden. Außerdem gibt es die Möglichkeit, dass durch die

[60] Vgl. Völtz, G., 2011, S. 9.
[61] Vgl. Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUSL; Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hg.), 2014, S. 24.
[62] Vgl. ebenda, S. 27.

Prozessmanagement-Funktion eine gemeinsame Leistungserstellung durch die virtuelle Gruppe erfolgt, indem Dokumente gemeinsam bearbeitet werden sowie verschiedene Abstimmungsfunktionen die Entscheidungen für bestimmte Maßnahmen erleichtern. Aufgrund dessen können die interbehördlichen und intrabehördlichen Arbeitsabläufe verbessert werden.[63]

Neben dem Social Network bietet auch eine elektronische Plattform, wie beispielsweise die Wiki-Plattform, eine elektronische verwaltungsinterne Zusammenarbeit an. Bei den speziellen Plattformen geht es darum Wissen zu sammeln und das Wissensmanagement behördenintern bzw. zwischen den einzelnen Behörden zu etablieren. Dadurch kann die organisations- und auch ebenenübergreifende Zusammenarbeit bezüglich der Problematik „Schrottimmobilien" besser organisiert werden, denn dadurch können auch einfach und schnell virtuelle Arbeitsgruppen erstellt werden. Zu dieser Plattform und auch zu der virtuellen Arbeitsgruppe können durch vorherige Konfiguration auch Externe Zugriff haben. Zu beachten ist dabei, dass die Sicherheit der Informationen ständig gewährleistet sein muss.[64]

5.4.2 Bewertung der Zusammenarbeitsform

Für die behördenübergreifende Zusammenarbeit beim Umgang mit der Problematik „verwahrloste Immobilien" bieten das Social Network sowie die virtuellen Plattformen neue Formen der Behördenzusammenarbeit. Diese neuen Möglichkeiten bringen neue Chancen mit sich, um das Problem der Mehrebenenzuständigkeit in Bezug auf die Bearbeitung von verwahrlosten Brachen zu reduzieren. Durch diese modernen und technisch fortschrittlichen Lösungen wird die Komplexität der Arbeitsweisen gemindert. Außerdem werden einheitliche Strukturen für Kommunikation, Informationsweitergabe, Weisung und Kontrolle geschaffen. Durch diese Strukturen werden die Effektivität der Rechtsdurchsetzung sowie die Einheitlichkeit der Verfahrensweisen gesteigert. Das behördliche Handeln bzw. die Maßnahmen können somit schneller nach außen umgesetzt werden.[65] Durch die modernen und elektronischen Formen der Zusammenarbeit wird die Kooperation der Behörden bzw. der Verwaltungseinheiten entsprechend zentralisiert. Diese technische Lösung bietet die Möglichkeit, das Wissen und die Informationen der einzelnen Mitarbeiter zentral zu speichern. Das führt schlussendlich zu

[63] Vgl. Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUSL; Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hg.), 2014, S. 27f..
[64] Vgl. SMI (Hg.), 2014, S. 24f..
[65] Vgl. Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUSL; Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hg.), 2014, S. 47.

einer Kompetenzbündelung aller Mitarbeiter.[66] Ein weiterer Vorteil dieser virtuellen Formen ist, dass eine einheitliche Software bzw. einheitliche Programme für die Aufgabenbearbeitung genutzt werden. Dadurch kommt es nur selten zu Informationsverlusten bei der Übertragung bzw. Austausch von Daten.

Bei der Bearbeitung der Fälle mit verwahrlosten Brachen reicht die virtuelle Kooperationsform für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit teilweise nicht aus. Für spezielle Probleme und Abstimmungen ist es dennoch empfehlenswert persönliche Treffen mit den zuständigen Mitarbeitern zu organisieren. Schlussfolgernd lässt sich für diese spezielle Problematik daher das Social Network für die öffentliche Verwaltung und die Wiki-Plattform in Anwendung mit den oben aufgeführten Kooperationsformen empfehlen. Die allgemeinen Formen der Behördenzusammenarbeit sind ergänzend durch die virtuelle Kooperationsform noch effektiver und einheitlicher anwendbar.

[66] Vgl. SMI (Hg.), 2014, S. 28-30.

5.5 Zwischenfazit

Schlussfolgernd aus den Ausführungen in Kapitel 5 sind in der folgenden Checkliste nochmal die wichtigsten Merkmale der einzelnen Kooperationsformen dargestellt und im Ergebnis formuliert, für welche kommunale Gebietskörperschaft sich die jeweilige Form anbietet. Im weiteren Ergebnis wurden die Kooperationsformen hinsichtlich der Effektivität und Einheitlichkeit eingeschätzt[67].

Tabelle 5.5-1: Checkliste für die Wahl der Kooperationsform[68]

Projektgruppe	Federführung	Arbeitsgruppe	Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung
- Teamarbeit mit fester Mitgliederanzahl und Leiter - Vorhaben mit bestimmtem Zeitlimit - Wissensaustausch und Kompetenzbündelung - Kooperation über mehrere Ebenen nur schwer möglich	- nur eine federführende Einheit - klare Aufgabenzuweisung - bei Überlastung → Kontrollverlust - hohe Verantwortung - geringer Informationsaustausch zwischen den Ämtern	- Teamarbeit auf Dauer angelegt - Kompetenz- und Ressourcenbündelung - guter Lösungsfindungsprozess - Steigerung der Arbeitsmotivation - hoher Zeitbedarf	- virtuelle Zusammenarbeit - Minderung der komplexen Strukturen und Arbeitsweisen - schnellere Bearbeitung - zentrale Kooperation - kein Datenverlust - kein Verzicht auf persönliche Absprachen
Ergebnis: - **effektiv: +** - **einheitlich: +** - für **alle kommunalen Gebietskörperschaften** anwendbar - nur für einmalige Maßnahmen empfehlenswert (Zeitplan)	**Ergebnis:** - **effektiv: 0** - **einheitlich: +** - für die **kreisfreien Städte** empfehlenswert - bei kreisangehörigen Gemeinden nur ab einer gewissen Größe[69]	**Ergebnis:** - **effektiv: ++** - **einheitlich: ++** - für **kreisfreie Städte und Landkreise** empfehlenswert - bei kreisangehörige Gemeinden ab einer gewissen Größe anwendbar[70]	**Ergebnis:** - **effektiv: ++** - **einheitlich: ++** - für **alle kommunalen Gebietskörperschaften** anwendbar - in Kombination mit der Arbeitsgruppe ist der Wirkungsgrad am höchsten

[67] Legende zu den Bewertungen bei Effektivität und Einheitlichkeit: ++ = sehr hoch, + = hoch, 0 = normal, - = niedrig, -- = unzureichend.
[68] Quelle: eigene Darstellung.
[69] Ab 17.500 Einwohnern empfehlenswert, nach § 3 Absatz 3 SächsGemO.
[70] Ab 17.500 Einwohnern empfehlenswert, nach § 3 Absatz 3 SächsGemO.

Durch die Ergebnisse in der Checkliste wird deutlich, dass das Web 2.0 in Form des Social Network für die öffentliche Verwaltung und der Wiki-Plattform in Kombination mit der Arbeitsgruppe für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit den höchsten Wirkungsgrad aufweist. Das bedeutet, dass die kreisfreien Städte und die Landkreise für den Umgang mit verwahrlosten Grundstücken nach Möglichkeit eine zentrale Arbeitsgruppe mit technischer Web 2.0-Ausstattung bilden sollten, um die Probleme effektiv und einheitlich zu lösen. Wie schon dargestellt, können größere kreisangehörige Gemeinden, die eine eigene Bauaufsicht oder ein eigenes Denkmalschutzamt besitzen, eine Federführung oder ebenfalls eine kleine Arbeitsgruppe für die Bearbeitung dieser Problemfälle installieren. Kleine kreisangehörige Gemeinden sollten ebenfalls innerhalb der Ortspolizeibehörde Mitarbeitern die Aufgabe für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien übertragen.

Wie diese Kooperation zwischen den Verwaltungseinheiten oder den Gebietskörperschaften schlussendlich ausgestaltet werden kann, wird in dem folgenden Kapitel 6 ausführlich dargestellt.

6 Handlungsempfehlung für die kommunale Behördenzusammenarbeit

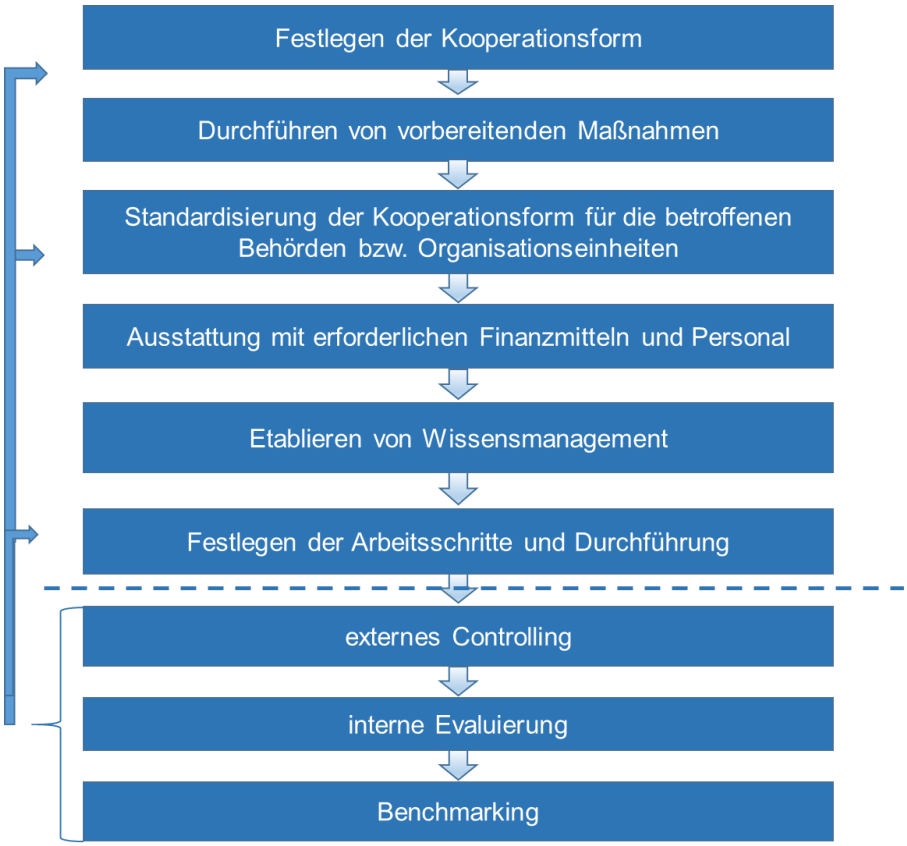
Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse und Ergebnisse aus den Kapiteln 4 und 5 wird in diesem Kapitel eine Handlungsempfehlung entwickelt, die für die Kooperation von Behörden und Verwaltungseinheiten beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken hilfreich sein soll.

6.1 Allgemeiner Leitfaden für die Behördenzusammenarbeit

In der Abbildung 6.1-1 ist ein allgemeiner Leitfaden für eine mögliche kommunale Behördenzusammenarbeit dargestellt. Der Leitfaden stellt ein entwickeltes Modell dar und kann je nach Einzelfall entsprechend angepasst werden.

In den folgenden Ausführungen werden die einzelnen Schritte des Leitfadens detailliert erläutert. Zu beachten ist, dass der allgemeine Leitfaden keinen abschließenden Prozess darstellt. Durch das vorgesehene Controlling, die Evaluierung und das Benchmarking ist es möglich, Probleme der Behördenzusammenarbeit zu ergründen und gegebenenfalls die Arbeitsweise und Strukturen der Zusammenarbeit bestimmten Veränderungen zu unterwerfen oder auch die Kooperationsform dementsprechend anzupassen.

Abbildung 6.1-1: Allgemeiner Leitfaden für die Behördenzusammenarbeit[71]



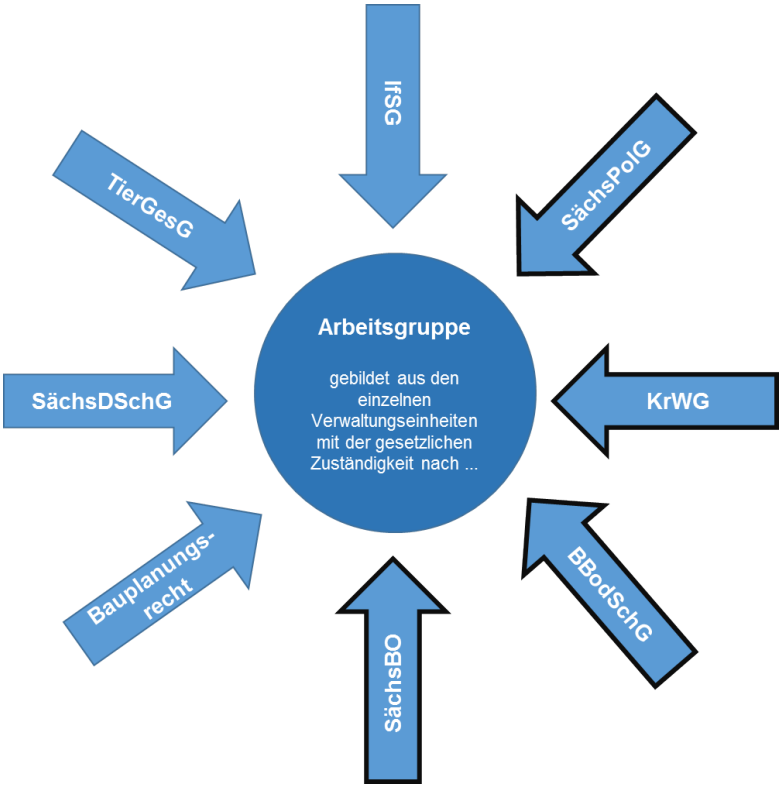
[71] Quelle: eigene Darstellung.

6.2 Festlegen der Kooperationsform

Im Vorfeld der kommunalen Behördenzusammenarbeit müssen sich die Gebietskörperschaften zuerst für eine der möglichen Kooperationsformen entscheiden. Wie in der Checkliste (Tabelle 5.5-1) in Kapitel 5 bereits ausgeführt, ist die Arbeitsgruppe verknüpft mit der Wiki-Plattform als eine effektive und einheitliche Handlungsform für die Zusammenarbeit von Behörden bei der Problematik „verwahrloste Grundstücke“ zu empfehlen. Dabei ist zu beachten, dass diese Kooperationsform je nach Gebietskörperschaft unterschiedlich ausgestaltet bzw. organisiert werden muss.

Für die kreisfreien Städte kann die Zusammenarbeit der Verwaltungseinheiten wie in dem folgenden Modell organisiert und koordiniert werden:

Abbildung 6.2-1: Modell „Arbeitsgruppe“ innerhalb einer kreisfreien Stadt für den Umgang mit verwahrlosten Immobilen[72]



Wie in der Abbildung dargestellt, sollte sich die Arbeitsgruppe einer kreisfreien Stadt aus Mitarbeitern der einzelnen Verwaltungseinheiten, die bei der Bearbeitung der Fälle mit verwahrlosten Immobilien betroffen sind, zusammensetzen.

Die schwarz eingerahmten Zuständigkeiten zeigen die Einheiten, die dauerhafte Mitglieder dieser Arbeitsgruppe sein sollten. Die anderen Einheiten können temporär in dieser Arbeitsgruppe mitwirken. Das bedeutet, dass diese Verwaltungs-

[72] Quelle: eigene Darstellung.

einheiten bei Bedarf beteiligt werden und zur Aufgabenerledigung hinzugezogen werden können, um fachspezifische Probleme zu klären.[73] Dennoch kann jede kreisfreie Stadt die Besetzung der Arbeitsgruppe individuell selbstständig festlegen und auch alle Vertreter der einzelnen Einheiten als ständige Mitglieder dieser Arbeitsgruppe bestellen.

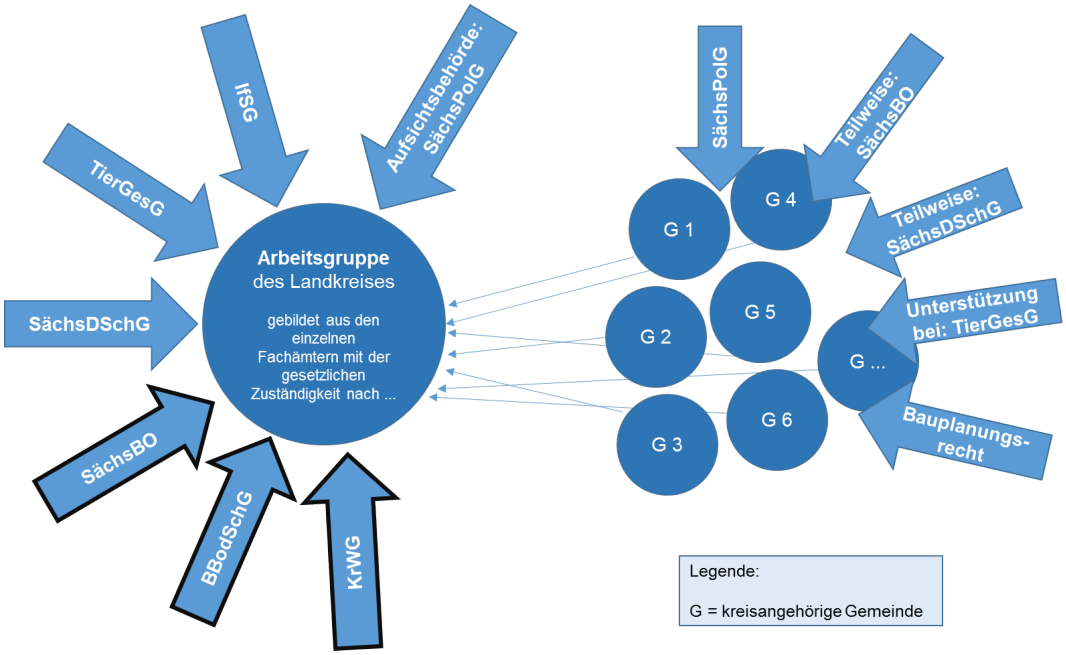
Zu beachten ist, dass die Abbildung nur eine von vielen Varianten der Arbeitsgruppenbildung darstellt. Dieses Modell zeigt die Basis für eine Arbeitsgruppe, die eine Zusammenarbeit nur bezüglich der Gefahrenabwehr auf verwahrlosten Grundstücken gewährleistet. Darüber hinaus kann die Arbeitsgruppe beliebig erweitert werden. Wenn sich die jeweilige kreisfreie Stadt im Rahmen der Bearbeitung von verwahrlosten Immobilien dafür entscheidet, die Grundstückseigentümer zu enteignen, Grundstücke im Rahmen des Vorkaufrechtes zu kaufen oder die Rekultivierung bei Brachflächen vorzunehmen, dann können auch diese betroffenen Verwaltungseinheiten in die Arbeitsgruppe integriert werden. Zudem ist es ebenfalls ratsam einen Juristen des Rechtsamtes und auch einen Mitarbeiter der Kämmerei in die Arbeitsgruppe hinzuzufügen. Bei der Gründung einer derartigen Arbeitsgruppe sollte ein federführendes Amt bestimmt werden, das die Arbeit und Vorgehensweisen der Arbeitsgruppe steuert und überwacht[74]. Für die kreisfreien Städte würde sich hiermit die Ortspolizeibehörde als federführende Einheit anbieten, da dieses Amt in den meisten Fällen erste Gefahrenabwehrmaßnahmen bei Schrottimmobilien vornimmt und den zusätzlichen Handlungsbedarf darüber hinaus koordinieren kann.

Die Arbeitsweise und auch die Strukturen der jeweiligen Arbeitsgruppe sollten dann in dem folgenden Gründungsprozess der Arbeitsgruppe standardisiert und verbindlich festgelegt werden, denn durch eine ämterübergreifende Arbeitsgruppe kann das verwaltungsrechtliche Handeln innerhalb einer kreisfreien Stadt bezüglich der verwahrlosten Grundstücke besser abgestimmt und organisiert werden.

Im Gegensatz zu den kreisfreien Städten kann die Zusammenarbeit der Landkreise mit den im Kreis liegenden Gemeinden folgender maßen organisiert werden:

[73] Vgl. Anhang 3, S. 71f..
[74] Vgl. ebenda, S. 72.

Abbildung 6.2-2: Modell „Arbeitsgruppe“ für die kommunale Zusammenarbeit von Landkreis und den kreisangehörigen Gemeinden für den Umgang mit verwahrlosten Immobilen[75]



Durch diese Abbildung wird deutlich, dass sich die kommunale Behördenzusammenarbeit zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden aufgrund der Mehrebenenzuständigkeit komplexer gestaltet als bei den kreisfreien Städten. Für den einzelnen Landkreis ist es ratsam innerhalb des Landratsamtes eine Arbeitsgruppe einzurichten, die aus Mitarbeitern der einzelnen Fachämter besteht. Dadurch entsteht eine zentrale Einheit, an die sich die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden wenden können, wenn Probleme in Bezug auf verwahrloste Grundstücke auftreten oder wenn die Zusammenarbeit mit den Landkreisbehörden notwendig wird. Die Zusammenarbeit ist immer dann nötig, wenn Maßnahmen angeordnet werden müssen, die die Gemeinde nicht in eigener Zuständigkeit leisten kann.

Auch bei der Gründung einer Arbeitsgruppe innerhalb des Landratsamtes sollte ein federführendes Amt bestimmt werden, das die interne Arbeit in der Arbeitsgruppe steuert und kontrolliert[76]. Bei dieser Abbildung gilt es ebenfalls wie in der obigen Darstellung zu beachten, dass es sich um ein Modell handelt und die Arbeitsgruppe eines Landkreises je nach Belieben erweitert werden kann.

Die Zusammenarbeit der Verwaltungseinheiten einer kreisangehörigen Gemeinde kann demnach einfacher koordiniert werden. Bei den meisten kreisangehöri-

[75] Quelle: eigene Darstellung.
[76] Vgl. Anhang 3, S. 72.

gen Gemeinden müssen beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken nur die Ortspolizeibehörde und die Einheit, die für das Bauplanungsrecht zuständig ist, kooperieren. Bei vereinzelten kreisangehörigen Gemeinden sind noch die Einheiten, die die Zuständigkeit nach SächsBO und SächsDSchG übertragen bekommen haben, in die Zusammenarbeit einzubeziehen. Das bedeutet, dass große Gemeinden auch eine kleine Arbeitsgruppe gründen können. Eine verbindlich festgelegte Federführung mit Kooperation der betroffenen Verwaltungseinheiten ist ebenso ausreichend für die kreisangehörigen Gemeinden ab einer bestimmten Größe. Die federführende Einheit für die Problematik „Schrottimmobilien" sollte speziell das Ordnungsamt einer Gemeinde wahrnehmen. Bei kleinen kreisangehörigen Gemeinden ist es ausreichend, wenn ein bis zwei Mitarbeiter der Ortspolizeibehörde diese Problematik intern koordinieren.

Entscheidet sich eine kreisfreie Stadt oder ein Landkreis jedoch gegen eine Zusammenarbeit in Form der Arbeitsgruppe, sondern für eine Federführung oder eine andere Art der Zusammenarbeit, dann muss die Ausgestaltung der Kooperation entsprechend angepasst werden. Bei dem Gründungsprozess und der Ausgestaltung kann sich die jeweilige Gebietskörperschaft an den obigen und auch an den weiteren Handlungsempfehlungen orientieren. Bei den weiteren Ausführungen ist darauf zu achten, dass diese teilweise speziell für die Gründung bzw. Zusammenarbeit in einer Arbeitsgruppe formuliert, aber dennoch auch für andere Formen der Kooperation gültig sind.

6.3 Durchführen von vorbereitenden Maßnahmen

Damit der weitere Etablierungsprozess einer bestimmten Kooperationsform sowie die anschließende Zusammenarbeit der Behörden erfolgreich sind, ist es im nächsten Schritt notwendig, vorbereitende Maßnahmen zu treffen. Diese Maßnahmen sollten bestimmten strategischen Voraussetzungen folgen, die durch den Behördenleiter festgelegt werden. Im Rahmen der Vorbereitung sollen möglichst alle Bestände von verwahrlosten Grundstücken innerhalb der Gemeinde- oder Stadtgrenzen ermittelt und in einer einheitlichen Datenbank erfasst werden. Zudem wäre es für die weitere Bearbeitung hilfreich, wenn die speziellen Eigenschaften und spezialgesetzlich vorhandenen Tatbestände der Grundstücke zusätzlich dokumentiert werden.

Die Eigentumsverhältnisse sollten möglichst für alle Schrottimmobilien ermittelt werden, damit die Behörden sich nicht während der Bearbeitung mit der Eigen-

tümerermittlung beschäftigen müssen und ohne Zeitverlust die erforderlichen Maßnahmen anordnen können.[77]

Bei den kreisfreien Städten können die vorbereitenden Maßnahmen deutlich einfacher vorgenommen werden als bei den Landkreisen und Gemeinden. Die kreisfreie Stadt bzw. die Behördenleitung dieser kann beispielsweise ein Amt festlegen bzw. die Federführung übertragen, um diese Vorbereitung durchzuführen. Das zuständige Amt muss somit alle Grundstücke in Eigenregie ermitteln und im weiteren Vorgehen in Kooperation mit anderen Fachämtern zusätzliche Informationen über die verwahrlosten Grundstücke in die Datenbank einpflegen. Die Fachämter können auch die zusätzlichen Informationen selbstständig in die Datenbank einarbeiten. Dadurch kommt es zu einer erheblichen Zeitersparnis.

Die kreisangehörigen Gemeinden hingegen sollten auch innerhalb ihrer räumlichen Grenzen alle verwahrlosten Immobilien erfassen und entsprechend gleichartig dokumentieren. Dabei sollten die Gemeinden gleichzeitig entscheiden, bei welchen Grundstücken das Landratsamt in seiner Zuständigkeit speziell tätig werden muss. Die Daten zu den Grundstücken müssen anschließend an die Landkreisverwaltung übersendet und zentral gespeichert werden. Dadurch erhält auch der Landkreis einen Überblick über die Grundstücke, gegen deren Eigentümer er bestimmte Anordnungen treffen muss.

6.4 Standardisierung der Kooperationsform für die betroffenen Behörden bzw. Organisationseinheiten

Durch eine Standardisierung können „bestimmte Verhaltensvorschriften und Handlungsmuster verbindlich festgelegt“[78] werden. Für die kommunale Behördenzusammenarbeit bedeutet das, dass die Art und Weise der Arbeitsabläufe sowie die internen Strukturen festgelegt werden. Es müssen also Handlungsanleitungen erstellt werden, die den betroffenen Verwaltungseinheiten und Behörden den Aufbau der Zusammenarbeit vertraut machen. Zudem sollen im Rahmen der Standardisierung Zielvereinbarungen sowie Regeln für die Dokumentation von durchgeführten Maßnahmen und Kommunikationsregeln aufgestellt werden.

Für den speziellen Fall, dass eine Arbeitsgruppe für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien gegründet wird, könnten die Zielvereinbarungen folgendermaßen formuliert werden:

[77] Vgl. Anhang 3, S. 73.
[78] Hopp, H.; Göbel, A., 2013, S. 155.

1. Durchsetzen von Gefahrenabwehrmaßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit
2. Beseitigung von baurechtlichen Missständen sowie Anordnen von baurechtlichen Sicherungsmaßnahmen
3. Erhalt von denkmalrechtlich geschützten baulichen Anlagen
4. ...

Diese obersten Ziele einer Arbeitsgruppe sollten durch alle Mitglieder in einer demokratischen Abstimmung verbindlich festgelegt werden.[79]

Die Dokumentation über die Bearbeitung der Fälle sollte über eine Datenbank organisiert werden. Dabei können alle Informationen und Vorgänge einheitlich erfasst werden. Dadurch hat jeder Mitarbeiter die Möglichkeit, sich einen aktuellen Überblick über bestimmte Fälle zu machen. Außerdem sollte auch die Zusammenarbeit der Behörden sowie deren regelmäßige Sitzungen und Beschlüsse ausreichend dokumentiert werden[80]. Diese Dokumentation sollte anschließend allen betroffenen Mitarbeitern zur Verfügung gestellt werden.

Bei dem Standardisierungsprozess müssen auch entsprechende Berichtspflichten ausgearbeitet werden. Es ist zu empfehlen, dass regelmäßige Berichte über den Fortschritt der kommunalen Zusammenarbeit an den Behördenleiter ergehen.

Die Behördenleitung erhält somit „einen Überblick über die relevanten Werte und Abweichungen von Sollgrößen“[81]. Zwischen den Gebietskörperschaften Landkreis und Gemeinden können auch wiederkehrende Berichtspflichten eingerichtet werden. Somit kann die Kommunikation und die Informationsweitergabe zwischen den beiden Ebenen entsprechend geregelt werden. Die Periodizität der Berichte ist dabei ganz entscheidend, um mögliche Veränderungen zu analysieren und Vergleiche ziehen zu können.[82]

In der Standardisierung sollten ebenfalls die jeweiligen Befugnisrechte enthalten sein. Für eine Arbeitsgruppe können speziell die Befugnisse hinsichtlich der Arbeitsweise und deren Entscheidungsgewalt aufgestellt werden. Es ist empfehlenswert, dass die Arbeitsgruppe im Rahmen ihrer Befugnisse Arbeitsaufträge selbstständig erteilen und prüfen sowie Entscheidungen treffen kann. Durch die zugesprochenen Befugnisse erhält die Arbeitsgruppe die Ermächtigung, in dem festgelegten Rahmen selbstständig und eigenverantwortlich zu handeln[83].

---

[79] Vgl. Anhang 3, S. 69f..
[80] Vgl. Anhang 3, S. 72.
[81] Franz Prof. Dr., T., 2013, S. 410.
[82] Vgl. ebenda, S. 409f.
[83] Vgl. Duden, Stichwort: „Befugnis“, https://www.duden.de/rechtschreibung/Befugnis.

Des Weiteren sollte durch die Standardisierung festgelegt werden, wie im Rahmen eines Amtshilfeverfahrens (nach § 4 VwVfG) vorgegangen wird. Das bedeutet, es muss festgelegt werden, welche Einheit die Amtshilfe bei der zuständigen Behörde des jeweiligen Bundeslandes beantragt, in dem der Eigentümer der verwahrlosten Immobilie wohnt. Dabei muss beachtet werden, dass je nach Landesrecht andere Zuständigkeiten gelten können. Im Regelfall sind die Zuständigkeiten aber wie im sächsischen Landesrecht geregelt. Zudem ist es ratsam, dass durch die Standardisierung die temporäre Zusammenarbeit mit ebenfalls betroffenen Behörden oder Sonderbehörden festgelegt wird.

Schlussendlich sollte den betroffenen Mitarbeitern durch die Standardisierung der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit die Möglichkeit gegeben werden, an Weiterbildungen und Schulungen mindestens einmal jährlich teilzunehmen, um ihre fachlichen Kompetenzen zu erweitern und neue Impulse für die Kooperationsgestaltung zu sammeln.

Im Ergebnis sollten grundsätzlich die erarbeiteten standardisierten Regelungen in Schriftform ausgefertigt werden, denn dadurch kann das Mitarbeiterverhalten sowie die festgelegte Kooperation zwischen den einzelnen Behörden besser gesteuert und auch kontrolliert werden[84].

6.5 Ausstattung mit erforderlichen Finanzmitteln und Personal

Bei einer regelmäßig festgelegten Kooperation von Behörden oder auch Verwaltungseinheiten sind bestimmte finanzielle und auch personelle Ressourcen notwendig. Die Finanzmittel müssen jedes Jahr im jeweiligen Haushaltsplan enthalten sein. Die Höhe der finanziellen Mittel für die Arbeitsgruppe kann man größtenteils nur aufgrund von Erfahrungen der vergangenen Jahre sowie nach der Anzahl und der jeweiligen Zustände der verwahrlosten Grundstücke bestimmen. Da die Maßnahmen teilweise sehr kostenintensiv sind und die bereit gestellten Mittel oftmals nicht ausreichen, sollte auf Fördermittel zurückgegriffen werden, insofern das möglich ist.[85]

Neben den Finanzmitteln sind auch die personellen Ressourcen der Arbeitsgruppe von großer Bedeutung. Ohne Personal ist die Arbeitsgruppe nicht handlungsfähig[86]. Aufgrund der aktuellen Personalsituation im öffentlichen Dienst[87] ist es nur möglich, ein bis zwei Mitarbeiter pro Verwaltungseinheit in die Arbeitsgruppe zu entsenden. In der jeweiligen Behörde oder auch Verwaltungseinheit sollten diese Mitarbeiter die Funktion eines Sachbearbeiters wahrnehmen. Die Mitglie-

[84] Vgl. Hopp, H.; Göbel, A., 2013, S. 155.
[85] Vgl. Anhang 3, S. 73f..
[86] Vgl. Anhang 3, S. 73.
[87] Vgl. Vesper, D., 2016, gesamte Studie.

der der Arbeitsgruppe sollten also keine höhere Funktion als ein Sachgebietsleiter haben. Abteilungs- oder Amtsleiter sind als Mitglieder in dieser Arbeitsgruppe nicht geeignet, da sie als Führungskräfte nicht nur Fachkompetenzen vorweisen müssen, sondern auch täglich die Führung des Personals als Aufgabe haben. Die Führungskräfte haben also ein breit gefächertes Aufgabenspektrum. Zudem sollen sie die Gebietskörperschaft nach außen repräsentieren[88]. Der einzelne Sachbearbeiter kann sich somit intensiv mit dem Thema „verwahrloste Grundstücke" in Bezug auf das jeweilige Fachrecht auseinandersetzen und sich spezielles Wissen erarbeiten. Deshalb sollten die Arbeitsgruppen oder auch andere Kooperationsformen durch Sachbearbeiter besetzt werden, da diese beispielsweise auch für den Vollzug der Maßnahmen zuständig sind.

6.6 Etablieren von Wissensmanagement

Im Rahmen der kommunalen Behördenzusammenarbeit ist das Wissensmanagement ein wichtiger Bestandteil. Wissensmanagement wird nach Probst als „‚ein integriertes Interventionskonzept, das sich mit den Möglichkeiten zur Gestaltung der organisationalen Wissensbasis befasst'"[89], definiert.

Um ein derartiges Wissensmanagement innerhalb der Arbeitsgruppe bzw. der Fachämter zu etablieren sind die Kernprozesse des Wissensmanagements zu durchlaufen. Die Kernprozesse sind Wissensidentifikation, Wissenserwerb, Wissensentwicklung, Wissens(ver)teilung, Wissensnutzung und Wissensbewahrung.[90]

Bei der Wissensidentifikation geht es darum, alle Orte und Träger von relevanten Daten bzw. Wissen ausfindig und transparent zu machen.[91] Für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien heißt das, dass alle Dateien innerhalb der Behörde identifiziert werden müssen, die Wissenswertes über die Schrottimmobilien im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Gebietskörperschaft enthalten. Außerdem müssen alle Bearbeiter in der Behörde ermittelt werden, die sich mit den verwahrlosten Grundstücken innerhalb ihres Tätigkeitsfeldes beschäftigen.

Der nächste wichtige Baustein des Wissensmanagements ist der Wissenserwerb. Unter Wissenserwerb versteht man das Importieren von Wissen von externen Dritten.[92] Für die praktische Bearbeitung der Fälle „Schrottimmobilien" ist es schwer, Wissen von externen Quellen zu erhalten. Es ist nur möglich, Wissen von übergeordneten Behörden oder von anderen Gebietskörperschaften und

---

[88] Vgl. Franz Prof. Dr., T., 2013, S. 403.
[89] Probst, G.: Wissen managen: Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen. 2006, S. 23 in Krcmar Prof. Dr., H., 2015, S. 661.
[90] Vgl. Probst, G.; Raub, S.; Romhardt, K., 2012, S. 30.
[91] Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.), 2007, S. 16.
[92] Vgl. ebenda, S. 16f..

Institutionen zu erhalten, um die Anwendung von möglichen Rechtsinstrumenten abzustimmen. Weiterhin kommt in Betracht, wissenswerte Daten von benachbarten Grundstückseigentümern zu erlangen, um spezifische Problemlagen einzelner Immobilien zu erfassen.

Im weiteren Prozess des Wissensmanagements ist die Wissensentwicklung ein zentraler Bestandteil, denn neben dem Wissenserwerb von Externen muss auch das interne Wissen erweitert werden. Dafür können sogenannte Projektgruppen gebildet oder spezielle Weiterbildungen besucht werden.[93]

An die Wissensentwicklung schließt sich unmittelbar die Wissensverteilung an. Das interne Wissen bzw. relevante Daten sollen so verteilt werden, dass alle potentiellen Benutzer gleichzeitig und ortsunabhängig die gleiche Chance haben, das Wissen abzurufen. Das Wissen soll somit für die gesamte Organisation nutzbar werden.[94] Für den Umgang mit verwahrlosten Grundstücken und deren erhobenen Daten könnte im Rahmen der Wissensverteilung eine einheitliche Softwarelösung (beispielsweise Wiki-Plattform) entwickelt werden, worauf alle Bearbeiter einer Behörde oder auch behördenübergreifend Zugriffsrechte besitzen. Dadurch kann das Wissen vom einzelnen Bearbeiter auf die gesamte Organisation übergehen und verbreitet werden.

Das verteilte Wissen muss anschließend im Wissensmanagementprozess angemessen genutzt werden, denn die Wissensnutzung ist das oberste Ziel des Wissensmanagements. Das bloße Identifizieren und Verteilen von Wissen bedeutet noch nicht, dass das Wissen durch die Behördenmitarbeiter genutzt wird und somit die Bedeutung des Wissens entfaltet wird. Erst durch den Gebrauch der Datenbank bzw. die Benutzung des erfassten Wissens bekommt das Wissensmanagement innerhalb einer Behörde den entsprechenden Wert zugesprochen. Damit die Mitarbeiter der Behörde oder der Arbeitsgruppe das identifizierte Wissen in vollem Umfang nutzen, ist es ratsam, sie schon während des gesamten Wissensmanagementprozesses einzubeziehen.[95]

Der letzte Schritt des Wissensmanagements und zugleich der wichtigste ist die Wissensbewahrung. Für die langfristige Nutzung des erworbenen Wissens muss dieses bewahrt und regelmäßig aktualisiert werden.[96]

Für den behördlichen Umgang mit verwahrlosten Grundstücken empfiehlt sich innerhalb einer Arbeitsgruppe bzw. innerhalb der Behörde ein Wissensmanagement bezüglich der zu bearbeitenden Schrottimmobilien einzurichten. Das breit

[93] Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.), 2007, S. 17.
[94] Vgl. Probst, G.; Raub, S.; Romhardt, K., 2012, S. 32.
[95] Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.), 2007, S. 17.
[96] Vgl. ebenda, S. 17.

gefächerte Wissen kann dementsprechend zentral gesammelt und für alle Nutzer bereitgestellt werden.

6.7 Festlegen der Arbeitsschritte und Durchführung

Der finale Schritt für die Bildung bzw. vor Beginn der Zusammenarbeit ist das Festlegen der Arbeitsschritte. Für die einzelnen Arbeitsschritte können sogenannte Bausteine formuliert werden, in denen einzelne Schritte enthalten sind[97]. Diese Arbeitsschritte und Bausteine müssen individuell je nach Situation festgelegt werden. Die einzelnen Arbeitsschritte sollten sich jedoch an den aufgestellten Zielvereinbarungen oder der Strategie der Zusammenarbeit orientieren[98].

Die Durchführung der Arbeitsschritte und Bausteine stellt im Ergebnis die alltägliche Arbeit und Vorgehensweise der ebenenübergreifenden Zusammenarbeit dar. Die Arbeitsweise der ämterübergreifenden Zusammenarbeit kann durch verschiedene Maßnahmen überprüft und hinsichtlich festgestellter Problemfelder analysiert werden. Durch die Ergebnisse der Untersuchungen können die Arbeitsschritte sowie deren Durchführung entsprechend gesteuert und angepasst werden. Die möglichen Maßnahmen werden in den folgenden Unterkapiteln 6.8 bis 6.10 ausführlich erläutert.

6.8 Externes Controlling der festgelegten Behördenzusammenarbeit

Die kommunale Behördenzusammenarbeit im Rahmen des Mehrebenenproblems sollte bei der Bearbeitung von verwahrlosten Immobilien in regelmäßigen Abständen von externen Organisationseinheiten oder Behörden im Rahmen des Controllings untersucht werden. „Der Begriff Controlling steht für steuern, lenken und beaufsichtigen und bedeutet damit weit mehr als nur Kontrolle.“[99]. Damit das Controlling erfolgreich durchgeführt werden kann, müssen alle aufgestellten Zielvereinbarungen innerhalb der Kooperationsform beachtet und zur Analyse hinzugezogen werden. Bei einem Controlling können beispielsweise die vier Schwerpunkte eines Verwaltungshandelns untersucht werden. Zu denen gehören die Mitarbeiterkompetenz, der Ressourceneinsatz, die Erledigung der Fachaufgaben sowie der Adressatenbezug.[100]

Für die kommunale Behördenzusammenarbeit beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken könnte das externe Controlling bei einer Arbeitsgruppe beispielsweise folgendermaßen ablaufen.

---

[97] Vgl. Anhang 3, S. 73.
[98] Vgl. Anhang 3, S. 72f..
[99] Bundesministerium des Innern; Bundesverwaltungsamt (Hg.), 2018, S. 344.
[100] Vgl. ebenda, S. 344.

Mitarbeiter der Kämmerei werden im Rahmen des Controllings die finanzielle Situation sowie die Ausgaben der Finanzmittel der Arbeitsgruppe überprüfen und nach Unregelmäßigkeiten untersuchen. Im Rahmen dieser Untersuchung sollte die Arbeitsgruppe zu jeden höheren finanziellen Ausgaben aussagekräftige Argumente liefern können, denn Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist das oberste Ziel jedes hoheitlichen Handelns[101]. Bei dem externen Controlling können auch Mitarbeiter der Personalabteilung den Personalbedarf und Arbeitsaufwand in der Arbeitsgruppe untersuchen und überprüfen. Zudem kann die Personalabteilung oder auch externe Dritte die Zielvorgaben der Arbeitsgruppe mit dem erreichten Umsetzungsstand nachprüfen.

Wenn im Ergebnis des Controllings Probleme oder Verbesserungsmöglichkeiten festgestellt werden, ist es sinnvoll, im nächsten Schritt eine interne Evaluierung mit den betroffenen Mitarbeitern durchzuführen.

6.9 Interne Evaluierung der kommunalen Behördenzusammenarbeit

Die interne Evaluierung ist eine der wichtigsten Phasen der kommunalen Behördenzusammenarbeit hinsichtlich der Problematik „verwahrloste Brachen“. Bei einer Evaluierung in wissenschaftlicher Hinsicht erfolgt mithilfe von empirischen Forschungsmethoden die Bewertung des Evaluierungsgegenstandes. Dadurch können die Effektivität sowie die Art und Weise der Umsetzung eines Untersuchungsobjektes festgestellt werden. Anhand der Ergebnisse einer Evaluierung kann ein Veränderungsprozess angestoßen werden, denn das oberste Ziel einer derartigen Bewertung ist es, die Qualität einer Organisation kontinuierlich zu verbessern. Bei einer Evaluierung sind vor der Durchführung stets der zeitliche Horizont, der Durchführende und der Gegenstand zu bestimmen.[102]

In der Praxis bedeutet das, dass in einem regelmäßigen Turnus Evaluierungen der jeweilig festgelegten Kooperationsformen für die kommunale Behördenzusammenarbeit bezüglich der Schrottimmobilien durchgeführt werden sollten. Für diesen regelmäßigen Rhythmus wird eine Zeitdauer von 12 Monaten empfohlen.[103] Dabei kann der zeitliche Horizont der Evaluierung als prozessbegleitend eingestuft werden, da die Arbeit in den jeweiligen Kooperationsformen kein abschließender Prozess ist. Dadurch können Informationen über die Arbeitsweisen sowie etwaige Probleme analysiert werden. Zudem ist eine interne Evaluierung empfehlenswert, da die Mitarbeiter, die ein Teil der Zusammenarbeit sind, über gewisse Sachkenntnis verfügen.

---

[101] Vgl. § 72 Absatz 2 SächsGemO.
[102] Vgl. Bundesministerium des Innern; Bundesverwaltungsamt (Hg.), 2018, S. 87f..
[103] Vgl. Anhang 3, S. 73.

Bei einer internen Evaluierung muss aber die mangelnde Objektivität als Risiko beachtet werden. Der Evaluierungsgegenstand ist in diesem speziellen Fall die jeweilige Zusammenarbeitsform (beispielsweise Arbeitsgruppe, Federführung, Wiki-Plattform), die für die kommunale Behördenkooperation ausgewählt wurde, um der Schrottimmobilienproblematik entgegenzuwirken.[104]

Schlussfolgernd heißt das, dass durch eine Evaluierung neue Erkenntnisse positiver und auch negativer Art erlangt werden können. Die Behörden haben die Möglichkeit, Probleme aufzudecken und diese in eine positive Richtung zu steuern. Die Evaluierung sollte immer anhand der aufgestellten Zielvorgaben durchgeführt werden, um einen optimalen Vergleich zu erhalten und den Prozess der kommunalen Behördenzusammenarbeit tiefgründig untersuchen zu können. Außerdem sollte, wie in Unterkapitel 6.8 bereits erwähnt, zwingend eine interne Evaluierung vorgenommen werden, wenn durch das externe Controlling etwaige Probleme aufgedeckt worden sind. Somit kann eine intensive Ursachenforschung betrieben und Verbesserungen erarbeitet werden.

Doch nicht nur durch eine interne Bewertung können neue Erkenntnisse über effektivere Arbeitsweisen der Behörden erlangt werden, sondern auch durch das Benchmarking mit anderen Gebietskörperschaften können die Strukturen der Verwaltungen hinsichtlich ihrer Effektivität und Einheitlichkeit verglichen und verbessert werden.

6.10 Benchmarking der Behörden beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken

Bei den Problemlagen bezüglich verwahrloster Immobilien ist es empfehlenswert, die Effektivität der Behördenzusammenarbeit bzw. die Einheitlichkeit des Handelns der eigenen Behörde mit anderen Behörden zu vergleichen. Ein solcher Vergleich ist nach GG grundsätzlich möglich, denn gemäß Artikel 91d GG können Bund und Länder zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen. In der öffentlichen Verwaltung kann man derartige Vergleichsstudien mit dem Instrument des Benchmarkings durchführen.

„Grundsätzlich handelt es sich bei Benchmarking um das Teilen und Vergleichen von Informationen und Daten mit dem Ziel, durch Lerneffekte die eigene Leistung zu verbessern. Benchmarking ist, richtig angewendet, ein sehr wirkungsvolles Werkzeug, um diese notwendigen Veränderungen in einer Organisation zu entdecken, Lösungsansätze zu ermitteln und Veränderungen durchzusetzen.“[105].

[104] Vgl. Bundesministerium des Innern; Bundesverwaltungsamt (Hg.), 2018, S. 88f..
[105] Bundesministerium des Innern; Bundesverwaltungsamt (Hg.), 2018, S. 339.

Durch Benchmarking können Strukturen und Abläufe innerhalb der Verwaltung verglichen, untersucht und angepasst, sowie die Qualität optimiert und verbessert werden.

Beim Benchmarking gibt es verschiedene Arten, die angewendet werden können. Dazu zählen das interne Benchmarking, das externe Benchmarking, das funktionale Benchmarking und das generische Benchmarking[106].

Für die Bearbeitung der Problemfälle „Schrottimmobilien“ bieten sich das externe und das funktionale Benchmarking an. Das externe Benchmarking beinhaltet den Vergleich von Organisationen oder Organisationsteilen, die gleiche Produkte erstellen[107]. Für den Umgang mit verwahrlosten Immobilien heißt das, dass beispielsweise die sächsischen Landkreise oder die kreisfreien Städte in Sachsen ihre behördeninternen Strukturen hinsichtlich der Bearbeitung dieser Fälle vergleichen können.

Beim funktionalen Benchmarking hingegen findet ein Vergleich von Organisationen statt, die verschieden sind, aber dennoch die gleiche Funktion wahrnehmen[108].

Im praktischen Sinne bedeutet das, dass die kreisangehörigen Gemeinden, die Landkreise und die kreisfreien Städte ihre internen und auch externen Prozesse und Arbeitsabläufe bei der Bearbeitung bzw. beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken hinsichtlich der Einheitlichkeit vergleichen können. Außerdem können sie die Behördenzusammenarbeit im Hinblick auf die Effektivität beurteilen und im Nachgang verbessern.

Durch das Benchmarking können Unterschiede in den Arbeitsweisen der Behörden und deren Ursachen festgestellt werden. Diese Unterschiede bieten die Möglichkeit, einen internen Verbesserungs- bzw. Veränderungsprozess anzustoßen und somit die Arbeitsabläufe zu optimieren.

Das Benchmarking sollte idealerweise mit Organisationen bzw. Behörden durchgeführt werden, die die beste Verfahrensweise bereits etabliert haben und auch praktizieren. Dadurch kann der Vergleichspartner ineffiziente Strukturen einfacher identifizieren und selbstständig durch Lernprozesse Veränderungen innerhalb der eigenen Organisation umsetzen.[109]

---

[106] Vgl. Gourmelon Dr., A.; Mroß Dr., M.; Seidel Dr., S., 2014, S. 479f..
[107] Vgl. ebenda, S. 479.
[108] Vgl. ebenda, S. 479.
[109] Vgl. ebenda, S. 478.

7 Gesamtfazit

Im Gesamtfazit lässt sich festhalten, dass beim Umgang mit verwahrlosten Grundstücken verschiedene Behörden aufgrund der vorliegenden Tatbestände gleichzeitig zuständig sein können. Dabei ist es möglich, dass die Behörden zu verschiedenen kommunalen Ebenen gehören. Infolgedessen ist eine Zusammenarbeit der Verwaltungseinheiten bzw. der Fachämter bei der Bearbeitung der Problematik „Schrottimmobilien“ notwendig.

Diese Zusammenarbeit ist in den sächsischen Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, größtenteils noch nicht formal festgelegt und organisiert. Das bedeutet, dass die Sensibilität für die Überwindung der Mehrebenenproblematik in den Kommunen noch nicht vollends vorhanden ist.

Für diese Fälle ist es empfehlenswert, eine der Kooperationsformen aus Kapitel 5 auszuwählen und für die Behördenzusammenarbeit zu etablieren. Im Ergebnis ist die Arbeitsgruppe in Kombination mit dem Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung ein adäquates Mittel, um die Kooperation und das Verwaltungshandeln der Fachämter einheitlich und effektiv zu organisieren.

Schlussendlich konnte auf Grundlage der Kooperationsformen ein beispielhafter Leitfaden für die kommunale Behördenzusammenarbeit bei der Anordnung von Maßnahmen auf verwahrlosten Grundstücken erarbeitet werden. Dieser Leitfaden dient zur Orientierung für die Gründung einer ebenenübergreifenden Kooperation von Behörden und kann je nach individueller Sachlage angepasst und verändert werden. Das bedeutet, dass auch andere Kooperationsformen möglich sind und angewendet werden können. Da die Zusammenarbeit kein einmaliger Ablauf ist, sondern ein fortlaufender Prozess, können mögliche Verbesserungen und Veränderungen regelmäßig vorgenommen werden.

Thesen

1. Bei dem Umgang mit verwahrlosten Grundstücken ist es je nach Fallkonstruktion möglich, dass Behörden verschiedener Ebenen gleichzeitig zuständig sind. Aufgrund dessen müssen die kommunalen Behörden miteinander zusammenarbeiten, um Maßnahmen erfolgreich anzuordnen und umzusetzen.
2. Im Ergebnis der empirischen Befragung konnte festgestellt werden, dass die sächsischen Kommunen, die an der Befragung teilgenommen haben, größtenteils keine formal festgelegte Zusammenarbeit etabliert haben, um die Schwierigkeiten der verwahrlosten Grundstücke schrittweise zu lösen.
3. Für die ebenenübergreifende Zusammenarbeit von Behörden oder Verwaltungseinheiten sind grundsätzlich verschiedene Kooperations-formen möglich. Die effektivste und einheitlichste Wirkungsweise stellt jedoch die Arbeitsgruppe in Kombination mit dem Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung dar.
4. Der entwickelte Leitfaden für die kommunale Behördenzusammenarbeit kann durch die einzelnen Gebietskörperschaften in seiner Anwendung individuell angepasst und verändert werden. Die entwickelten Phasen stellen wichtige Bausteine bei der Gründung einer Zusammenarbeitsform dar.

Anhang

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Kriterien der Landeshauptstadt Dresden für ein verwahrlostes Grundstück .....

Anhang 2: Fragebögen für die Befragung der sächsischen Kommunen .....

Anhang 3: Antworten der an der Befragung teilgenommenen sächsischen Kommunen (Sperrvermerk) .....

Literaturverzeichnis

Battis Dr. Dr., Ulrich: Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. 7., überarbeitete Auflage. Stuttgart, 2017.

Bogumil, Jörg ; Jann, Werner: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2., völlig überarbeitete Auflage. Wiesbaden, 2009.

Bothe, Gabriele ; Schröder, Hubertus: Sächsische Bauordnung mit Ausführungsvorschriften und einer erläuternden Einführung. 6. Auflage. Dresden, 2005.

Bundesministerium des Innern (Hg.): Praxisleitfaden – Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung. Berlin, 2012.

Bundesministerium des Innern ; Bundesverwaltungsamt (Hg.): Handbuch für Organisationsuntersuchung und Personalbedarfsermittlung. Berlin, 2018.

BMUB (Hg.): Verwahrloste Immobilien: Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwahrlosten Immobilien – „Schrottimmobilien“. 2. Auflage. Berlin, 2014.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.): Wissensmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen und öffentlicher Verwaltung – Ein Leitfaden. Berlin, 2007.

Gourmelon Dr., Andreas ; Mroß Dr., Michael ; Seidel Dr., Sabine: Management im öffentlichen Sektor – Organisationen steuern – Strukturen schaffen – Prozesse gestalten. 2., vollständig überarbeitete und ergänzte Auflage. München, 2014.

Elzermann, Hartwig ; Schwier Dr., Henning: Polizeigesetz des Freistaates Sachsen : Kommentar für Praxis und Ausbildung. 5., überarbeitete Auflage. Stuttgart, 2014.

Franz Prof. Dr., Thorsten: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden, 2013.

Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS ; Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hg.): Ein soziales Netzwerk als internes Kommunikationsmittel für die öffentliche Verwaltung – Potenziale, Herausforderungen und Realisierungsoptionen auf dem Weg zur vernetzten Organisation. 1. Auflage. Berlin, 2014.

Hasske, Dunja ; May, Andreas ; Hillesheim, Tilman ; Linow, Jörg: Sächsische Bauordnung für Praktiker – Kommentar. 1. Auflage. Dresden, 2006.

Häberle, Peter ; Erbs, Georg ; Kohlhaas, Max (Hg.): Strafrechtliche Nebengesetze - mit Straf- und Bußgeldvorschriften des Wirtschafts- und Verwaltungsrechts. 217. Auflage. München, 2017.

Hopp, Helmut ; Göbel, Astrid: Management in der öffentlichen Verwaltung – Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. 4., überarbeitete Auflage. Stuttgart, 2013.

Krcmar Prof. Dr., Helmut: Informationsmanagement. 6., überarbeitete Auflage. Berlin Heidelberg, 2015.

Peters Prof. Dr., Heinz-Joachim ; Hesselbarth Prof. Dr., Thorsten ; Peters, Frederike: Umweltrecht. 5., überarbeitete und erweiterte Auflage. Stuttgart, 2016.

Probst, Gilbert ; Raub, Steffen ; Romhardt, Kai: Wissen managen – Wie Unternehmen ihre wertvollste Ressource optimal nutzen. 7. Auflage. Wiesbaden, 2012.

Schink Dr., Alexander ; Versteyl Prof. Dr., Andrea (Hg.): KrWG-Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz. Berlin, 2012.

SMI (Hg.): Strategie für IT und E-Government des Freistaates Sachsen. 1. Auflage. Chemnitz, 2014.

Vesper, Dieter: Aktuelle Entwicklungstendenzen und zukünftiger Personalbedarf im öffentlichen Dienst – Gutachten erstellt im Auftrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung in der Hans-Böckler-Stiftung. Studie Nr. 51. 1. Auflage. Berlin, 2016.

Völtz, Gregor: Die Werkwiedergabe im Web 2.0 – Reformbedarf des urheberrechtlichen Öffentlichkeitsbegriffs. 1. Auflage. Wiesbaden, 2011.

Internetquellenverzeichnis

Duden: Stichwort „Befugnis“.
online im Internet:
https://www.duden.de/rechtschreibung/Befugnis, letzter Zugriff am 08.03.2018

Hissnauer Dr., Wolfgang:
online im Internet:
http://www.gs-eisenberg.de/uploads/media/Teamarbeit.pdf, letzter Zugriff am 06.03.2018

Kommunen Innovativ: Regionalforum: Umgang mit verwahrlosten Immobilien im ländlichen Raum. online im Internet:
https://kommunen-innovativ.de/regionalforum-umgang-mit-verwahrlosten-immobilien-im-laendlichen-raum, letzter Zugriff am 12.03.2018

Springer Gabler Verlag (Hg.): Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: „Arbeitsgruppe“.
online im Internet:
http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/56896/arbeitsgruppe-v8.html, letzter Zugriff am 15.02.2018

Sächsische Zeitung (Hg.), Autor: Annechristin Bonß.
online im Internet:
http://www.sz-online.de/nachrichten/dreckecke-am-strassburger-platz-3895854.html, letzter Zugriff am 14.03.2018

Rechtsprechungsverzeichnis

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23.11.1988 (BVerfGE 79, 127)

Rechtsquellenverzeichnis

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634)

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz) vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung vom 27. September 2017 (BGBl. I S. 3465) geändert worden ist

Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2615) geändert worden ist

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist

Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 9 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist

Polizeigesetz des Freistaates Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. August 1999 (SächsGVBl. S. 466), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2013 (SächsGVBl. S. 890) geändert worden ist

Sächsische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 146), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Dezember 2017 (SächsGVBl. S. 626) geändert worden ist

Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 1999 (SächsGVBl. S. 261), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 6. Juni 2013 (SächsGVBl. S. 451) geändert worden ist

Sächsisches Ausführungsgesetz zum Tiergesundheitsgesetz vom 9. Juli 2014 (SächsGVBl. S. 386)

Sächsisches Denkmalschutzgesetz vom 3. März 1993 (SächsGVBl. S. 229), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 630) geändert worden ist

Sächsische Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl. S. 180), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 13. Dezember 2017 (SächsGVBl. S. 626) geändert worden ist

Tiergesundheitsgesetz vom 22. Mai 2013 (BGBl. I S. 1324), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2615) geändert worden ist

Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur Regelung von Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz vom 19. März 2002 (SächsGVBl. S. 114), die zuletzt durch die Verordnung vom 1. Juli 2008 (SächsGVBl. S. 422) geändert worden ist

Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Zuständigkeiten bei der Durchführung abfallrechtlicher und bodenschutzrechtlicher Vorschriften vom 26. Juni 2008 (SächsGVBl. S. 457), die durch Artikel 18 der Verordnung vom 11. Dezember 2012 (SächsGVBl. S. 753) geändert worden ist

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelor-Arbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelor-Arbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt worden ist.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelor-Arbeit sind identisch.

Meißen, 23.03.2018

Unterschrift
Luise Klingebiel